

Le contrôle des aides au développement rural

PRESENTATION

Le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) a été créé en 1966 pour assurer la mise en œuvre de la politique de modernisation des exploitations agricoles. Cet établissement public national est progressivement devenu le principal gestionnaire des aides dites de développement rural. Ces aides, composant le second pilier de la politique agricole commune, sont venues compléter en 2000 les aides plus anciennes et plus conséquentes du premier pilier.

Cofinancées par l'Union européenne et l'Etat, les aides au développement rural s'inscrivent dans la politique communautaire qui vise à améliorer la compétitivité des territoires ruraux tout en préservant leur environnement et leur patrimoine. Les dépenses correspondantes représentent l'essentiel des 2,3 milliards d'euros d'aides agricoles, dont 1,5 milliard d'origine nationale et 0,8 milliard d'origine communautaire versées par le CNASEA en 2008.

Le 1^{er} avril 2009, le CNASEA a fusionné avec l'Agence unique de paiement (AUP), organisme payeur en charge de l'essentiel des aides du premier pilier de la politique agricole commune, dans un nouvel établissement public dénommé Agence de services et de paiement (ASP).

Pour l'heure, la création de cette nouvelle entité n'a pas donné lieu à une refonte du schéma de gestion en matière d'aides au développement rural. Pourtant, au vu des nombreuses faiblesses constatées par la Cour, ce récent changement institutionnel devrait être l'occasion de s'engager résolument dans cette voie.

I - Une organisation peu cohérente

Le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA), agréé comme organisme payeur par la Commission européenne pour les aides au développement rural, aurait dû, à ce titre, conserver la pleine et entière maîtrise de l'ensemble du dispositif de gestion des aides communautaires dont il avait la seule responsabilité.

Or, le ministère de l'agriculture a choisi de conserver en son sein, essentiellement au niveau des directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF), certaines tâches relevant de cet organisme, dont l'instruction des dossiers, la programmation et les suites des contrôles. Ceci a réduit considérablement le rôle du CNASEA en le transformant en un simple payeur et prestataire de contrôles sur place.

Ce choix était motivé par le désir de proposer aux agriculteurs un interlocuteur départemental unique pour toutes les aides. Il résultait également de la volonté de maintenir un certain niveau d'activité dans les services déconcentrés du ministère et de réserver aux préfets, dont ils relèvent, la maîtrise des contrôles et de leurs suites, notamment financières, sujets pouvant à l'occasion se révéler sensibles, éventuellement en matière d'ordre public.

En confiant certaines fonctions de l'organisme payeur aux DDAF, les pouvoirs publics usaient, il est vrai, de la possibilité de délégation ouverte par la réglementation européenne. Néanmoins, ils y recouraient de manière singulière sur le plan de la logique administrative, puisque le ministère de l'agriculture, par l'entremise de ses services déconcentrés, devenait délégataire d'un établissement relevant de son autorité.

Ce schéma, en plus d'être singulier, était irréaliste puisque le corollaire de la délégation, à savoir la capacité de contrôler librement l'exécution des fonctions déléguées puis de s'assurer de la mise en œuvre des recommandations correspondantes, était rendu théorique du fait de la position respective de chaque intervenant. En réalité, l'établissement perdait la maîtrise des fonctions qui lui étaient confiées par la Commission.

Le schéma retenu a également créé une situation peu orthodoxe au regard des règles de la comptabilité publique. Alors que le directeur général du CNASEA aurait dû, en sa qualité d'ordonnateur, décider des dépenses réalisées par son établissement, sa fonction s'est vue réduite à

celle de signer des décisions arrêtées en réalité par les DDAF. Il lui était demandé d'endosser la responsabilité de décisions lui échappant.

De plus, le système a conduit à un circuit de gestion segmenté entre les DDAF et le CNASEA. Ce mode d'organisation, aggravé par l'intervention de différents autres acteurs, c'est-à-dire, selon les procédures, les services centraux du ministère, les associations d'essence professionnelle, les établissements bancaires, voire d'autres offices agricoles, a abouti à un ensemble peu lisible dans lequel les responsabilités sont diluées.

Enfin, l'empilement des intervenants a imposé des redondances techniques et opérationnelles, nécessitant des effectifs supplémentaires et nuisibles à la productivité générale.

II - Des paiements peu sécurisés

Le comptable du CNASEA a été autorisé en 2000 par voie réglementaire à procéder à des contrôles par sondage - méthode en soi non contestable - un arrêté de 2004 précisant ultérieurement que son contrôle préalable pouvait se limiter à 5 % du nombre de dossiers d'aides payées dans le domaine du développement rural.

Le taux de 5% n'est respecté que globalement et n'est pas atteint pour des dispositifs à fort impact financier tels que les contrats d'agriculture durable (CAD), les contrats territoriaux d'exploitation (CTE) les indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN), les aides agro-environnementales et les prêts bonifiés. L'application d'un taux de 5% par dispositif d'aide serait de nature à soumettre le paiement des aides agricoles à un régime de contrôle plus conforme à la réalité des risques.

Les versements considérés en fin d'exercice comme indus ou insuffisamment justifiés sont supérieurs à 3% et, sur certains dispositifs identifiés comme critiques, peuvent atteindre 5, voire 7%. L'impact financier estimé des montants ainsi invalidés s'élevait ainsi à 12,7 M€ à fin 2006. S'il s'avère que ce montant est ultérieurement réduit, par l'obtention des justificatifs manquants ou la compensation de l'indu sur les paiements suivants, il n'en demeure pas moins que son extrapolation aux paiements non contrôlés porterait le montant des paiements indus à 60 M€

Le contrôle du comptable est en outre rendu plus difficile par la complexité des dispositifs d'aide. Tel a notamment été le cas pour les aides à l'investissement : c'est une autorisation écrite ministérielle qui a autorisé en 2008 le comptable à payer 2461 subventions d'investissement relevant de cinq régimes d'aide différents pour lesquelles l'intervention préalable des contrôles réglementaires n'était pas vérifiable.

La priorité donnée à la rapidité du paiement de certaines aides au développement rural rend enfin souvent aléatoire le contrôle des dossiers.

C'est particulièrement le cas d'une aide à la gestion fortement automatisée comme l'indemnité compensatoire de handicaps naturels. Le contrôle sur place et sur pièces est tributaire d'un calendrier très serré. La volonté du ministère de l'agriculture de verser un acompte de 70% un mois avant la date réglementaire de paiement, tout en obtenant que les contrôles du comptable sur cet acompte ne puissent avoir de caractère bloquant, a constitué un premier élément de désordre. Le contrôle de l'ICHN est par ailleurs de moindre intensité que celui des autres dispositifs alors que les insuffisances de gestion constatées sont nombreuses ; si le taux d'anomalie en résultant est de ce fait faible, il aboutit cependant, après extrapolation, à une perte importante qui était de l'ordre de 3,7 M€ en 2006.

Ces conditions de paiement ont conduit l'Etat, à la suite de la réforme du service public de l'équarrissage, à recourir au CNASEA pour payer sans aucun contrôle à la boucherie artisanale 4,18 M€ d'aides dont la gestion avait été confiée à une association professionnelle créée à cette seule fin.

III - Des contrôles insuffisants

Les diverses instances de contrôle soulignent de manière répétée les insuffisances du contrôle et mettent en cause la responsabilité des services de l'établissement public et de l'Etat.

Alors que la dotation aux jeunes agriculteurs (DJA) a été mise en place il y a plus de trente ans et que sa gestion et son contrôle auraient dû être totalement maîtrisés, un audit interne a formulé, encore en 2006, 26 recommandations relatives aux opérations de contrôle.

Dans le cas de la modernisation des serres horticoles et maraîchères, pour laquelle le CNASEA paie la part communautaire de l'aide tandis que l'office spécialisé paie la part nationale, la complexité du mécanisme de gestion dissociée a provoqué de nombreuses défaillances imputables au CNASEA, qui, en particulier, n'a procédé à aucun contrôle sur place, contrevenant ainsi à une obligation communautaire.

Une mesure aussi sensible que l'aide instituée en 2004 afin de prémunir les éleveurs des attaques du loup (réintroduit notamment dans le massif alpin) était d'emblée difficile à contrôler dans la mesure où l'aide - au demeurant d'un montant global faible - dépendait du nombre des animaux en estive, qu'il fallait connaître. Sur décision ministérielle, les contrôles sur place ont été suspendus puis réintroduits en 2005, en nombre limité en raison de la sensibilité du sujet. Les contrôles de second rang n'ont été instaurés qu'en 2006 et étaient encore en cours de rattrapage trois ans plus tard.

IV - Une application parfois arbitraire de sanctions rares et tardives

L'efficacité des contrôles qui visent au reversement des sommes indûment versées est gravement affectée par le fait que les services de l'Etat conservent le pouvoir de décider de la suite réservée aux contrôles.

Mais, même quand la décision de reversement est prise, sa mise en œuvre peut se trouver parfois perturbée, voire empêchée, ou plus simplement ralentie, notamment au cours de la phase contradictoire. Le directeur général du CNASEA a, ainsi, émis le 17 septembre 2008 un ordre de reversement de 45 117,21 € à l'encontre d'une entreprise bénéficiaire d'une aide, en application d'une décision de déchéance prise par les services de l'Etat le 27 août 2008, alors même que cette entreprise avait fait l'objet d'un jugement d'ouverture de liquidation judiciaire le 21 février 2006.

En outre, le CNASEA ne réalise pas systématiquement une relance des administrations afin de s'informer des suites réservées aux contrôles et, le cas échéant, aux décisions de justice.

Pour la campagne de contrôle 2005, sur les 70 contrôles effectués par le CNASEA, concernant le dispositif de la prime d'orientation agricole (POA), 19 dossiers faisaient apparaître des anomalies avec préjudice financier qui, toutes, ont été requalifiées en anomalies *sans* préjudice financier par les services de l'Etat. Par ailleurs les avis de la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC) concluant à des reversements d'aide ne sont suivis que tardivement d'effet, sans que le CNASEA, qui a réalisé les contrôles, soit en mesure de faire état d'une action de relance significative auprès du ministère de l'agriculture. Dans le cas de trois dossiers pour lesquels de tels avis de reversement avaient été émis en 2005 et en 2006, concernant des montants respectifs de 89 196 €, 537 038 € et 395 829 €, aucune suite n'a été donnée à ce jour par les services de l'Etat.

Lors des contrôles sur place des contrats territoriaux d'exploitation réalisés par le CNASEA, il est apparu de forts taux d'anomalie. Ceux-ci auraient dû conduire à des reversements élevés. Cependant, en 2009, alors même que le dispositif d'aide a disparu depuis 2003, une bonne partie des décisions de déchéance n'a toujours pas été prononcée.

Parfois, le recouvrement de l'aide indue est suspendu sans explication plausible. Ainsi, dans le cas d'une entreprise condamnée en 2006 pour escroquerie à la suite de l'obtention frauduleuse d'aides publiques en 2002 et 2003, le CNASEA s'était vu attribuer 534 724,25 € de dommages et intérêts ; si la procédure de recouvrement a été engagée dès 2006 pour la part nationale de l'aide, la décision de recouvrer la part communautaire, soit 320 834,55 €, a été différée jusqu'en 2009 au motif, selon le CNASEA, d'une nouvelle analyse juridique de sa part.

C'est enfin le fondement des sanctions ou de la décision de ne pas leur donner de suite qui peut apparaître particulièrement discutable. Alors que les contrôles, pourtant tardifs, du CNASEA sur l'octroi par les banques de prêts bonifiés aux agriculteurs avaient conduit à déceler des irrégularités portant sur 300 à 400 M€, c'est le directeur général du CNASEA lui-même qui a sollicité du ministère le 21 octobre 2005 la réduction des reversements auxquels les banques auraient dû procéder. La Cour s'interroge sur le fondement d'une telle réduction.

Elle attend aussi de connaître les suites données aux contrôles des établissements bancaires pour la période 2000-2003, dont le ministère de l'agriculture indique qu'ils sont toujours en cours de finalisation en 2009.

Enfin, l'intervention du ministre de l'agriculture, sous la forme d'instructions personnelles et écrites, peut aboutir à l'interruption du recouvrement des aides indues, sans que cette intervention concerne exclusivement des agriculteurs en situation difficile. Ainsi, par lettre du 28 janvier 2008, ce ministre a ordonné au directeur général du CNASEA de ne pas donner suite à une décision de reversement du préfet du Loir-et-Cher consécutive à un contrôle du CNASEA. Ce contrôle avait établi que des aides à l'installation avaient été accordées sur la base de fausses déclarations. Le ministre a en effet considéré que le bénéficiaire, du seul fait qu'il présidait un syndicat agricole et en raison de son « engagement au service de la profession », était dispensé, « à titre exceptionnel » de rembourser les aides obtenues frauduleusement.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La Cour relève que les graves critiques formulées dans ses précédentes communications sur le positionnement du CNASEA et l'exercice des fonctions de paiement et de contrôle demeurent justifiées. Dès lors il revient à l'Etat, dans le contexte nouveau de la création d'une agence unique chargée du paiement des aides du premier et du deuxième pilier de la politique agricole commune, de la réorganisation de son administration territoriale et de la généralisation des téléprocédures, d'engager les réformes nécessaires à une organisation plus cohérente et plus efficace.

La Cour formule en ce sens les recommandations suivantes :

- viser à une simplification des dispositifs d'aides afin d'en assurer, par la compréhension même qu'en auront les agents chargés de l'appliquer, une gestion efficace et contrôlée ; toute aide devrait être accompagnée d'un guide de procédure avant sa mise en œuvre et son coût de gestion devrait faire l'objet d'une évaluation préalable ;

- renforcer le contrôle par sondage du comptable avant paiement par une meilleure prise en compte des risques financiers et la fixation du taux minimal de sondage non pas global, mais par dispositif d'aide ;

- mener les contrôles conformément à la réglementation, les faire suivre d'effets dans des délais beaucoup plus courts et les assortir de sanctions traduites par des reversements effectifs.

Une réflexion doit en conséquence s'engager sur la réforme de l'organisation même du schéma de gestion des aides afin de clarifier les rôles respectifs de l'administration centrale du ministère chargé de l'agriculture, à laquelle incombent la conception et le pilotage des dispositifs, des services déconcentrés, naturellement compétents pour en définir les priorités au niveau local, et de l'Agence de services et de paiement, à laquelle devrait revenir l'ensemble des opérations de gestion des aides que sont l'instruction, le paiement, le contrôle, la déchéance et le recouvrement. Le regroupement de ces fonctions au sein de l'opérateur, qui devrait en rendre compte, serait de nature à assurer une cohérence que le schéma actuel interdit de longue date. En l'absence de telles mesures, la réorganisation institutionnelle de 2009 n'aurait guère de portée.

**RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS,
DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT**

Les critiques de la Cour portent essentiellement sur la complexité et le manque de cohérence de la procédure de gestion des aides ainsi que sur l'insuffisance des contrôles dont les suites ne sont, en outre, pas toujours correctement assurées. A cet égard, la création de l'agence des services et de paiement (ASP) n'a, jusqu'à présent, pas donné lieu à une refonte du schéma de gestion des aides.

Je partage l'analyse de la Cour et souhaite apporter les précisions suivantes :

1 – Le manque de cohérence dans le schéma de gestion des aides et l'insuffisance des contrôles favorisent les doublons d'effectifs ainsi que, in fine, les risques de refus d'apurement communautaire.

Comme le fait remarquer la Cour, la multiplication des intervenants peut entraîner des redondances techniques et opérationnelles. Il conviendra, en conséquence, d'apprécier précisément les redondances qui pourraient exister localement entre les services du ministère de l'agriculture et ceux de l'ASP afin d'améliorer l'efficacité du dispositif de gestion des aides.

Le coût de gestion des aides croît avec le nombre d'intervenants qui y participent : ce coût est par exemple beaucoup plus élevé pour les dispositifs de type prêts bonifiés, qui font intervenir les banques, que pour les aides versées sous forme de subvention classique.

Ce schéma a également conduit à développer des systèmes d'information parallèles à ceux de l'État (système OSIRIS notamment), qui représentent une charge importante dans le budget de l'ASP et dont l'utilisation implique chaque année de réaliser un lourd travail de réconciliation comptable en fin de gestion.

Ajouté aux insuffisances des contrôles, le manque de cohérence de cette organisation accroît le risque d'erreurs lors du traitement des dossiers et multiplie les risques de refus d'apurement par le budget communautaire. Supporté par le budget national, le refus d'apurement représente un coût moyen annuel de 113 M€ pour les aides directes du premier pilier et les aides au développement rural du deuxième pilier de la politique agricole commune (PAC).

2- La réforme de l'organisation du schéma de gestion des aides proposée par la Cour doit être accompagnée d'une simplification des dispositifs d'aide au développement rural.

Dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale de l'État et de la création de l'ASP, la réforme de l'organisation du schéma de gestion des aides proposée par la Cour devra être étudiée attentivement, notamment à l'occasion de la préparation du prochain budget triennal.

Il me paraît toutefois important de souligner que la complexité des dispositifs eux-mêmes, au-delà des difficultés qu'elle génère lors de la réalisation des contrôles, est de nature à alourdir les coûts de gestion.

Certains dispositifs, notamment parce qu'ils cherchent le plus finement possible la diversité des situations individuelles et les spécificités de chaque territoire, comprennent de nombreuses dérogations et conditions particulières, qui les rendent souvent peu lisibles pour les gestionnaires et les bénéficiaires eux-mêmes.

La volonté des collectivités territoriales d'apporter leur participation à certains dispositifs, selon des modalités qui leur sont propres et avec des taux de cofinancement différenciés, représente un facteur de complexité supplémentaire.

La prise en compte de ces multiples paramètres dans les systèmes d'information nécessite des développements informatiques lourds.

Au total, le coût de gestion supporté autrefois par le CNASEA et aujourd'hui par l'ASP, varie entre 2 et 10 % selon le type d'aide. La prise en compte des spécificités de chaque situation représente donc un coût non négligeable, non seulement pour l'État, mais aussi pour les bénéficiaires eux-mêmes. Confrontés à la complexité des dispositifs, ils sont en effet souvent incités à recourir à des associations professionnelles pour les aider à remplir leurs dossiers d'aides.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DIRECTEUR GÉNÉRAL DE
L'AGENCE DE SERVICES ET DE PAIEMENT (ASP)**

Le Cnasea, établissement public sous tutelle du ministère chargé de l'agriculture et du ministère chargé de l'emploi, s'est vu confier par le ministère de l'agriculture, la gestion des mesures du plan de développement rural cofinancées par l'Union européenne et l'Etat ; il est agréé pour ce faire comme organisme payeur.

L'ASP, créée le 1^{er} avril 2009 par fusion du Cnasea et de l'Agence unique de Paiement a repris les missions antérieurement dévolues à ces deux établissements, sans changement des schémas de gestion.

I – Sur la cohérence de l'organisation

L'organisation administrative décidée par le ministère en charge de l'agriculture pour la gestion des mesures du plan de développement rural est conforme aux possibilités offertes par les textes communautaires (aussi bien le règlement n° 1698/2005 concernant le soutien au développement rural, que le règlement n° 1290/2005 relatif au financement de la politique agricole commune). La répartition des missions entre l'autorité de gestion et l'organisme payeur a été prévue dans le PDRH et approuvée par la Commission européenne. Cette organisation s'est imposée au Cnasea et s'impose maintenant à l'ASP. Elle ne fait que prolonger le rôle confié à l'opérateur Cnasea depuis sa création sans le réduire.

Ce sont les autorités de l'Etat membre qui ont la responsabilité d'agréer les Organismes Payeurs de leur pays ; en l'occurrence en France, cet agrément est accordé par les ministères chargés de l'agriculture et du budget.

Le processus de gestion des mesures, réparti entre l'autorité de gestion et l'organisme payeur, est cohérent au vu de l'organisation adoptée ; l'ASP, et avant le Cnasea, restent totalement responsables vis à vis de la Commission européenne de l'utilisation des crédits communautaires même si les décisions individuelles d'attribution des aides sont prises par les DDAF. Pour s'assurer à la fois de l'aspect réglementaire des dépenses et du respect des procédures, l'ASP effectue différents types de contrôles.

Ce processus de gestion a évolué par rapport aux dispositifs mis en œuvre dans les périodes antérieures à celle examinée par la Cour ; la claire répartition des tâches et l'utilisation d'un outil informatique partagé entre l'autorité de gestion et l'organisme payeur ont conduit à une grande linéarité dans le processus de gestion, supprimant ainsi l'aspect "segmenté" relevé par la Cour. Malgré la complexité des mesures

mises en œuvre, le processus de gestion est efficace et ne nécessite pas de moyens en personnel pouvant nuire à la productivité générale. Enfin, le nombre d'acteurs intervenant dans la gestion administrative tend à se réduire depuis 2007 ; à titre d'exemple, les établissements bancaires ne gèrent plus les justificatifs des prêts, les ADASEA n'interviennent plus que sur les dispositifs d'installation...

II – Sur la sécurisation des paiements

L'arrêté du 26 février 2004 relatif aux modalités particulières de contrôle des dépenses d'intervention du Cnasea prévoyait dans son article 3 : « le plan de contrôle fixe un objectif de taux de contrôle qui ne peut être inférieur à 5 % du nombre de dossiers ordonnancés pour les interventions dans le secteur de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, des affaires rurales et de l'environnement ... »

En confirmation de la réponse faite aux observations provisoires de la Cour, il y a lieu de préciser que le taux de 5 % est fixé globalement pour le domaine d'intervention. L'arrêté ne mentionne pas de taux minimum par aide, ce qui serait d'ailleurs en contradiction avec la méthodologie. Par ailleurs, des analyses de risques sont conduites par l'Agence comptable pour déterminer chaque année et pour chaque dispositif d'aide le taux de contrôle à appliquer.

Parmi les critères retenus dans les analyses de risques, figurent le poids financier de la mesure, le montant moyen par dossier et le taux d'anomalies constaté les années précédentes. Il y a donc bien une prise en compte des risques financiers au niveau le plus fin.

Pour l'ICHN et la PHAE, le taux de contrôle, correction faite des dossiers de campagnes antérieures, reste légèrement supérieur à 5% sur les années 2004 à 2008.

Pour les mesures pluriannuelles comme les CTE ou les CAD, le taux de contrôle varie d'une année sur l'autre mais reste globalement supérieur à 5 % sur la période de mise en œuvre de la mesure.

Les contrôles réalisés par l'Agence comptable se déroulent tout au long de l'année. Les dossiers soumis à contrôle et initialement invalidés font l'objet d'échanges contradictoires avec les délégations régionales et les services instructeurs ; les délais dans lesquels ces dossiers vont être régularisés sont parfois longs. Il est donc évident qu'au moment de l'établissement du bilan des contrôles réalisés sur une année donnée, toutes les anomalies ne sont pas encore régularisées. Le restant invalidé final continue de diminuer dans le temps.

Ainsi arrêté au 20 juillet 2009, le restant invalidé de l'année 2006 ressort à 0,39 % de la « valeur » des dossiers contrôlés. Son extrapolation à l'ensemble des paiements réalisés conduirait à un résultat dix fois inférieur à celui annoncé par la Cour, sachant toutefois que les analyses de risques ciblent les dossiers les plus sensibles, ce qui limite la valeur d'une telle extrapolation.

Concernant les aides aux investissements, les 2461 demandes de subventions évoquées par la Cour avaient toutes été instruites par les services déconcentrés du ministère de l'agriculture avant engagement financier et juridique conformément à la réglementation. Le seul point de blocage soulevant un problème de droit et nécessitant donc une interprétation ministérielle était uniquement une question de procédure, à savoir le non-respect du délai de six mois entre la date de la demande reçue complète et la date de la décision attributive de l'aide, délai prévu par l'article 6 du décret du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'Etat pour les projets d'investissement.

Si les contrôles du comptable peuvent être rendus plus difficiles par la complexité des dispositifs d'aide et par la rapidité demandée pour le paiement de certaines aides, il n'en demeure pas moins que les moyens consacrés aux contrôles et les procédures mises en place sont en étroite corrélation avec cette situation dans un souci d'efficacité maximale. Les dossiers sont donc toujours contrôlés conformément aux règles applicables en la matière. A minima, le paiement du solde des dossiers ne peut intervenir qu'à l'issue des contrôles.

Ainsi, pour l'exemple cité par la Cour, à savoir l'ICHN, il convient de bien séparer deux types de contrôles pour cette mesure : les contrôles sur place et les contrôles du comptable. Les contrôles sur place sont tous réalisés avant paiement du solde conformément à la réglementation communautaire. Concernant les contrôles du comptable et en confirmation de la réponse apportée aux observations provisoires de la Cour des Comptes, il apparaît que le versement d'un acompte, fait après instruction de la part des services déconcentrés, n'est pas de nature à conduire le comptable à contrevenir aux règles qui s'imposent à lui et que le taux de contrôle pour cette mesure est conforme à l'arrêté de 2004 et à l'application qui doit en être faite. Le paiement du solde est fait systématiquement après que l'ensemble des contrôles soient terminés, comme le prévoit la réglementation. Pour l'ICHN, les extrapolations réalisées par la Cour sur des bases très provisoires donnent là aussi des résultats dix fois supérieurs à ce qui ressort avec la prise en compte de données plus stabilisées.

Le Cnasea avait effectivement été choisi par l'Etat, le ministère chargé des PME, pour assurer en 2007, le paiement d'une aide à la boucherie artisanale. Il n'est pas justifié de dire que les paiements ont été réalisés sans aucun contrôle. Pour la gestion de cette aide, la procédure prévoyait une pré-instruction par une association professionnelle, une validation de cette pré-instruction et une décision d'octroi par le ministère chargé des PME, la liquidation et l'ordonnancement après contrôles administratifs par le Cnasea et, enfin le paiement par l'agence comptable de l'établissement. Le comptable a réalisé l'ensemble des contrôles lui incombant, y compris les contrôles par sondage. Ceux-ci ont été réalisés sur un échantillon légèrement supérieur aux 5% prévus par l'arrêté de 2004.

III – Sur l'insuffisance des contrôles

La Cour indique que : « les instances de contrôles soulignent de manière répétée les insuffisances des contrôles ». S'il est vrai que différents audits ont pu souligner parfois des insuffisances ponctuelles de contrôles, sur tel ou tel dispositif, des plans de rattrapage ont alors été mis en place. Aucune recommandation majeure de la Commission de certification des comptes des organismes payeurs (CCCOP) n'a concerné ce constat, qui, d'autre part, n'a jamais donné lieu à refus d'apurement de la part de la Commission.

L'audit interne relatif à la DJA (dotation d'installation aux jeunes agriculteurs) formule bien un nombre significatif de recommandations. Pour être objectif, il conviendrait de mentionner qu'une seule recommandation est de degré majeur et que, parmi les autres de degré intermédiaire (recommandations significatives), plus de la moitié concerne des améliorations à apporter à la procédure de gestion pour en augmenter la fiabilité et l'efficacité.

Pour la mesure « loup », les contrôles sur place sont mis en œuvre conformément aux dispositions prévues, le taux de contrôle n'est pas sensiblement différent de ceux des autres mesures contrairement à ce que laisse supposer la Cour. De plus, la mesure « loup » fait l'objet d'un dispositif spécifique de tirage de l'échantillon à contrôler (tirage sur les dossiers engagés et non pas sur les dossiers payés) qui permet d'assurer les contrôles sur place à la période la plus propice.

IV – Sur l'application des sanctions

L'organisation interne entre l'autorité de gestion et l'organisme payeur prévoit que les suites réservées aux contrôles incombent aux services de l'Etat. Depuis plusieurs mois, l'ASP a intensifié les opérations de relance auprès des DDAF conduisant à une réduction sensible du stock de dossiers en attente et parallèlement le ministère de l'agriculture

a prévu la mise en place d'un plan de résorption des suites de contrôle en retard venant ainsi conforter l'action de l'ASP.

L'ASP s'efforce donc de réduire les délais pour une amélioration de son dispositif de suivi des suites données aux contrôles. Quand les suites données doivent conduire à des versements, ceux-ci sont systématiquement exigés.

Les suites données aux contrôles sont toujours précédées d'une phase contradictoire avec le bénéficiaire et, dans certains cas, des expertises plus ou moins complexes sont nécessaires. Ainsi, dans le cas évoqué par la Cour d'une entreprise condamnée pour escroquerie, l'expertise juridique a été approfondie pour éviter tout nouveau risque de contentieux.

A propos de la gestion des prêts bonifiés à l'agriculture et des audits en banques débutés en juillet 2005, il faut préciser que la lettre du directeur général, évoquée par la Cour, avait essentiellement pour objectif d'alerter le ministère de l'agriculture, très en amont dans la procédure d'audit, des conséquences possibles mais encore à ce stade très hypothétiques.

V- Sur les conclusions et recommandations

L'ASP participe de manière active au comité mis en place par le MAAP et visant à simplifier les procédures de gestion des aides.

Parallèlement, l'Agence vient de s'engager avec le MAAP dans une démarche de renforcement du contrôle interne comptable et financier. Cette démarche globale améliorera encore la gestion des aides, la sécurisation des paiements et le recouvrement des indus.

L'Agence, soucieuse de faire progresser de façon continue ses procédures de gestion et de sécurisation de ses paiements, prendra en compte les recommandations que formulera la Cour.
