

 <p>MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE</p>	<p>Direction générale de l'enseignement et de la recherche</p> <p>Sous-direction de la recherche et du développement</p> <p>Bureau du développement, de l'innovation et du transfert de technologie</p> <p>1 ter, avenue de Lowendal 75700 Paris 07 SP</p> <p>Suivi par : Geneviève HABELLION et Liliane ARDOUIN</p> <p>Tél : 01 49 55 55 86 /42 36 Fax : 01 49 55 80 98</p>	<p style="text-align: center;">CIRCULAIRE DGER/SDRD/C2002-2004 Date : 03 Mai 2002</p>
--	--	--

Date de mise en application : immédiate

Le Ministre de l'agriculture et de la pêche

Annule et remplace : circulaire
EER/MIS/DEV/C.n°2813 du 23 octobre 1974

à

Mesdames et Messieurs
les commissaires du Gouvernement

Objet : rôle et modalités d'intervention des commissaires du gouvernement auprès des organismes bénéficiant des aides du Fonds national de développement agricole

Bases juridiques: décret n°2001-961 du 22 octobre 2001 relatif au développement agricole et modifiant le code rural

Mots-clés : commissaire du gouvernement, développement agricole, ANDA, FNDA.

Plan de Diffusion	
<p>Pour exécution : Administration centrale Inspection générale de l'agriculture, Conseil général du GREF, Conseil général vétérinaire DRAF et DAF DDAF</p>	<p>Pour information : M le Président du COPERCI Préfets de région Préfets Contrôleurs d'Etat Trésoriers payeurs régionaux et départementaux Etablissements publics nationaux et locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricoles Etablissements d'enseignement supérieur ANDA APCA Chambres d'agriculture régionales et départementales</p>

La loi n°99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole a consacré la mission d'intérêt général de développement agricole en lui donnant pour la première fois un fondement législatif (articles L.820-1 et suivants du livre VIII du code rural).

Elle définit les missions du développement agricole en référence aux objectifs de développement durable, de qualité des produits, de protection de l'environnement, d'aménagement du territoire et de maintien de l'emploi en milieu rural.

Le décret n° 2001-961 du 22 octobre 2001 relatif au développement agricole et modifiant le code rural a pour objet d'adapter le dispositif, créé en 1966 et réformé en 1986, aux enjeux fixés à l'agriculture française par la loi d'orientation agricole et de répondre ainsi aux besoins des actifs de l'agriculture et aux attentes de la société vis-à-vis de cette dernière.

Ce décret réforme le dispositif organisé autour de l'Association Nationale de Développement Agricole (ANDA), association paritaire entre l'Etat et la profession, à laquelle sont confiées, par convention, l'élaboration et la maîtrise d'œuvre du programme national de développement agricole et, à cette fin, la gestion du Fonds national de développement agricole (FNDA).

La réforme s'articule autour des quatre grands objectifs suivants :

- ↵ assurer une meilleure transparence de l'utilisation des crédits et améliorer l'évaluation des actions ;
- ↵ renforcer la liaison entre la recherche publique et le développement agricole ;
- ↵ privilégier les financements sur projets ;
- ↵ redéfinir la participation de l'Etat dans l'orientation des actions et la gestion des crédits publics du développement agricole.

Dans ces objectifs, la désignation de commissaires du Gouvernement auprès des organismes de développement est confirmée et étendue aux différents niveaux d'intervention : national, régional et départemental.

Le code rural prévoit que :

«... [l'Association nationale pour le développement agricole] est dotée d'un commissaire du Gouvernement désigné par le ministre de l'agriculture» (article R.821-8).

« les organismes qui signent une convention avec le gestionnaire du FNDA pour la mise en œuvre d'actions de développement agricole avec le concours de ce fonds doivent prendre l'engagement de soumettre ces actions au contrôle d'un commissaire du Gouvernement. [...]»

Le commissaire du Gouvernement auprès des centres et instituts techniques et des organismes à vocation agricole est désigné par le ministre de l'agriculture.

Le DRAF, au nom du préfet de région, assure cette mission auprès de la chambre régionale d'agriculture.

Le DDAF, au nom du préfet, assure cette mission auprès de la chambre départementale d'agriculture» (article R.823-6).

Le champ d'intervention des commissaires du Gouvernement, antérieurement limité à l'ANDA et aux instituts et centres techniques agricoles ainsi qu'aux organismes nationaux à vocation agricole, est ainsi élargi aux chambres régionales et départementales d'agriculture au titre du fonctionnement de leur service d'utilité agricole de développement (SUAD).

La présente circulaire, qui annule et remplace la circulaire EER/MIS/DEV/C.n°2813 du 23 octobre 1974, a pour objet de préciser :

- dans une 1^{ère} partie, les dispositions communes applicables à l'ensemble des commissaires du Gouvernement,
- dans une 2^{ème} partie, les dispositions spécifiques.

1^{ère} partie : dispositions communes

Elles sont applicables à l'ensemble des commissaires du Gouvernement, quelle que soit la nature de l'organisme auprès duquel ils sont nommés.

1 - 1 Nomination

Un commissaire du Gouvernement est nommé auprès du gestionnaire du Fonds national de développement agricole (FNDA) et de chaque organisme subventionné, pour tout ou partie, par ce fonds.

Les commissaires du Gouvernement sont désignés parmi des fonctionnaires de catégorie A et agents contractuels de l'Etat d'un niveau équivalent, en activité, âgés de 30 ans au moins ou ayant huit ans de services publics.

Les commissaires du Gouvernement étant nommés au titre des activités professionnelles qu'ils exercent au sein de l'administration, dès lors que celles-ci sont modifiées, il est mis fin à leur fonction de commissaire.

Le directeur général de l'enseignement et de la recherche (DGER), commissaire du Gouvernement auprès de l'ANFA, informe les responsables des organismes ainsi que, le cas échéant, les contrôleurs d'Etat désignés auprès de ces derniers, des nominations effectuées.

1 - 2 Rôle et modalités d'intervention des commissaires du Gouvernement

Le commissaire du Gouvernement est le représentant du Gouvernement et plus particulièrement du ministre chargé de l'agriculture.

Le code rural prévoit que :

*« Les organismes qui signent une convention avec le gestionnaire du FNDA pour la mise en œuvre d'actions de développement agricole avec le concours de ce fonds doivent prendre l'engagement de soumettre ces actions au **contrôle** d'un commissaire du Gouvernement.*

*Le commissaire du Gouvernement veille à la **cohérence** des actions que l'organisme, auprès duquel il a été désigné, définit et mène en matière de développement agricole, avec les orientations de politique agricole du Gouvernement ».*(cf. article R.823-6)

Le commissaire du Gouvernement est investi d'une double mission de suivi et de contrôle.

Il convient en outre de souligner que sa mission revêt une dimension incontestable d'opportunité technique.

1 - 3 Exercice du rôle de suivi et de contrôle

1 - 3 - 1 Le suivi

Le commissaire du Gouvernement impulse la mise en œuvre des orientations de politique agricole du ministre chargé de l'agriculture et accompagne l'organisme afin que celui-ci mobilise tous ses moyens dans la réalisation de la mission d'intérêt général qui lui est confiée.

Il assure l'information permanente de l'administration sur les activités de l'organisme ayant une incidence sur le programme de développement.

A cet effet, il siège avec voix consultative à l'assemblée générale, au conseil d'administration, au bureau et dans tous les conseils ou comités de l'organisme où il est traité de développement.

Il assure une mission de conseil auprès des instances de l'organisme et, dans ce cadre, il doit intervenir le plus en amont possible afin d'éviter des écarts entre le fonctionnement de l'organisme, la réalisation de son programme et les orientations de la politique gouvernementale.

A ce titre, il dispose d'un droit d'intervention. Il fait part des communications émanant du ministre chargé de l'agriculture ou du commissaire du Gouvernement auprès de l'ANDA.

Il veille à ce que ses interventions et observations soient rapportées au procès-verbal des réunions auxquelles il participe.

Il est associé aux travaux de préparation des programmes, de recherche des objectifs et de définition des actions ainsi que de l'élaboration des indicateurs d'évaluation, menés par les instances de décision de l'organisme.

Il est chargé de vérifier que l'organisme s'acquitte des obligations qui lui incombent pour la mise en œuvre des actions de développement agricole, dans leurs différentes phases d'exécution et d'évaluation.

Des relations de travail régulières, établies à différents niveaux de partenariat et un échange permanent d'informations sont de nature à garantir l'efficacité de l'action du commissaire du Gouvernement. Aussi doit-il entretenir des contacts réguliers avec le président et le directeur de l'organisme auprès duquel il est désigné. Il sera ainsi en mesure d'assurer sa fonction dans l'esprit de concertation qui doit présider en la matière et de pouvoir influencer en amont des prises de décisions.

1- 3 - 2 Le contrôle

↪ Le contrôle exercé par le commissaire du Gouvernement est distinct de celui exercé par le contrôleur d'Etat, nommé par le ministre chargé de l'économie, des finances et de l'industrie, auprès des organismes soumis au contrôle économique et financier de l'Etat qui, aux termes du décret n° 55-733 du 26 mai 1955, porte sur l'ensemble de l'activité économique et de la gestion financière de l'organisme.

Il ne s'agit pas d'un contrôle de légalité a priori ou a posteriori, ni d'un droit de veto ou d'approbation à l'égard des délibérations des instances de l'organisme.

Il ne s'agit pas non plus de l'assistance à l'exercice de la tutelle sur les actes administratifs confié aux préfets en application des dispositions du titre 1^{er} du livre V du code rural.

↪ Le contrôle du commissaire du Gouvernement porte sur la vérification de la mise en œuvre de la mission d'intérêt général confiée à l'organisme.

Lorsqu'un organisme est soumis au contrôle économique et financier de l'Etat, le commissaire du Gouvernement travaille en liaison étroite avec le contrôleur d'Etat nommé auprès de cet organisme. Lorsque le poste de contrôleur d'Etat d'un organisme n'est pas pourvu, le commissaire se rapproche du contrôleur d'Etat nommé auprès de l'ANDA.

A / Nature

↪ Exercé en application des dispositions du 1^{er} alinéa de l'article R. 823-6, le contrôle du commissaire du Gouvernement est un contrôle général qui consiste à s'assurer :

- du respect des orientations de politique agricole du Gouvernement ;

- de la régularité et du bon fonctionnement de l'organisme dans sa gestion du programme et des actions ;
- du bon usage et de la bonne gestion des fonds publics accordés à l'organisme pour la réalisation de la mission d'intérêt général qui lui est confiée ;
- du fonctionnement normal et régulier des différentes instances de l'organisme.

Le contrôle exercé est plein et entier s'agissant des actions financées par le FNDA.

Pour ce qui concerne d'autres actions de développement conduites sans contribution financière du FNDA, le commissaire du Gouvernement est amené à apprécier la cohérence d'ensemble du programme d'actions de l'organisme.

Le bon usage et la bonne gestion des fonds publics sont plus particulièrement vérifiés à l'occasion de l'examen du compte rendu d'exécution des actions du programme que le commissaire du Gouvernement est tenu de viser (voir infra).

↳ Exercé, le cas échéant, en liaison étroite avec le contrôleur d'Etat, ce contrôle contribue à l'évaluation des conditions de mise en œuvre des orientations gouvernementales et à l'identification d'irrégularités ou de dérives éventuelles.

Dans ce cas, le commissaire du Gouvernement est amené à demander aux dirigeants de l'organisme de prendre toutes les mesures propres à opérer le redressement de décisions inopportunes voire irrégulières.

B / Périmètre

Dès lors que les organismes passent convention pour bénéficier de fonds publics du FNDA et s'engagent à respecter les obligations qui y sont attachées, le commissaire du Gouvernement dispose d'un droit de regard sur les documents suivants, dans toutes leurs phases successives d'élaboration :

- le programme d'actions de l'organisme ;
- les conventions et avenants ;
- le compte spécial retraçant dans une comptabilité distincte les recettes et les dépenses affectées aux actions de développement agricole ;
- le compte rendu d'exécution des actions du programme et l'état financier accompagné des indicateurs d'évaluation.

S'agissant du compte rendu d'exécution des actions du programme de développement, une disposition de la convention du 31 décembre 2001 (article 5-12), passée entre le ministère de l'agriculture, le secrétariat au budget et l'ANDA, prévoit que cette pièce doit être visée par le commissaire du Gouvernement.

Par l'apposition de ce visa, le commissaire du Gouvernement atteste avoir pris connaissance du compte rendu d'exécution, document faisant état de la réalisation, technique et financière, des actions retenues dans les programmes. Il peut émettre des observations et à cette fin, se faire communiquer toute information complémentaire jugée utile ou nécessaire.

Le commissaire du Gouvernement est tenu de motiver sa décision lorsqu'il refuse d'apposer son visa.

1 - 4 Les devoirs du commissaire du Gouvernement

Le commissaire du Gouvernement a le devoir de faire diligence pour exercer sa mission dans le cadre des instructions données par le directeur général de l'enseignement et de la recherche, commissaire du Gouvernement auprès de l'ANDA.

Il a le devoir de rendre compte régulièrement et d'alerter.

1 - 4- 1 Rendre compte

Il rend compte de son activité, par l'envoi de comptes rendus synthétiques des principales réunions adressés au ministre chargé de l'agriculture (DGER, sous-direction recherche & développement / bureau du développement, de l'innovation et du transfert de technologie - BDITT -, ainsi qu'à sa direction ou son service d'appartenance).

Il veille à faire parvenir à la direction technique concernée tous documents et publications susceptibles de l'intéresser.

Il fait parvenir un rapport annuel au directeur général de l'enseignement et de la recherche, commissaire du Gouvernement auprès de l'ANDA, (BDITT).

Il informe le DGER, commissaire du Gouvernement auprès de l'ANDA (BDITT) de tous les problèmes susceptibles d'avoir une incidence sur l'exercice de la mission de développement : évolution de l'organisme (structures, fonctionnement, ...), de sa politique, de son programme d'action, des difficultés rencontrées (budgétaires, personnels, ...).

Le bureau du développement assure l'information des autres services concernés afin, le cas échéant, de dégager les solutions à apporter.

Le rapport synthétique annuel établi par le commissaire du Gouvernement sur le fonctionnement de l'organisme est transmis à l'ANDA sous le timbre du DGER, commissaire du Gouvernement auprès de l'ANDA.

1 - 4 - 2 Alerter

Dès lors que le commissaire du Gouvernement constate une irrégularité ou une dérive, il est tenu d'en avertir, par écrit, le DGER, commissaire du Gouvernement auprès de l'ANDA ainsi que, le cas échéant, le contrôleur d'Etat.

En cas de dérive flagrante ou lorsqu'il constate que ses préconisations n'ont pas été suivies d'effet, le commissaire du Gouvernement est tenu de solliciter, par écrit, du DGER, commissaire du Gouvernement auprès de l'ANDA, une inspection des corps d'inspection et de contrôle du ministère de l'agriculture, à l'exception des SUAD des chambres d'agriculture pour lesquels les modalités particulières d'inspection sont précisées au paragraphe 2 - 2 - 2.

Suite aux résultats de l'inspection, le DGER, commissaire du Gouvernement auprès de l'ANDA, peut demander au service attributaire des fonds la suspension du versement de la subvention.

1 - 5 Les moyens mis à sa disposition pour exercer sa fonction

1 - 5 - 2 Par l'organisme

L'organisme auprès duquel est nommé le commissaire du Gouvernement doit le tenir régulièrement informé de sa structure et de son fonctionnement.

Il doit disposer de tous les documents nécessaires à son activité (conventions, programmes, budget, compte d'exploitation, comptes rendus divers, ...).

Il peut se faire communiquer toute information sur la ventilation et la qualification du personnel mettant en œuvre des actions de développement.

L'organisme doit lui fournir, dans les formes et délais prévus par la convention le liant à l'ANDA, le compte-rendu d'activité ainsi que les rapports intermédiaires, comptes rendus d'études.

Il est destinataire des convocations, ordres du jour, procès-verbaux et tous autres documents, y compris contrats et conventions, adressés aux membres des différentes instances de l'organisme. Il veille à ce que l'organisme lui fasse parvenir ces différents documents.

1 - 5 - 2 Par l'administration

Le DGER, commissaire du Gouvernement auprès de l'ANDA, transmet aux commissaires du Gouvernement toute information liée à la politique du développement.

Un dispositif d'appui et de suivi du travail des commissaires du Gouvernement est mis en place.

Il porte sur les axes suivants :

↳ La création d'un réseau de commissaires du Gouvernement, placé sous l'autorité du directeur général de l'enseignement et de la recherche, commissaire du Gouvernement auprès de l'ANDA, organisé par pôles (instituts et centres techniques agricoles, organismes nationaux à vocation agricole, SUAD des chambres d'agriculture). La responsabilité de l'animation du réseau est confiée au bureau du développement, de l'innovation et du transfert de technologie en liaison avec un responsable désigné par pôle.

↳ L'animation du réseau sera effectuée au travers de la mise en place d'un site INTRANET qui permettra la diffusion et l'échange d'informations et de pratiques par l'intermédiaire de forums.

↳ L'organisation de réunions régulières (1 ou 2 par an) à l'initiative du directeur général de l'enseignement et de la recherche.

Outre la diffusion et le rappel des orientations politiques et techniques et d'échanges organisés, ces réunions ont pour objet d'assurer, à la fois, à l'intérieur de chaque pôle du réseau et dans l'ensemble de celui-ci :

- l'harmonisation et la coordination de l'activité des commissaires du Gouvernement,
- la présentation d'un rapport annuel synthétique sur les évolutions, les points forts et les points faibles du suivi des organismes.

↳ L'organisation de sessions de formation initiale, à l'occasion de la prise de fonction, et continue, pour des besoins spécifiques.

2^{ème} partie - Dispositions spécifiques

2 - 1 Instituts et centres techniques agricoles et organismes nationaux à vocation agricole

↳ Nomination :

Les propositions de nomination sont présentées par le DGER, commissaire du Gouvernement auprès de l'ANDA, après consultation des directions intéressées de l'administration centrale du ministère de l'agriculture et du Comité permanent de coordination des Inspections (COPERCI).

Les commissaires du Gouvernement sont nommés, par arrêté ministériel, auprès de chaque organisme subventionné.

La nomination du commissaire du Gouvernement est accompagnée corrélativement de celle d'un commissaire adjoint, qui travaille en binôme avec le commissaire.

Le DGER, commissaire du Gouvernement auprès de l'ANDA, informe l'association et, le cas échéant, le contrôleur d'Etat placé auprès des organismes des nominations effectuées.

2 - 2 SUAD de chambre régionale ou départementale d'agriculture

2 - 2 - 1 Désignation (alinéas 4 et 5 de l'article R. 823-6).

↳ Le Directeur régional de l'agriculture et de la forêt, au nom du préfet de région, assure la fonction de commissaire du Gouvernement auprès de la chambre régionale d'agriculture au titre du fonctionnement du SUAD régional.

Le préfet de région en informe le président de la chambre régionale d'agriculture.

↳ Le Directeur départemental de l'agriculture et de la forêt, au nom du préfet, assure la fonction de commissaire du Gouvernement auprès de la chambre départementale d'agriculture au titre du fonctionnement du SUAD départemental.

Le préfet en informe le président de la chambre départementale d'agriculture.

2 - 2 - 2 Contrôle

Les dispositions du Code rural relatives au contrôle financier applicable aux chambres régionales et départementales d'agriculture peuvent être mises en œuvre par les autorités compétentes pour assurer l'exacte observation des dispositions législatives et réglementaires, sans préjudice de l'application des procédures de contrôle définies pour l'utilisation des fonds provenant du FNDA. Les DRAF et les DDAF peuvent, en tant que de besoin, se rapprocher des TPG afin de recourir à leurs conseils.

2 - 2 - 3 Devoir de rendre compte

Dans leur fonction de commissaire du Gouvernement, les DRAF et DDAF rendent compte respectivement au préfet de région et au préfet.

Le DRAF rend également compte, sous la signature et le timbre du préfet de région, au DGER, commissaire du Gouvernement auprès de l'ANDA, ainsi qu'au directeur des affaires financières (bureau des chambres d'agriculture) chargé de la tutelle des chambres d'agriculture.

Le DRAF adresse, sous la signature et le timbre du préfet, au DGER, commissaire du Gouvernement auprès de l'ANDA, ainsi qu'au directeur des affaires financières (bureau des chambres d'agriculture) son rapport annuel intégrant la synthèse des rapports des DDAF de sa région.

2 - 2 - 4 Devoir d'alerter

Le préfet - de région ou de département - est simultanément averti en cas de constat d'une irrégularité ou d'une dérive.

2 - 2 - 5 Coordination des différentes fonctions exercées auprès des SUAD de chambres d'agriculture et articulation des niveaux régional et départemental

↳ Les articles R.* 511-3 et R.* 512-6 stipulent que les comités de direction de SUAD de chambre régionale ou départementale d'agriculture comprennent parmi leurs membres, avec voix délibérative, un représentant de l'Etat.

Ce dernier est désigné :

- au comité de direction du SUAD de la chambre régionale d'agriculture, par le préfet de région, sur proposition du DRAF ;
- au comité de direction du SUAD de la chambre départementale d'agriculture, par le préfet, sur proposition du DDAF.

Le représentant de l'Etat, membre avec voix délibérative, peut être désigné parmi les agents de la DRAF, de la DDAF, des autres services déconcentrés de l'Etat ou des établissements publics nationaux et locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricoles ainsi que des établissements d'enseignement supérieur.

Lorsque ce représentant appartient à un établissement public national ou local d'enseignement et de formation professionnelle agricoles ou à un établissement d'enseignement supérieur, le DRAF ou le DDAF doit veiller à ce qu'il n'intervienne pas, dans l'exercice de sa fonction au sein du comité de direction du SUAD, en tant qu'opérateur éventuel d'une action de développement.

↳ Le DRAF et le DDAF qui, en tant que commissaires du Gouvernement auprès du SUAD, assistent aux réunions avec voix consultative, doivent veiller à ce que le représentant de l'Etat, membre avec voix délibérative, soit associé de façon continue aux dossiers concernant le développement agricole afin que les interventions de l'Etat auprès du SUAD soient concordantes.

Il convient dans cette perspective que le DRAF ou le DDAF veille à la participation de ce représentant aux travaux des instances traitant de développement agricole (COREDA, CDOA ou tout groupe de travail mis en place) ou, à défaut, à son information et l'associe étroitement à la préparation de ces travaux.

↳ Le DRAF, chargé d'assurer le secrétariat de la conférence régionale pour le développement agricole (COREDA) et commissaire du Gouvernement auprès du SUAD de la chambre régionale d'agriculture à laquelle est confiée la responsabilité « *d'élaborer le programme régional de développement agricole, d'en] assurer la coordination, le suivi et l'évaluation* », peut, dans le cadre de sa mission de coordination et d'animation du développement agricole dans la région, s'appuyer sur un réseau régional de compétence sur le développement.

Sous la responsabilité du DRAF, ce réseau placé auprès du préfet de région associe notamment les DDAF des départements de la région.

Il doit permettre d'assurer la cohérence de l'intervention de l'Etat dans les différentes phases d'élaboration, de suivi et de contrôle du programme régional de développement agricole (PRDA), comprenant des parties départementales, en organisant entre le niveau régional et les niveaux départementaux notamment :

- l'échange réciproque et régulier d'information. Il inclut notamment les comptes rendus des travaux des SUAD ainsi que, dans un souci d'articulation régionale des actions, les programmes de développement des instituts et centres techniques agricoles (ICTA) et organismes nationaux à vocation agricole (ONVA) ;
- la concertation des commissaires du Gouvernement préalable aux réunions et à la préparation de leurs interventions ;
- les modalités de mise en œuvre du contrôle.

Vous voudrez bien me signaler sous le présent timbre les difficultés éventuelles d'application de cette circulaire.

François PATRIAT
Ministre de l'agriculture et de la pêche