



**MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE L'ALIMENTATION**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Audit du programme régional de développement agricole et rural des Hauts-de-France

Conformité de l'emploi des fonds CASDAR sur le programme 2019

Rapport n° 21014-01

établi par

Benoît BONNEFOI

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Philippe VINCENT

Inspecteur général de santé publique vétérinaire

Avril 2022

CGAAER

CONSEIL GÉNÉRAL

DE L'ALIMENTATION

DE L'AGRICULTURE

ET DES ESPACES RURAUX

SOMMAIRE

Résumé	5
Liste chronologique des recommandations.....	7
1. Termes et déroulement de la mission	9
1.1. Objectifs de la mission.....	9
1.2. Déroulement de la mission	9
1.3. Travail documentaire	10
2. Caractéristiques générales et structuration du programme audité	13
2.1. Contexte socio-économique et environnemental.....	13
2.2. Le réseau des Chambres d'agriculture en région Hauts-de-France en 2019	14
2.2.1. L'organisation du réseau des Chambres d'agriculture dans les Hauts-de France en 2019.....	14
2.2.2. Des évolutions partiellement finalisées en 2019	15
2.2.3. Un contexte institutionnel impactant pour le PRDAR 2019.....	16
2.2.4. Conclusion	16
2.3. Principales caractéristiques du programme pluriannuel révisé PRDAR 2018- 2020 17	
2.4. Le programme PRDAR 2019 audité	19
2.4.1. Principales caractéristiques du programme PRDAR 2019.....	19
2.4.2. Choix des opérations soumises à contrôle approfondi.....	22
3. L'organisation administrative de l'instruction et du contrôle du programme	24
3.1. Le contrôle sur pièces	25
3.1.1. La formalisation de l'instruction par la DRAAF Hauts-de-France et les délais 25	
3.1.2. Le contenu des vérifications par la DRAAF Hauts-de-France.....	26
3.1.3. La contribution de la DGPE aux processus d'instruction et de contrôle	27
3.1.4. La conformité des procédures d'instruction et de gestion financière.....	28
3.2. Le contrôle sur place	29
3.3. Les avis sur le programme prévisionnel PRDAR 2019 des Hauts-de-France ...	29
3.3.1. L'avis du Comité scientifique de l'APCA	29
3.3.2. Les avis du COREDEF	30
3.3.3. Les avis de la DRAAF	30
3.3.4. Les avis de la DGPE.....	31
3.4. Conclusion.....	32
4. Examen de la gestion et de l'exécution du programme auprès du responsable du programme.....	34
4.1. La gestion du programme 2019.....	34
4.1.1. Les relations du responsable du programme avec la DRAAF Hauts-de-	

France 34	
4.1.2. La gouvernance du programme 2019	34
4.1.3. Le pilotage des maîtres d'œuvre délégués par le responsable de programme.....	37
4.2. L'exécution du programme 2019	38
4.2.1. Faits marquants des réalisations	38
4.2.2. Écarts avec le prévisionnel	39
4.3. La gestion financière du programme 2019	39
4.3.1. Budget prévisionnel et répartition des crédits du CASDAR	39
4.3.2. Réalisations budgétaires et comparaison au prévisionnel	41
4.3.3. Coûts salariaux affectés au programme	45
4.3.4. Charges indirectes affectées au programme	47
5. Examen d'opérations significatives	48
5.1. Action Élémentaire n° 1 : « Accompagner les entreprises agricoles dans leur recherche de compétitivité, de performance et de résilience »	48
5.1.1. Description de l'action.....	48
5.1.2. Comparaison prévu - réalisé.....	49
5.1.3. Conclusion de l'AE1	49
5.2. Action Élémentaire n° 2 : « Anticiper, capitaliser et diffuser les références agronomiques pour accompagner l'évolution des systèmes vers une double performance »	50
5.2.1. Description de l'action.....	50
5.2.2. Comparaison prévu-réalisé.....	51
5.2.3. Conclusion sur l'AE2.....	52
5.3. Action Élémentaire n° 5 : « Développer et conforter l'agriculture biologique dans le Hauts-de-France »	55
5.3.1. Description de l'action.....	55
5.3.2. Comparaison prévu - réalisé.....	56
5.3.3. Conclusion	56
5.4. Action Élémentaire n° 10 « Détection de l'innovation, accompagnement et capitalisation des dynamiques en lien avec l'agroécologie »	57
5.4.1. Description de l'action.....	58
5.4.2. Comparaison prévu - réalisé.....	59
5.4.3. Conclusion :	59
6. Remarques générales sur le PRDAR 2019.....	61
6.1. Recommandations s'adressant à la CRA.....	61
6.2. Recommandation s'adressant à la DRAAF	66
6.3. Recommandation s'adressant à la DGPE	67
6.4. Conclusion sur l'assurance raisonnable donnée par les auditeurs	67

Conclusion	69
Annexes.....	71

RESUME

En application de l'arrêté du 25 avril 2007 relatif au contrôle exercé par le CGAAER sur les organismes bénéficiaires des subventions financées par le compte d'affectation spéciale développement agricole et rurale (CASDAR), une mission d'audit a été réalisée sur le programme régional de développement agricole et rural (PRDAR) des Hauts-de-France.

Elle avait pour objet de contrôler la conformité et l'effectivité de la mise en œuvre par la Chambre régionale d'agriculture (CRA) des actions subventionnées par le CASDAR au cours de l'année 2019 dans le cadre du PRDAR.

Le programme présenté a été élaboré en cohérence avec les orientations du programme national de développement agricole et rural (PNDAR). Depuis l'année 2018, il résulte de la fusion des programmes pluriannuels des deux anciennes régions, Picardie et Nord-Pas-de-Calais.

Le programme conventionné pour l'année 2019 s'élevait à 4 608 498 € dont 2 161 568 € de subvention du CASDAR, soit 47% du coût total.

L'instruction du programme a été réalisée conformément à la nouvelle procédure instituée en 2018, confiant à la Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) le rôle de service instructeur.

La préparation et la mise en œuvre du programme se sont déroulées dans un contexte de régionalisation inachevée, laissant un rôle prégnant aux Chambres (inter-)départementales. Les auditeurs ont constaté un schéma de gouvernance complexe, conduisant à un cloisonnement entre les acteurs, qui ne permet notamment pas aux pilotes de détenir toutes les clés du pilotage des actions qu'ils ont à conduire. La mise en œuvre du programme 2019 a en outre été complexifiée par un turn-over important au sein de l'équipe de pilotage du programme et des 11 Actions Élémentaires. L'approbation du PRDAR par la DRAAF résulte d'une négociation ayant conduit à accorder à la CRA un délai pour remédier à certaines non-conformités.

L'analyse des réalisations 2019 en termes d'actions mises en œuvre, de moyens budgétaires et humains montre qu'elles sont globalement conformes aux prévisions ainsi qu'au cadre fixé par les instructions ministérielles et la convention financière. Les écarts sont expliqués.

Les personnes rencontrées sont fortement impliquées pour la mise en œuvre des engagements, et les livrables produits sont de qualité.

Les auditeurs soulignent également la qualité du travail du bureau du développement agricole et des chambres d'agriculture (BDA) et de la DRAAF des Hauts-de-France,

Au vu de leurs constatations, ils donnent au ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation l'assurance raisonnable de la bonne utilisation des fonds CASDAR conformément à leur objet, ainsi que de l'effectivité des réalisations et de leur conformité au prévisionnel.

Toutefois, en raison des insuffisances constatées, ils formulent des recommandations pour l'avenir, notamment en matière de finalisation de la dimension régionale du programme, d'organisation de la gouvernance, du pilotage et de la mise en œuvre du programme, de structuration du service

mutualisé Innovation-Recherche-Développement et d'ouverture partenariale.

Mots clés : CASDAR, Développement agricole, Chambre régionale d'agriculture, Hauts-de-France, DRAAF, DGPE

LISTE CHRONOLOGIQUE DES RECOMMANDATIONS

- R1.** Recommandation adressée à la CRA des Hauts-de-France sur le contenu du programme :
- Constituer un PPR, unique et renforcé, à partir de l'AE10, permettant d'accentuer le déploiement de l'agroécologie par le réseau des Chambres et supprimer l'AE11 en répartissant les actions qui le mériteraient dans les autres AE du programme ;
 - Généraliser la régionalisation des AE et des OO et harmoniser le contenu des actions du programme.
- R2.** Recommandation adressée à la CRA pour renforcer la gouvernance et le pilotage du programme :
- Régionaliser et simplifier le processus de pilotage et de mise en œuvre du programme ;
 - Harmoniser la gestion administrative et financière ;
 - Réunir les instances nécessaires à la mise en œuvre et à la transversalité du programme ;
 - Formaliser et mettre en œuvre les outils de management et de gestion permettant de légitimer et responsabiliser les agents en charge du programme et des AE, de leur donner l'ensemble des informations techniques et financières les concernant et de s'assurer de la bonne mise en œuvre du programme ;
 - Identifier l'action du CASDAR auprès des conseillers-réalisateurs et de l'ensemble des agents des Chambres ;
 - Formaliser les décisions d'intérim.
- R3.** Recommandation adressée à la CRA de structurer, renforcer et légitimer le service mutualisé IRD, en capacité de :
- Développer les essais systèmes et des pratiques agro-écologiques à plus grande échelle ;
 - Renforcer la capacité d'analyse des actions du programme ;
 - Assurer un meilleur équilibre au sein du programme et sa bonne articulation avec l'ensemble des actions relevant de la RDI dans les Hauts-de-France ;
 - Piloter le PRDAR.
- R4.** Recommandation adressée à la CRA relative aux partenariats :
- Ouvrir la liste des partenaires réalisateurs du PRDAR à des structures plus éloignées du réseau des Chambres d'agriculture, mieux identifier leur contribution dans les conventions et le compte rendu de réalisation, formaliser des avenants ;
 - Ouvrir la composition et adapter le fonctionnement du COREDEF pour en faire un lieu de débat utile pour la RDI dans les Hauts-de-France, en complémentarité avec la commission IRD.
- R5.** Recommandation adressée à la DRAAF
- Dédier et soutenir les moyens humains suffisants et compétents permettant d'assurer la mise en œuvre des objectifs du CASDAR dans le cadre du PRDAR ;
 - Veiller à tracer l'instruction du programme et des échanges internes et externes qui lui sont liés.
- R6.** Recommandation adressée à la DGPE
Maintenir la production d'un avis sur les PRDAR.

1. TERMES ET DEROULEMENT DE LA MISSION

1.1. Objectifs de la mission

Par arrêté du 25 avril 2007 modifié, le ministre chargé de l'agriculture a confié au conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) le contrôle après paiement sur l'ensemble des organismes bénéficiaires des subventions financées par le compte d'affectation spéciale pour le développement agricole et rural (CASDAR).

Dans ce cadre, le comité d'orientation du CGAAER réuni le 16 décembre 2020, sous la présidence du directeur de cabinet du ministre, a validé le programme de travail 2021. Il a notamment décidé¹ un audit de conformité de l'utilisation des fonds du CASDAR octroyés en 2019 à la Chambre régionale d'agriculture (CRA) des Hauts-de-France, maître d'œuvre du programme régional de développement agricole et rural (PRDAR) dans cette région.

L'audit a eu pour objet de :

- Vérifier que le compte rendu technique et financier présenté par la CRA est sincère et véritable ;
- S'assurer que les actions conduites l'ont été conformément au programme prévisionnel agréé par le ministère chargé de l'agriculture.

Il convient de préciser que cette mission n'avait pas pour vocation d'évaluer l'impact du programme ni la pertinence de ses actions.

1.2. Déroulement de la mission

Le vice-président du CGAAER a désigné Monsieur Benoît Bonnefoi, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, et Monsieur Philippe Vincent, inspecteur général de santé publique vétérinaire, pour conduire cette mission d'audit.

La méthode retenue pour conduire cette mission s'appuie sur le manuel d'audit CASDAR élaboré par la mission d'inspection générale et d'audit (MIGA) du CGAAER.

Par lettre en date du 26 mars 2021, le président de la MIGA a informé le président de la CRA de la décision de cet audit.

Les auditeurs ont contacté le responsable de ce PRDAR au bureau du développement agricole et des chambres d'agriculture (BDA) de la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) pour un premier échange téléphonique réalisé le 24 février 2021. Celui-ci a conduit à la transmission aux auditeurs des documents demandés. Une audition en visio-conférence qui a eu lieu le 26 mai 2021, a permis d'obtenir les réponses attendues² ainsi que la transmission de documents complémentaires.

Les auditeurs ont contacté la responsable du Service régional de la performance économique et environnementale des entreprises (SRPE) à la Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) des Hauts-de-France pour un premier échange téléphonique réalisé le 3 mars 2021. Celui-ci a conduit à la transmission aux auditeurs des documents demandés. Une audition en visio-conférence qui a eu lieu le 11 mai 2021, a permis aux auditeurs d'obtenir les réponses à leurs

¹ Formalisé dans la lettre de commande du 31 décembre 2020 signée par le directeur de cabinet du ministre de l'agriculture et de l'alimentation (voir en Annexe 1)

² Les auditeurs avaient préalablement transmis un guide d'entretien

questions³ ainsi que la transmission de documents complémentaires.

Les auditeurs ont contacté le directeur général (DG) de la CRA des Hauts-de-France pour un premier échange téléphonique réalisé le 12 mars 2021. A sa demande et afin de préparer la réalisation de l'audit, prévu d'être réalisé sur place, les auditeurs lui ont transmis une note d'organisation ainsi qu'un guide d'entretien. Le 7 avril, une réunion en visio-conférence a permis d'échanger sur ces documents, de convenir du calendrier et du programme des auditions et d'identifier les documents dont les auditeurs souhaitaient disposer pour préparer les entretiens⁴.

La mission d'audit s'est rendue à Amiens dans les locaux de la CRA des Hauts-de-France du 1^{er} au 4 juin 2021. La majorité des entretiens a été réalisée en présentiel. Certains réalisateurs d'actions ont été associés en visio-conférence aux auditions de leur(s) pilote(s) d'Action Élémentaire (AE).

A l'issue de la restitution à chaud au DG de la CRA des Hauts-de-France, il a été convenu avec lui de l'intérêt d'un approfondissement complémentaire sur le pilotage et le suivi comptable du programme. Cela s'est traduit par un entretien le 14 juin avec le DG de la CRA et les chargées de PRDAR suivi de la transmission de documents, ainsi que par un entretien en visio-conférence réalisé avec le directeur territorial de la Chambre d'agriculture interdépartementale du Nord-Pas-de-Calais.

Les auditeurs remercient l'ensemble des personnes rencontrées pour leur accueil, leur disponibilité et leur réactivité en réponse à leurs demandes. Ils sont particulièrement reconnaissants aux deux chargées de PRDAR rattachées à la CRA des Hauts-de-France, qu'ils ont beaucoup sollicitées. La liste des personnes rencontrées figure en Annexe 2.

Ce rapport a été supervisé le 4 mars 2022 par Monsieur Alain Pierrard, inspecteur général de santé publique vétérinaire, référent du domaine CASDAR de la MIGA du CGAAER. Il a ensuite été transmis, le 7 mars 2022, au DG de la CRA et à la DRAAF dans le cadre d'une phase d'échanges contradictoires ainsi qu'au BDA.

Leurs remarques et compléments sont repris en annexe (respectivement Annexes 6,7 et 8).

1.3. Travail documentaire

Les auditeurs se sont attachés dans un premier temps à réunir différents documents de nature réglementaire et procédurale (instructions ministérielles et notamment les circulaires du 20 juin et du 25 septembre 2013, le contrat d'objectifs de l'Assemblée permanente des Chambres d'agriculture (APCA) pour 2014 – 2020, l'instruction technique (IT) du 10 février 2015 sur les projets pilotes régionaux, le décret 2016-610 du 13 mai 2016 relatif au réseau des Chambres d'agriculture⁵, les IT des 14 février 2018 et 16 avril 2019⁶ relatives à la déconcentration de l'instruction des PRDAR aux DRAAF, le courrier DGPE du 3 octobre 2018 pour la préparation des programmes de développement agricole et rural 2019, l'arrêté ministériel du 2 avril 2019 portant approbation de PRDAR pour l'année 2019, le courrier du 21 février 2020 sollicitant le compte rendu d'exécution du programme 2019,...).

³ Les auditeurs avaient préalablement transmis un guide d'entretien

⁴ Documents reçus le 18 mai 2021

⁵ Le décret définit le rôle des Chambres d'agriculture en matière d'agroécologie et les contributions qu'elles apportent pour l'amélioration de la performance économique, sociale et environnementale des exploitations agricoles. Il précise les missions que les Chambres régionales d'agriculture exercent au bénéfice des Chambres départementales et prévoit une possibilité de mutualisation de leurs agences comptables. Enfin, il met en place une tutelle renforcée pour les Chambres d'agriculture en difficulté.

⁶ IT DGPE 2018-131 et IT DGPE 2019-360

En second lieu, les auditeurs ont reçu :

- Les programmes pluriannuels PRDAR 2014 - 2020 de la Chambre d'agriculture du Nord-Pas-de-Calais et de la Chambre d'agriculture de Picardie ;
- La synthèse de l'évaluation accompagnée réalisée en 2017 par les Chambres d'agriculture des Hauts-de-France sur le soutien à la diversification qu'elles mettent en œuvre notamment dans l'AE dédiée des PRDAR Nord-Pas-de-Calais et Picardie ;
- Les bilans à mi-parcours des PRDAR 2014 – 2020 Hauts-de-France, « Versant nord »⁷ et « Versant sud »⁸ ;
- Le programme prévisionnel pluriannuel révisé PRDAR 2018-2020 Hauts-de-France;
- L'avis du Comité scientifique des Chambres d'agriculture des 9 et 10 janvier 2018 sur les engagements prévisionnels 2018-2020;
- Le programme prévisionnel PRDAR 2019 des Hauts-de-France
- La convention financière PRDAR 2019 des Hauts-de-France
- Le compte rendu de réalisation du PRDAR 2019 des Hauts-de-France;

⁷ Terme utilisé pour désigner les deux départements de l'ex région Nord-Pas-de-Calais

⁸ Terme utilisé pour désigner les quatre départements de l'ex région Picardie

2. CARACTERISTIQUES GENERALES ET STRUCTURATION DU PROGRAMME AUDITE

2.1. Contexte socio-économique et environnemental

L'agriculture en Hauts-de-France, un secteur qui compte et s'adapte, mais qui doit encore progresser⁹

La filière agricole est le 1^{er} employeur¹⁰ des Hauts-de-France¹¹ et se singularise par son occupation du territoire régional (68 % du territoire en Hauts-de-France pour 49% en moyenne nationale), la plus grande taille des exploitations¹² et la production brute standard (PBS) des exploitations (62 % des exploitations ont une PBS supérieure à 100 000 € contre 43 % en moyenne nationale)¹³. Les productions végétales représentent 80% des surfaces¹⁴ (54% en moyenne nationale) avec d'importantes spécialisations en cultures industrielles (Pomme de Terre, Betterave sucrière, plantes textiles, légumes¹⁵). La valeur des productions agricoles représente en moyenne 6 milliards d'€¹⁶ et le chiffre d'affaires des industries agroalimentaires et du commerce de gros s'élevait à 22,5 milliards d'€ en 2014. Mais l'agriculture toujours plus spécialisée de la région présente des vulnérabilités potentielles, dans le contexte de dérégulation des marchés.

Le taux de renouvellement des générations y est le 2^{ème} plus faible au niveau national après le Centre-Val de Loire. Le secteur agricole fait partie des secteurs considérés en tension en terme de besoins de main d'œuvre non satisfaits.

L'association « Agroturf Ressources et Territoires »¹⁷, qui a développé des compétences agronomiques depuis 30 ans, contribue au lien entre la recherche académique et les acteurs de développement. La Plateforme Agriculture du Futur, créée en 2018 dans le cadre du Contrat de développement territorial de l'Amiénois¹⁸, assure l'animation régionale et la mise en réseau des acteurs de la recherche et du développement ainsi que des porteurs de projets innovants.

Les enjeux adressés au PRDAR

Ils sont principalement :

- L'accompagnement des exploitations agricoles dans leur recherche de compétitivité, de performance et de résilience et dans l'évolution des systèmes de culture et d'élevage¹⁹ par la connaissance et la production de références (AE1 et AE2) ;

⁹ Références : Collection des Carnets de l'agriculture des Hauts-de-France - Chambre régionale d'agriculture - décembre 2019 : « L'agriculture et l'agroalimentaire, poids lourds de l'économie régionale », « L'agriculture : une filière clé pour l'emploi et le développement régional » et « Les agriculteurs, des acteurs essentiels pour répondre aux attentes de la société ».

¹⁰ 110 000 emplois

¹¹ L'agriculture régionale s'adosse à un tissu régional d'industries agroalimentaire dense bien ancré et diversifié avec la présence de grands groupes

¹² Les exploitations de plus de 50 ha représentent 58% de l'ensemble des exploitations et concentrent 91% de la SAU à comparer en moyenne nationale à respectivement 44% et 87%.

¹³ Les grandes exploitations spécialisées à forte productivité par travailleur se sont développées, particulièrement dans le Versant sud où près de 60% des exploitations ont un OTEX « Céréales/protéagineux » ou « Autres grandes cultures » contre 40% pour le Versant nord et la surface moyenne des exploitations y était, en 2013, de 96 ha Versant sud contre 60 ha Versant nord.

Les systèmes d'exploitation sont plus diversifiés et les circuits de proximité plus développés dans le Versant nord mais cette diversité des productions recule

¹⁴ 1^{ère} région pour le blé tendre

¹⁵ 1^{ère} région productrice pour les pommes de terre les betteraves sucrières, les endives et les légumes de transformation

¹⁶ 3^{ème} région agricole en terme de valeur et 1^{ère} région non viticole

¹⁷ Partenaire du PRDAR

¹⁸ Signé le 16 mars 2017 entre l'Etat, le Conseil régional, le conseil départemental de la Somme et la Communauté d'agglomération d'Amiens Métropole.

¹⁹ Les cultures riches en protéines sont en déclin depuis une 20aine d'années pour des raisons agronomiques et économiques

- La sensibilisation et l'accompagnement à la préservation de la biodiversité (AE6), ainsi qu'aux pratiques agro-écologiques (AE2 et AE10)
- Le développement de l'Agriculture Biologique²⁰ (AE5)
- Le développement des emplois, des formations et de la transmission des entreprises agricoles (AE7 et AE8);
- La diversification avec le développement de l'accueil à la ferme (circuits courts²¹, restauration, hébergement, loisirs) AE3 ;
- La contribution aux objectifs de réduction des gaz à effet de serre et à la production d'énergie renouvelable (AE4).

De leur côté, les agriculteurs des Hauts-de-France ont l'habitude d'avoir de la production et de la performance assurant un revenu et ils s'engagent dans des démarches leur offrant des résultats.

2.2. Le réseau des Chambres d'agriculture en région Hauts-de-France en 2019

2.2.1. L'organisation du réseau des Chambres d'agriculture dans les Hauts-de-France en 2019

Réseau des Chambres	Nombre d'agents (estimation)
Chambre régionale	43
Chambre d'agriculture interdépartementale du Nord-Pas-de-Calais	208
Chambre d'agriculture de l'Aisne	81
Chambre d'agriculture de l'Oise	64
Chambre d'agriculture de la Somme	84

Tableau 1 : les effectifs des Chambres d'agriculture des Hauts-de-France en 2019²²

Les équipes figurant à l'organigramme de la CRA représentent moins de 10% des effectifs du réseau des Chambres d'agriculture des Hauts-de-France et concernent principalement la RH-paie, la comptabilité, l'informatique, l'identification-ERE et l'Innovation-Recherche-Développement (IRD), ainsi qu'une dizaine de chargés de mission²³ (marketing – qualité, communication, gestion financière des programmes, économie et filière, élevage, environnement). Elles peuvent être délocalisées dans des sites de Chambres (inter-)départementales (comptabilité, informatique). Pour certaines fonctions, la CRA mobilise par conventionnement des compétences issues des Chambres (inter-

²⁰ La production Bio représente 1,8% de la SAU (7,5% en moyenne nationale)

²¹ 16% des exploitations vendent en circuits courts contre 22% en moyenne nationale.

²² Source : organigrammes 2019 fournis aux auditeurs (Décompte approximatif compte tenu du rattachement d'agents à plusieurs Chambres).

²³ Tous localisés à Amiens

)départementales (responsable administratif et financier, agent comptable, ...).

L'organigramme de la Chambre d'agriculture interdépartementale Nord-Pas-de-Calais, Chambre de région avant la fusion, comporte plus de 200 agents. Les productions végétales mobilisent près d'une quarantaine d'agents quand plus d'une vingtaine d'agents sont dédiés aux productions animales. De leur côté, les services « communication » et « développement local » comportent respectivement 7 et 12 agents.

Les Chambres d'agriculture (inter-)départementales avaient des profils assez différents avant fusion. Elles avaient développé en Nord-Pas-de-Calais une offre étoffée de services aux agriculteurs quand celles de Picardie étaient plus concentrées sur les missions institutionnelles²⁴. Le tissu des exploitations est lui aussi différent. C'est le cas par exemple de la diversification : 9 % des exploitations vendent en circuits courts en Picardie pour près de 20 % en Nord-Pas-de-Calais.

Dans le cadre de la fusion « Hauts-de-France » et de la convergence du positionnement, des programmes ainsi que des actions, des conventions de mise à disposition, contre remboursement, d'agents entre le « Versant nord » et le « Versant sud » ont été développées²⁵.

Les interlocuteurs de la mission interrogés sur le positionnement concurrentiel du réseau des Chambres d'agriculture des Hauts-de-France identifient le domaine de l'élevage comme celui où la concurrence est la plus exacerbée.

2.2.2. Des évolutions partiellement finalisées en 2019

La réforme territoriale décidée en 2014-2015²⁶ impacte le réseau des Chambres d'agriculture par la modification du périmètre des régions²⁷ et la décision²⁸ de mettre en conformité le réseau des Chambres d'agriculture avec la nouvelle carte régionale dès le 1er janvier 2016²⁹. Les Chambres d'agriculture des Hauts-de-France doivent se restructurer à l'échelle de ce nouveau périmètre fusionné³⁰. Dans ce contexte, la Chambre d'agriculture de région Nord-Pas-de-Calais devient Chambre interdépartementale.

Des nouvelles compétences sont par ailleurs attribuées³¹ aux Chambres régionales d'agriculture, en consacrant la mutualisation des fonctions support dès le 1^{er} juillet 2017 ainsi que celle de la recherche-développement et innovation (RDI), comprenant la création au sein de chaque Chambre régionale d'un service commun « IRD ».

Ces différents éléments impactent, sur la période couverte par le PRDAR 2014-2020, le réseau des Chambres d'agriculture en Hauts-de-France. Mais en 2019, des dispositions réglementaires³² sont

²⁴ Mais aussi mise en place d'Inosys récente en Nord-Pas-de-Calais et plus ancienne Versant sud, d'Octagri, tant pour la gestion de la relation client que pour le suivi des temps des agents, en 2019 Versant nord et plus ancienne Versant sud, et la décision d'adopter des « alias » communs n'est prise qu'en janvier 2019....

²⁵ Mais l'évaluation accompagnée souligne la nécessité de repenser la répartition des compétences sur le territoire dans le contexte de la régionalisation afin de permettre un accès au service plus équitable entre département en spécialisant pour gagner en expertise, en optimisant les déplacements des conseillers et en maintenant la proximité.

²⁶Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), Loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 relative à la nouvelle organisation territoriale de la République.

²⁷ Ainsi, la région Hauts-de-France est constituée par regroupement des régions Nord-Pas-de-Calais et Picardie.

²⁸ Ordonnance n° 2015-1538 relative à l'évolution des circonscriptions des Chambres d'agriculture et article L. 512-1 du code rural et de la pêche maritime qui impose le principe d'une Chambre régionale d'agriculture par région

²⁹ Voir aussi Rapport CGAAER n° 17068 « Les nouvelles Chambres régionales d'agriculture : constats et perspectives »

³⁰ Etats des lieux des thématiques d'intervention, des activités et des moyens déployés de chaque Chambre en 2016, séminaires des bureaux de Chambres pour préciser les orientations stratégiques en octobre 2017, équipes réunies en groupes de travail en 2017

³¹ Loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014 et décret n°2016-610 du 13 mai 2016, dit « décret RDI »

³² Ordonnance déterminant les conditions de la création d'une Chambre de région et de Chambres territoriales sans personnalité juridique, en application de l'article 79 de la Loi n°2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et simplification de l'action publique (ASAP) pour laquelle le gouvernement dispose d'un délai de 18 mois à compter de la publication de la Loi au JO (8décembre 2020) pour les adopter.

encore nécessaires pour sécuriser juridiquement le projet de Chambre de région tel qu'envisagé en Hauts-de-France.

2.2.3. Un contexte institutionnel impactant pour le PRDAR 2019

La mise en œuvre du PRDAR 2019 des Hauts-de-France s'inscrit dans une période sensible et un contexte particulier à plusieurs titres :

- Les élections régionales de décembre 2015 et une nouvelle mandature du Conseil régional des Hauts-de-France, avec une stratégie agricole en 6 axes et 17 priorités³³ et qui est le seul avec l'Etat à conventionner au niveau régional³⁴ ;
- Des Conseils départementaux, mobilisés sur le développement agricole³⁵ et qui se sont rapprochés depuis la fusion des régions ;
- Les élections « chambre » de janvier 2019 avec l'élection d'un nouveau président de la CRA et l'orientation vers une Chambre de région, employeur unique avec des Chambres territoriales perdant leur caractère d'établissement public³⁶ ;
- La mise en place de la nouvelle mandature avec la séance d'installation de la nouvelle CRA et l'élection de son nouveau président intervenue le 13 mars 2019, ainsi que la nomination, effective à partir d'avril 2019, d'un nouveau DG pour la CRA ;
- La gouvernance complexe d'un PRDAR, fusionné en 2018 mais dans l'attente de la régionalisation ;
- L'organisation de la mise en œuvre du PRDAR 2019 est fragilisée par plusieurs évènements RH qui touchent l'équipe de pilotage du PRDAR et s'ajoutent au turn-over important au cours du programme 2014-2020.

2.2.4. Conclusion

L'évolution de l'organisation des Chambres d'agriculture n'est donc pas finalisée au moment de la conception et de la mise en œuvre du PRDAR 2019. Si le principe d'une régionalisation est indiqué comme faisant consensus, la Chambre d'agriculture de la Somme se singularise³⁷.

Le bilan à mi-parcours du PRDAR 2014-2020, réalisé en 2017, a permis de fusionner les deux PRDAR Nord-Pas-de-Calais et Picardie et de faire progresser la convergence et la régionalisation des actions inscrites dans le PRDAR pluriannuel révisé 2018-2020³⁸.

Le PRDAR fusionné en 2018 est reconnu pour son effet positif sur le dialogue entre les différentes équipes³⁹. L'adaptation de son pilotage et de sa mise en œuvre est cependant affectée par le maintien, dans l'attente de la régionalisation, de processus, tant technique que financier, transitoires complexes⁴⁰. L'équipe de pilotage doit composer avec des orientations, des organisations et des pratiques qui peuvent différer sensiblement d'une Chambre départementale à l'autre. Plusieurs

Le projet d'ordonnance a été examiné en Conseil des ministres de janvier 2022.

³³ Présentée fin septembre 2017

³⁴ Les Agences de l'eau, Arvalis et Terre Innovia ne contractualisent qu'avec les Chambres d'agriculture départementales. Des comités de sélection communs associant les financeurs (collectivités, Agences de l'eau et l'Etat) permettent d'articulation de leurs interventions ainsi que la convergence sur certaines actions en cofinancement.

³⁵ Les 5 Conseils départementaux ont formalisé une convention avec « leur » Chambre d'agriculture depuis le début de années 2000 et qui porte notamment sur l'approvisionnement de la restauration collective ou l'accompagnement des exploitations en difficulté ; quatre d'entre eux (Aisne, l'Oise, la Somme et le Pas-de-Calais) ont constitué un groupe agriculture (Note de synthèse de l'évaluation accompagnée 2017)

³⁶ Démarche complexe qui doit tenir compte de l'expérience de Chambre de région en Nord-Pas-de-Calais depuis 2010 devenue Chambre interdépartementale au 1^{er} janvier 2016 et de la forte départementalisation en Picardie.

La régionalisation pourrait ne pas concerner la Somme, au moins dans un premier temps.

³⁷ Le scénario de son intégration différée dans une Chambre de région Hauts-de-France est évoqué.

³⁸ C'est le premier PRDAR conjoint pour les Hauts-de-France

³⁹ Référence : note de synthèse de l'évaluation accompagnée 2017 page 14

⁴⁰ C'est le cas aussi d'évolutions de l'organisation telle que la mise en place d'un service régional IRD encore embryonnaire

interlocuteurs de la mission restituent la complexité de l'organisation de la mise en œuvre en 2019 (voir aussi § 4.1.2 et Annexe 5) et la mise en attente d'évolutions en lien avec le projet de régionalisation, avec le constat partagé par les auditeurs d'une certaine (inter-) départementalisation⁴¹ du PRDAR 2019.

Les années 2017, 2018 et 2019 constituent donc pour le PRDAR une période charnière. La convergence n'est pas aboutie. Le terme de ce processus n'est en effet pas attendu avant 2021⁴².

Ce point est repris au § 6 (recommandation N° 1).

2.3. Principales caractéristiques du programme pluriannuel révisé PRDAR 2018-2020

Les auditeurs ont considéré que l'examen du programme PRDAR 2019 des Hauts-de-France nécessitait d'analyser le « Programme prévisionnel pluriannuel révisé 2018-2020 », compte tenu de son caractère pluriannuel et du fait que le document des « Engagements annuels 2019 » y renvoie pour la présentation générale.

La note d'instruction de la DGPE du 18 septembre 2017, relative à l'élaboration des PRDAR 2018-2020 des Chambres d'agriculture, définit le cadre à respecter⁴³ et notamment :

- La mise en œuvre des engagements du Contrat d'objectif du réseau des Chambres d'agriculture pour les PDAR 2014-2020 signé en octobre 2013⁴⁴ et du projet stratégique 2019-2025 ;
- L'identification effective des besoins et des actions de développement rattachées à la production de références⁴⁵ ;
- Un seul programme pour les régions fusionnées dès 2018 et la présentation de la généralisation des réalisations à l'échelle régionale⁴⁶ au plus tard en 2020⁴⁷ ;
- L'intégration des nouveaux services IRD à la gouvernance du programme ;
- La présentation des actions concourant à l'accompagnement des conseillers à l'évolution des métiers du conseil⁴⁸ ;
- Le ratio des dépenses indirectes sur les dépenses directes plafonnée à 30% en 2018⁴⁹ ;
- Une part d'au moins 5%⁵⁰ des crédits CASDAR attribués à des organismes hors réseau des Chambres et Services de remplacement.

Le PRDAR prévisionnel 2018 doit permettre notamment :

- Une prévision pluriannuelle en sus de la présentation plus détaillée des actions prévues d'être réalisées en 2018 ;

⁴¹ 4 sous-ensembles : Nord-Pas-de-Calais aussi dénommé « Versant nord », Aisne, Oise et Somme, ces trois départements pouvant aussi constituer le « Versant sud »

⁴² Au 1^{er} avril 2021, le macro-organigramme a été arrêté et les chefs de services désignés avec responsabilité fonctionnelles sur les équipes

⁴³ Complète et adapte les instructions initiales de la circulaire initiale du 25 septembre 2013 pour les PRDAR 2014-2020

⁴⁴ En particulier engagements n°2 Contribuer à l'innovation et n°9 Diffuser les résultats auprès des bénéficiaires finaux, agriculteurs en particulier

⁴⁵ Nouvelle rubrique à renseigner dans la fiche de présentation de chaque AE pour présenter « les conditions et sur quelles tâches des agriculteurs sont éventuellement associés à la réalisation » et « comment le transfert des résultats vers les agriculteurs est prévu »

⁴⁶ Une action régionale ne peut être constituée par la juxtaposition d'actions départementales

⁴⁷ Seulement possibilité d'opérations sur le périmètre des anciennes régions

⁴⁸ Sur les thématiques de l'agroécologie, de l'accompagnement au changement, de l'approche systémique en lien avec l'engagement 4 du contrat d'objectif des Chambres pour les PDAR

⁴⁹ Trajectoire de réduction vers la cible à 20% pour 2020 au lieu de 40 % en 2014-2017

⁵⁰ Cible à 10 % en 2020

- Le réexamen de certaines actions⁵¹ ;
- La prise en compte des recommandations issues des bilans et évaluations à mi-parcours réalisés aux niveaux national et régional.

⁵¹ Possibilité dans les régions fusionnées de supprimer certaines actions

La « Demande prévisionnelle 2018 » contribue à la compréhension des éléments ayant conduit à la structure du PRDAR fusionné pluriannuel 2018-2020⁵².

Ainsi, l'importance accordée à l'AE2 « Anticiper, capitaliser et diffuser les références agronomiques et technologiques pour accompagner l'évolution des systèmes vers la double performance » et son poids relatif sont expliqués par l'enjeu de conforter la position de leader des Hauts-de-France dans les productions « grandes cultures » et légumes de transformation⁵³ (voir aussi § 5.2). De même, les différentes crises sectorielles de 2015-2016 dans le domaine de l'élevage ont souligné la vulnérabilité des exploitations concernées et justifient la création, par restructuration de trois AE antérieures, de l'AE1 et le maintien d'un PPR encore spécifique au « Versant nord » (AE11).

Si « Développer et conforter l'agriculture biologique dans les Hauts-de-France » est une priorité partagée sur l'ensemble de la région, l'AE5 continue à mobiliser les crédits du Conseil régional disponibles sur une base historique dans le « Versant nord » (voir aussi § 5.3.).

L'acuité croissante de la prise en compte de la biodiversité et l'enjeu de disposer de références pour démontrer la synergie agriculture/biodiversité, conduisent le réseau des Chambres d'agriculture à renforcer leurs orientations stratégiques sur ce sujet et à identifier une AE6 dédiée à partir de l'historique du PRDAR « Versant nord » et des actions financées par le Conseil régional « Versant sud ».

2.4. Le programme PRDAR 2019 audité

La note d'instruction DGPE/SDPE/BDA du 27 septembre 2018 relative à l'élaboration des PRDAR prévisionnels 2019 confirme le cadre élaboré en 2017 pour la révision pluriannuelle 2018-2020⁵⁴. Celui-ci est modifié sur quelques points dont principalement :

- La part minimale de subvention CASDAR affectée au projet pilote régional (PPR)⁵⁵ ;
- Les dépenses indirectes affectées, qui ne doivent pas dépasser 30% des dépenses directes du programme⁵⁶ ;
- La réserve de performance dont la mobilisation est conditionnée par la mise en place par les Chambres du « Système de Conseil Agricole » (SCA) avant le 31 décembre 2019⁵⁷ ;
- Le calcul des montants attribués par région⁵⁸.

2.4.1. Principales caractéristiques du programme PRDAR 2019

Le programme 2019 est structuré en AE (action élémentaire), OO (objectif opérationnel) et Actions (unité élémentaire de réalisation).

Il comporte 187 Actions regroupées au sein de 59 OO répartis entre les 11 AE suivantes :

- AE1 : Accompagner les entreprises agricoles dans leur recherche de compétitivité, de performance et de résilience ;

⁵² Les auditeurs ont aussi examiné le tableau du 22 septembre 2017 sur le passage des programmes 2017 Versant nord et Versant sud au programme 2018 fusionné, synthétisé dans les deux premières colonnes du tableau 2 de l'annexe 5

⁵³ Le Conseil régional a organisé en 2016 les Etats généraux du végétal pour la sécurisation et le développement de ces filières. Les Etats généraux de l'élevage en réaction à la crise de 2015-2016 ont débouché sur une vaste opération d'audits d'exploitations volontaires et une politique de redéveloppement de l'élevage à l'herbe.

⁵⁴ Note d'instruction datée du 17 septembre 2017 relative à l'élaboration des PRDAR prévisionnels 2018-2020 (voir § 2.3)

⁵⁵ A minima 15 % des crédits CASDAR contre 11 % jusqu'en 2018

⁵⁶ Au lieu de 40% pour la 1ère partie du programme 2014-2020

⁵⁷ En absence d'habilitation sera déduite du versement du solde.

⁵⁸ Révision sur la base d'un critère historique pour 97,2% du nombre d'actifs agricoles pour 1,4% et du nombre de GIEE pour 1,4% soit une baisse de près de 130K€ hors réserve de performance

- AE2 : Anticiper, capitaliser et diffuser les références agronomiques pour accompagner l'évolution des systèmes vers la double performance ;
- AE3 : Accompagner l'émergence et le développement des activités de diversification et des filières de valeur ajoutée ;
- AE4 : Accompagner le développement de la production d'énergie renouvelable sur les territoires et l'évolution de l'agriculture face au changement climatique⁵⁹ ;
- AE5 : Développer et conforter l'agriculture biologique dans le Hauts-de-France ;
- AE6 : Identifier, valoriser et renforcer les contributions de l'agriculture à la biodiversité ;
- AE7 : Accompagner la transmission d'entreprises agricoles ;
- AE8 : Accompagner l'appui au remplacement en agriculture ;
- AE9 : Gouvernance régionale des actions de développement ;
- AE10 : Détection de l'innovation, accompagnement et capitalisation des dynamiques en lien avec l'agroécologie⁶⁰ ;
- AE11 : Optimisation des systèmes de polyculture-élevage ;

Le document des engagements prévisionnels PRDAR 2019 utilise globalement la trame transmise par l'APCA⁶¹. Il mentionne les difficultés rencontrées pour « le fonctionnement régional autour du PRDAR », « la généralisation des actions à tout le territoire » et « la transversalité entre les actions ». Il ne comporte pas « le calendrier et les modalités de convergence adoptées pour parvenir progressivement et au plus tard en 2020, à un programme présentant des actions régionalisées mises en œuvre sur toute la région fusionnée »⁶².

Les auditeurs identifient plusieurs points d'amélioration pour le document d'engagement prévisionnel du PRDAR 2019. Le nombre d'Actions « unités élémentaires de réalisation » par OO est très variable, de 1 par OO (AE7 et AE11) à 19 pour l'OO1 de l'AE2. De même, l'AE4 comporte 10 OO pour seulement 20 Actions « unités élémentaires de réalisation » quand l'AE2 n'a que 4 OO pour 34 Actions « unités élémentaires de réalisation ».

Le programme 2019 poursuit le travail d'harmonisation et de convergence au niveau de la région fusionnée par la mise en commun des actions⁶³ et des groupes projets à l'échelle de la grande région, après une première année de mise en œuvre en 2018 du programme pluriannuel révisé fusionné. Plusieurs actions prévoient, ainsi, de concrétiser leur extension à l'échelle Hauts-de-France⁶⁴ en 2019, mais d'autres restent spécifiques à un seul versant. Ainsi, l'AE1 conserve des actions juxtaposées⁶⁵, issues des AE2 et AE6 du « Versant nord » et AE1 du « Versant sud ». Pour l'AE3, le travail d'harmonisation de l'offre d'accompagnement⁶⁶, de structuration⁶⁷ et d'adaptation de

⁵⁹ L'AE4 favorise le développement de filières territorialisées non alimentaires.

⁶⁰ AE transversale qui « contribue par sa dimension innovation à l'ensemble des thématiques des plans du projet agro-écologique ».

⁶¹ 5 pages de présentation générale, rappel des attentes de la DRAAF et du Comité scientifique des Chambres d'agriculture, tableaux présentant la contribution des aux thématiques prioritaires du PNDAR et aux ARCO du contrat d'objectif, coordination des travaux des groupes, ...

⁶² Note d'instruction relative à l'élaboration des PRDAR prévisionnels 2018-2020

⁶³ AE1 et AE2 notamment

⁶⁴ Des actions d'accompagnement des cédants engagées dans le Nord-Pas-de-Calais sont étendues en 2019 à l'échelle des Hauts-de-France dans le cadre de l'AE7 ou les actions de l'AE8 pour l'appui au remplacement en agriculture

⁶⁵ Adaptation au changement et performance des systèmes de productions animales – systèmes agricoles compétitifs et résilients – renforcer la gestion des RH sur les exploitations agricoles au travers notamment de l'organisation du travail

⁶⁶ Calendrier de formation régionalisé

⁶⁷ Offre « anniversaire à la ferme »

l'offre⁶⁸ engagé en 2018 se poursuit⁶⁹ mais les actions confiées à « Savoir Vert »⁷⁰ et à « Campagnes Vivantes » ne portent que sur le « Versant nord »⁷¹.

Enfin, la Chambre d'agriculture interdépartementale Nord-Pas-de-Calais est la seule à bénéficier de CASDAR pour l'AE6⁷² et l'AE7. L'AE5 est dans une situation inverse mais relève d'une autre logique : l'antériorité des programmes avant fusion des régions conduit pour l'AE5⁷³ au maintien des financements du Conseil régional pour le « Versant nord » et à ne mobiliser le CASDAR sur cette AE que pour le « Versant sud ».

L'AE10, anciennement PPR du PRDAR Picardie est présentée comme le PPR du PRDAR fusionné⁷⁴. Mais le PPR du PRDAR Nord-Pas-de-Calais (période 2014-2017) dont les actions sont regroupées dans l'AE11 et portent sur la polyculture-élevage, est maintenu⁷⁵ encore en 2019⁷⁶ dans les seuls départements du Nord et du Pas-de-Calais⁷⁷.

Ces différents points sont repris au § 6 (recommandations N° 1 et N° 5).

La réalisation de ce programme repose principalement sur l'activité des 4 Chambres (inter-) départementales d'agriculture⁷⁸ ainsi que sur la CRA qui en est le maître d'œuvre. Y participent également 14 organismes extérieurs au « groupe chambres ».

Les partenaires hors Chambres d'agriculture sont les suivants :

- Service de remplacement (SR) de l'Aisne ;
- SR de l'Oise ;
- SR de la Somme ;
- SR du Nord ;
- SR du Pas-de-Calais ;
- Fédération des SR Hauts-de-France ;
- Campagne vivantes⁷⁹
- Pôle légumes régional⁸⁰
- Savoir vert⁸¹
- ELVEA 60⁸²

⁶⁸ Répondre à la demande d'accueil scolaire émanant des lycées

⁶⁹ Bulletin technique diversification, Agenda de Rendez-vous pro de la diversification et stratégie Bienvenue à la ferme à l'échelle des « Hauts-de-France »

⁷⁰ A noter que Savoir Vert a modifié ses statuts pour intervenir à l'échelle Hauts-de-France mais que le partenariat n'a pas évolué à la révision à mi-parcours

⁷¹ L'AE3 reste structurée en 3 sous-ensembles d'OO correspondant aux actions portées respectivement par les Chambre d'agriculture des Hauts-de-France (4 OO), par « Campagne vivante » (2 OO) et par « Savoir Vert » (3 OO), ces 2 derniers n'intervenant qu'en Nord-Pas-de-Calais.

⁷² 43 810€ partagés avec pour Campagne Vivante (15,5 K€)

⁷³ Plan Bio 2017-2021 DRAAF-Conseil régional, dont 2 des 4 axes confiés aux Chambres sont intégrés à l'AE

⁷⁴ Pour le PRDAR 2019 la part minimale de CASDAR affectée au PPR passe à 15 % (11 % en 2018) et doit être dédiée aux partenaires à hauteur de 10 %.

⁷⁵ A la demande des élus, argumentée par une fiche

⁷⁶ Intégrer la Thiérache, située en ex-Picardie n'a pas été retenu.

⁷⁷ Y compris l'accompagnement de GIEE qui porteraient sur cette thématique en lieu et place de l'OO2 de l'AE10 et l'acquisition des références

⁷⁸ Nord-Pas-de-Calais, Aisne, Oise et Somme

⁷⁹ Cité de l'agriculture à Saint Laurent Blangy

⁸⁰ Nord-Pas-de-Calais dont les Chambres d'agriculture NPDC et Hauts-de-France sont actionnaires

⁸¹ Créé en à l'initiative de la FRSEA 59/62 en 1992

⁸² Association des éleveurs de l'Oise dont le siège est à la Chambre d'agriculture à Beauvais

- Agroturf Ressources et Territoires⁸³
- CETA Hauts de Somme⁸⁴
- Service de Développement agricole d'Hucqueliers
- Syndicat d'Etudes Techniques Agricoles (SETA)⁸⁵

Les auditeurs soulignent que les bénéficiaires du CASDAR autres que le réseau des Chambres d'agriculture et des Services de remplacement, leur sont très liés⁸⁶. Ils considèrent qu'une ouverture à des partenaires moins proches correspondrait mieux à l'esprit du PNDAR. Ce point est repris au § 6 (Recommandation N°4).

La convention du programme 2019 a prévu une subvention CASDAR de 2 161 568 € correspondant à 46,90% du montant total des dépenses prévisionnelles arrêtées à 4 608 598,35 € et 49,88 ETP.

Les auditeurs ont examiné le tableau synthétique, réalisé en 2017 par la CRA, listant l'ensemble des actions entrant dans le champ des thématiques du PRDAR⁸⁷ et bénéficiant d'un financement externe⁸⁸ aux Chambres. Il n'identifie pas de cofinancements européens mobilisés sur ces actions. Les financements susceptibles d'être mobilisés sur des actions entrant dans les thématiques du PRDAR sont importants au regard des ressources du réseau des Chambres des Hauts-de-France⁸⁹. Leur articulation est cependant complexe⁹⁰. Cette complexité découle en particulier de la non-synchronisation des programmes adoptés par les financeurs⁹¹. Pour les Agences de l'eau, elle tient aussi à leurs limites géographiques spécifiques. Elle résulte également de la volonté affichée, lors de la fusion des PRDAR en 2018, du maintien de la référence aux enveloppes historiques pour chacune des Chambres.

2.4.2. Choix des opérations soumises à contrôle approfondi

Pour guider le choix des AE soumises à contrôle approfondi, les auditeurs se sont appuyés sur les critères suivants :

- Les priorités gouvernementales ;
- L'importance de leurs actions pour le développement de l'agriculture de la région ;
- Le niveau des crédits CASDAR qu'elles mobilisent ;
- L'articulation des AE entre elles.

Sur les 11 AE du programme, les auditeurs ont retenu les AE1, 2, 5 et 10⁹², ainsi que l'AE9⁹³ « gouvernance ». Elles représentent les 2/3 des ETP et du CASDAR mobilisés par le programme en 2019.

Un guide d'entretien, envoyé au préalable, informait les interlocuteurs des auditeurs de ce choix.

⁸³ Cité de l'agriculture à Saint Laurent Blangy

⁸⁴ Estrées-Mons (80)

⁸⁵ Bapaume : association créée et gérée par des exploitants agricoles ; 105 adhérents pour 17 000 ha

⁸⁶ La liste des partenaires du PRDAR 2019 est identique à celle du PRDAR 2018

⁸⁷ Le PRDAR est considéré comme un programme « rassembleur ».

⁸⁸ CASDAR, Conseil régional, Agences de l'Eau, Conseils départementaux, France Agrimer, Vivéa, IDELE, ...

⁸⁹ 2,2 M€ de CASDAR et 2,8 M€ du Conseil régional au regard des 40 M€ de budget des Chambres d'agriculture des Hauts-de-France soit 12,5%

⁹⁰ Les financeurs s'intéressent tous aux mêmes sujets : il faut donc valoriser la complémentarité des financements.

⁹¹ Décalage entre le projet de mandature des Chambres, début 2019, la nouvelle mandature du Conseil régional en 2021 et le terme du CASDAR en 2021.

⁹² Traitées au § 5

⁹³ Traitée au § 4.1.2

%	AE1	AE2	AE3	AE4	AE5	AE6	AE7	AE8	AE9	AE10	AE11	TOTAL
En ETP	19,15	27,77	18,43	9,2	3,98	2,86	1,83	0,97	2,80	8,26	4,73	100
En € CASDAR	21,54	20,14	16,31	6,98	5,21	2,03	1,71	3,62	4,15	11,67	5,82	100

Tableau 2: poids des AE en terme d'ETP mobilisées et de montant de CASDAR fléché⁹⁴.

⁹⁴ Sur la base du compte de réalisation

3. L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE DE L'INSTRUCTION ET DU CONTROLE DU PROGRAMME

La déconcentration aux DRAAF de l'hexagone de l'instruction du PRDAR est effective depuis 2018, année d'expérimentation d'un nouveau schéma de gestion des crédits du CASDAR. L'instruction technique du 16 avril 2019⁹⁵ reprend et adapte les éléments de celle de 2018⁹⁶. Elle précise en particulier les rôles respectifs des DRAAF, de la DGPE⁹⁷ et de l'ASP⁹⁸ dans ce nouveau cadre et comporte un « calendrier indicatif optimal des programmes ». La DRAAF est chargée de l'instruction du programme prévisionnel PRDAR 2019 et de son compte rendu d'exécution⁹⁹ (voir § 3.1.1, § 3.1.2 et § 3.3.3). La DGPE/BDA fournit à la DRAAF un avis écrit sur le programme prévisionnel, notamment sur les points qui méritent d'être améliorés ainsi que sur le compte rendu d'exécution (voir § 3.1.3. et § 3.3.4).

Le contexte de l'instruction et du contrôle du PRDAR 2019 par la DRAAF est marqué par :

- La réorganisation récente du service¹⁰⁰ et un turn-over important¹⁰¹ ;
- L'impact de conflits de priorités sur le calendrier de gestion du programme par la DRAAF¹⁰² ;
- Des plans régionaux (voir § 8 et 9 Annexe 4) qui structurent mais qu'il faut articuler entre eux et avec le PRDAR ;
- Le renouvellement des élus Chambre qui n'a permis de travailler avec eux qu'à partir de l'installation de la nouvelle Chambre (13 mars 2019) ;
- Un Préfet¹⁰³ et un DRAAF impliqués¹⁰⁴ et un chargé de mission « développement agricole » en charge du PRDAR et de la tutelle des Chambres depuis 2017.

⁹⁵ Nouvelle version de Convention attributive de subvention, de Certificat de service fait et de Calendrier optimal

⁹⁶ Respectivement IT DGPE 2019-360 et IT DGPE/SPDE/2018-131

⁹⁷ Les programmes régionaux sont validés par l'Etat au niveau régional en intégrant l'avis du niveau national. Ils restent adressés par la CRA à la DRAAF, à la DGPE et au Comité scientifique de l'APCA.

⁹⁸ Déconcentration des crédits et Convention de délégation des crédits via l'ASP

⁹⁹ Elle s'appuie sur les circulaires CAB C2013-0003 et DGPAAT/C2013-2076 la note d'instruction du 27 septembre 2018 et la fiche de procédure en annexe de l'IT DGPE/SPDE/2018-131. Elle prend en compte l'avis de la DGPE et l'avis le plus récent du Comité scientifique de l'APCA

¹⁰⁰ Fusion du SREA et du SERFOB et regroupement sur le site d'Amiens.

¹⁰¹ Sur les 18 agents : seulement 3 étaient présents en 2017, 5 postes pourvus par des « sorties d'école », équipe complète en septembre 2019, montée en compétence progressive

¹⁰² Des urgences: mobilisation sur le dégagement d'office pour le PDR du Versant sud, rattrapage des paiements pour les MAE et la BIO, suites de la canicule de l'été 2018, suites de Lubrizol, organisation des élections Chambre d'agriculture, qui impactent le fonctionnement des équipes : mobilisation parfois difficile des chargés de mission thématiques

¹⁰³ Feuille de route (mars 2019, voir §2 de l'Annexe 4) et convention attributive de subvention signées par le préfet

¹⁰⁴ Réunion conjointe DRAAF-Chambres d'agriculture de novembre 2019

3.1. Le contrôle sur pièces

3.1.1. La formalisation de l'instruction par la DRAAF Hauts-de-France et les délais

3.1.1.1. Engagements prévisionnels 2019

Les engagements prévisionnels ont été transmis par le président de la CRA en date du 20 décembre 2018, au-delà de la date du 30 novembre 2018 fixée dans la note d'instruction du 27 septembre 2018.

La DRAAF indique qu'elle n'a pas formalisé l'instruction du prévisionnel PRDAR 2019 par la fiche d'analyse annexée à l'IT DGPE/SDPE/2018-131. L'analyse des ratios et des actions est traitée sous forme d'un avis adressé à la DGPE/BDA en date du 25 juin 2019. Il ne permet cependant pas de tracer la vérification de certaines rubriques de la fiche d'analyse : courrier d'accompagnement signé, enregistrement dans le logiciel DARWIN, ... La demande de compléments susceptibles d'être adressée à la CRA n'est pas tracée non plus. L'avis des agents de la DRAAF en charge des thématiques traitées dans le PRDAR est sollicité mais les retours restent informels et ne peuvent être tracés.

Cet avis adressé à la DGPE constitue la « validation DRAAF transmise au BDA avec le montant de subvention », tel que prévu dans la processus d'instruction¹⁰⁵. Il est signé par la DRAAF. Il mentionne le projet d'un travail conjoint DRAAF - CRA en 2019 pour préparer le programme 2020 afin qu'il ne comporte qu'un seul PPR et puisse confirmer la convergence (voir § 3.3.3). Il rappelle la feuille de route que le préfet de région a adressé au réseau des Chambres de la région. La DRAAF donne un avis favorable pour un montant de subvention CASDAR maximal de 2 161 568 €.

La DRAAF indique dans la note accompagnant la mise à la signature du préfet de la convention attributive du CASDAR pour le PRDAR 2019 que les actions déclinent les axes de travail identifiés dans la feuille de route du 13 mars 2019 qu'il a adressé au président de la CRA.

De son côté, le préfet de région constate, dans son courrier de transmission de la convention au président de la CRA, le travail soutenu des équipes pour développer le partenariat avec les autres acteurs du développement agricole. Il rappelle les termes de la feuille de route et le rôle du PRDAR pour en assurer la déclinaison opérationnelle. Il relaie le souhait de la DRAAF d'être associée à la préparation du PRDAR 2020. Il rappelle l'enjeu de respecter les critères d'éligibilité, notamment celui d'un PPR unique.

La convention est datée du 13 septembre 2019, au-delà de la date indicative du 15 juillet¹⁰⁶. Elle ne comportait pas l'annexe « compte prévisionnel consolidé ».

3.1.1.2. Compte rendu de réalisation des engagements annuels 2019

La DRAAF a formalisé l'instruction en utilisant la fiche d'examen annexée à l'IT DGPE/SDPE/2018-131.

Le compte rendu de réalisation des engagements annuels 2019 a été transmis à la DRAAF avec le courrier de demande de paiement du solde, tous les deux datés du 30 juin 2020, au-delà de la date du 31 mai 2020 fixée dans la note d'instruction du 27 septembre 2018¹⁰⁷. Il comporte des comptes

¹⁰⁵ § 3.2.2 de l'IT DGPE/SDPE/2018-131

¹⁰⁶ IT DGPE/SDPE/2019-360

¹⁰⁷ IT DGPE/SDPE/2018-131

de réalisations certifiés, datés du 25 juin 2020, pour une subvention CASDAR justifiée inférieure à celle de la convention attributive. La DRAAF a reçu ultérieurement une version corrigée des comptes de réalisation certifiés, datés du 12 novembre 2020 qui permettent de justifier la subvention CASDAR au niveau du montant figurant dans la convention attributive du 13 septembre 2019. La DRAAF a pris en compte la version corrigée des comptes de réalisation certifiés et a produit une fiche d'examen modifiée, datée du 19 novembre 2020 (voir aussi § 4.3.2).

La DRAAF a dû rappeler à la CRA l'article 10 de la Convention DRAAF-CRA¹⁰⁸ afin que les innovations recensées dans le cadre du concours « Trucs et astuces »¹⁰⁹ soient effectivement publiées.

Les auditeurs ne font pas d'observation particulière sur la prise en compte par la DRAAF de la version corrigée des comptes de réalisation certifiés pour instruire le compte rendu de réalisation des engagements du PRDAR 2019 des Hauts-de-France, dès lors que les transferts entre AE restent dans la fourchette autorisée (voir § 4.3.2).

3.1.2. Le contenu des vérifications par la DRAAF Hauts-de-France

3.1.2.1. Vérification du programme prévisionnel 2019

L'avis de la DRAAF, sur le programme prévisionnel 2019, comporte une appréciation sur la forme¹¹⁰ et explicite la vérification du respect des critères d'éligibilité¹¹¹.

La DRAAF considère qu'un travail important a été réalisé sur le PRDAR 2019 afin qu'il réponde mieux aux objectifs fixés.

Elle considère que la règle d'une part minimale de 15% du CASDAR affectée au PPR est respectée. Pour cela, elle doit cependant cumuler les 2 PPR (AE10 et AE11), antérieurs à la fusion et qui subsistent (voir § 4.3.1). Ce point est repris au § 6 (recommandation n°1).

L'instruction du programme prévisionnel 2019 a donné lieu à des échanges entre la DRAAF et la CRA, portant sur les insuffisances identifiées (voir § 3.3.3). Ils ont été pour l'essentiel oraux. Une note « blanche », non datée et non signée mais dont la rédaction permet de considérer qu'elle émane de la CRA, argumente le maintien du PPR ex « Nord-Pas-de-Calais » (AE11) en complément de l'AE1 et du PPR ex « Picardie » (AE10) dont le champ d'action et territorial est élargi. Ce point est repris au § 6 (recommandation N° 5).

3.1.2.2. Vérification du compte rendu des réalisations 2019

L'avis de la DRAAF sur le Compte rendu de réalisation du PRDAR 2019 est formalisé dans une fiche d'examen, datée du 19 novembre 2020 et signée par son rédacteur et son supérieur hiérarchique. Elle reprend le modèle annexé à l'IT DGPE/SDPE/2018-131 du 14 février 2018 et fait référence au courrier de la CRA de demande de paiement du solde du 30 juin 2020. L'ensemble des rubriques est renseigné et les observations témoignent de la vigilance de son rédacteur. Des écarts sont identifiés et analysés et les appréciations qualitatives sont étoffées et pertinentes.

La signature des comptes de réalisation de chacun des réalisateurs a été vérifiée et quelques

¹⁰⁸ Qui stipule que « Les résultats du projet doivent être publiés sur Internet » en référence au régime SA 40312 (2014/XA) dont relève les aides du CASDAR

¹⁰⁹ AE1

¹¹⁰ Améliorations de la rédaction des Fiches Actions, plus synthétiques et permettant de mieux visualiser les indicateurs aux OO associés

¹¹¹ Minimum de 20% de CASDAR par AE, ratio ETP affectées/nombre d'agents concernés, coût de la gouvernance inférieur à 5% du coût total du programme, 27 % de charges indirectes / charges directes, parts de CASDAR bénéficiant aux partenaires globale et dans le PPR, 17,75% du CASDAR affecté au PPR AE10 supérieurs aux 15 % demandés

manquements identifiés. La vérification du respect des différents ratios est tracée. Certains atteignent la limite autorisée et une explication est portée en observation. La contribution du programme aux objectifs et aux thématiques prioritaires du PNDAR sont vérifiés¹¹², de même que l'avis favorable du Comité d'orientation-recherche-développement-formation (COREDEF) réuni le 20 mai 2020. L'habilitation « SCA » de la CRA est bien tracée¹¹³.

De façon plus qualitative, des améliorations sont identifiées pour l'avenir, certaines récurrentes comme sur les indicateurs (voir § 3.3.3). Elles permettent d'illustrer concrètement des impulsions portées par la DRAAF comme par exemple sur le développement des partenariats et leur ouverture au-delà du cercle des satellites du réseau des Chambres¹¹⁴.

La fiche d'examen permet de tracer l'instruction de la DRAAF. Celle-ci donne un avis favorable au versement du solde de la subvention CASDAR.

3.1.3. La contribution de la DGPE aux processus d'instruction et de contrôle

Le BDA¹¹⁵ a un rôle d'appui et de conseil auprès des DRAAF¹¹⁶ et dans l'objectif de garantir que le PRDAR répond bien aux orientations nationales du PNDAR et de vérifier la qualité des rédactions (sur le fond et la forme) pour assurer une certaine homogénéité des programmes régionaux.

La DGPE a fixé par arrêté du 2 avril 2019 portant approbation de PRDAR pour l'année 2019, le montant maximum alloué à la CRA des Hauts-de-France à 2 161 568 €. Le calendrier indicatif optimal prévoyait qu'il soit pris entre le 15 mai et le 15 juillet.

3.1.3.1. Avis de la DGPE sur le programme prévisionnel 2019

L'instruction du programme prévisionnel 2019 des Hauts-de-France a donné lieu à plusieurs échanges entre le DGPE, la DRAAF et la CRA, entre janvier et mai 2019 :

- Des éléments transmis par la DGPE dès janvier 2019 à la DRAAF ;
- Des échanges entre la DRAAF et la CRA ;
- L'examen du programme par la DRAAF ;
- Un accord DRAAF-CRA indiqué comme jugé acceptable par la DRAAF.
- Un courriel de confirmation d'accord sur le contenu et le montant prévisionnel adressé par la DRAAF à la DGPE pour lui permettre de déléguer les crédits à l'ASP¹¹⁷.

Conformément à la procédure, la DGPE-BDA a transmis, en date du 23 mai 2019, son avis écrit sur le programme prévisionnel du PRDAR 2019 des Hauts-de-France. Bien que les échanges DRAAF–CRA aient abouti à un accord à leur niveau, l'avis de la DGPE identifie les points qui doivent être améliorés ou revus avant approbation définitive du programme (voir § 3.3.4). En conclusion de son avis, la DGPE approuve le programme, sur la base de l'accord CRA–DRAAF.

¹¹² 64 % pour un minimum de 50%.

¹¹³ L'habilitation pour 5 ans au titre du système de conseil agricole, est formalisée par courrier du 14 février 2020.

¹¹⁴ Ex : les réalisations de l'AE4 à 100% Chambres d'agriculture ou l'AE6 réalisée par la Chambre NPDC en partenariat unique avec « Campagne Vivante »

¹¹⁵ Référence à l'IT DGPE/SDPE/2018-131 du 14 février 2018 et IT DGPE/SDPE/2019-360 du 16 avril 2019

¹¹⁶ Il s'assure que les dossiers présentés par la CRA répondent bien aux orientations nationales du PNDAR et vérifie la qualité des rédactions pour assurer une certaine homogénéité des programmes régionaux.

Il fournit un avis écrit sur le programme prévisionnel et sur les comptes rendus présentés par les Chambres régionales d'agriculture.

Il étudie à la demande des DRAAF les dérogations aux ratios obligatoires et la pertinence de réfaction du solde, voire de reversement du CASDAR en cas de sous-réalisation partielle.

Il valide les programmes dans DARWIN.

¹¹⁷ Ouvrant la possibilité pour la DRAAF de conventionner avec la Chambre régionale.

3.1.3.2. Avis de la DGPE sur le compte rendu d'exécution du programme 2019

L'avis de la DGPE¹¹⁸, daté du 15 juillet, est transmis par courrier du 5 août 2020 pour un calendrier indicatif au 30 juin et donne un accord, à son niveau¹¹⁹, pour le versement du solde avec une réserve portant sur la publication effective des innovations¹²⁰. Celle-ci a pu être levée¹²¹.

3.1.4. La conformité des procédures d'instruction et de gestion financière

Les auditeurs ont examiné les documents qui leur ont été adressés tant par la DGPE que par la DRAAF (voir § 1.3) et notamment la note d'instruction DGPE/SDPE/BDA du 27 septembre 2018 relative à l'élaboration des PRDAR prévisionnels 2019 et le courrier adressé aux présidents des Chambres régionales d'agriculture, daté du 21 février 2020, donnant les consignes nationales pour les comptes rendus de réalisation. Le calendrier indicatif optimal prévoyait qu'il le soit au 31 janvier 2020.

L'instruction du programme prévisionnel et celle du programme réalisé sont formalisées par la DRAAF et par la DGPE, chacune dans leur rôle en référence aux instructions techniques, dans des documents qui sont clairs et bien renseignés¹²² et qui examinent les éléments demandés dans ces mêmes instructions. Les demandes de modification formulées auprès de la CRA sont bien explicitées. Comme indiqué au § 3.1.2.1, l'instruction par la DRAAF pourrait être mieux tracée. Ce point est repris au § 6 (recommandation N° 5).

Les auditeurs considèrent que les observations portées par la DGPE suite à l'analyse des différentes pièces, sont précises et pertinentes. Les non conformités sont détectées et les questions, mêmes les plus sensibles, ne sont pas éludées. Les remarques formulées témoignent aussi d'une bonne compréhension du fonctionnement de l'écosystème des réalisateurs en Hauts-de-France.

C'est tout particulièrement le cas pour l'instruction des engagements prévisionnels présentés par la CRA des Hauts-de-France au titre de 2019. Cette dernière a fait l'objet d'échanges documentés entre la DGPE et la DRAAF sur le respect par la CRA tant des notes d'instruction que des objectifs du PNDAR et des engagements du contrat d'objectif du réseau des Chambres. Les mêmes observations avaient déjà été faites par la DGPE dès 2018, dans le cadre de l'instruction du programme prévisionnel pluriannuel 2018-2020.

La plus forte implication de la DRAAF sur le PRDAR, en 2019, soulignée par la DGPE s'est aussi matérialisée par la feuille de route adressée au président de la CRA par le préfet de région, qui identifie la mise en œuvre du PRDAR comme déterminant pour sa concrétisation. Les dispositions de la Convention financière sont activées en tant que de besoin¹²³.

¹¹⁸ « Le compte rendu des travaux réalisés fait ressortir un programme de travail mené et réalisé conformément au prévisionnel, modulo quelques écarts assez bien justifiés ».

¹¹⁹ « Il vous est demandé d'examiner à votre tour ce compte rendu, de demander les compléments d'information que vous jugerez nécessaires, puis de notifier au président de la Chambre le montant du solde devant être versé et de transmettre à l'ASP le certificat de service fait. »

¹²⁰ En application de l'article 10 de la convention financière et en référence à la publication des résultats de l'action « Trucs et astuces » (AE1)

¹²¹ La Fiche d'examen modifiée, datée du 19 novembre 2020 indique : « Le recensement des dispositifs innovants mis en place par les agriculteurs dans le cadre du concours « Trucs et astuces » a été restitué lors d'une journée dédiée et la publication devant assurer la diffusion de ces portraits innovants a finalement pu être mise en place, contrairement à l'année précédente ».

¹²² A l'exception de la fiche d'analyse qui n'est pas utilisée pour l'instruction des engagements prévisionnels

¹²³ Publication des résultats des actions financées dans le PRDAR, en référence à son article 10 (voir § 3.1.1 et 3.3.4)

Les auditeurs constatent cependant que les services de l'Etat n'ont pas réussi à obtenir les évolutions demandées à la CRA, et qu'ils considèrent comme des non-conformités¹²⁴, tout en prenant acte de l'engagement de la CRA d'y travailler avec la DRAAF pour le PRDAR 2020. Ces non-conformités sont renforcées par l'absence de la présentation du planning de la généralisation des réalisations à l'échelle régionale (voir § 2.3). C'est sur cette base que la DRAAF passe outre l'avis de la DGPE. Ce point est repris au § 6 (recommandation N°1).

Ils ne formulent pas d'autres observations sur l'examen par la DRAAF et la DGPE de la conformité du programme par rapport aux documents de référence (contrat d'objectif APCA/MAA, circulaires ministérielles, ...).

Ils relèvent aussi certains retards dans la mise en œuvre de la procédure par rapport au calendrier indicatif optimal figurant en annexe de l'IT DGPE/SDPE/2019-360 du 16 avril 2019. La signature de la convention financière DRAAF-CRA¹²⁵ constitue le point le plus problématique pour le décalage qu'elle génère sur la signature des conventions avec les partenaires. Pour le reste, ils ne formulent pas d'observation particulière sur ce point, dès lors que le calendrier est indicatif.

3.2. Le contrôle sur place

La DGPE n'a pas réalisé de contrôle sur place du programme PRDAR 2019 des Hauts-de-France.

3.3. Les avis sur le programme prévisionnel PRDAR 2019 des Hauts-de-France

3.3.1. L'avis du Comité scientifique de l'APCA

Le Comité scientifique de l'APCA s'est réuni les 9 et 10 janvier 2018 pour évaluer les PRDAR pluriannuel révisés 2018-2020¹²⁶.

Concernant le PRDAR des Hauts-de-France, il a relevé des points forts :

- Un programme très complet et soulignant à la fois le lien avec les précédents programmes régionaux et l'effort de convergence à l'échelle de la nouvelle région, posant les bases pour un programme co-construit entre les deux anciennes régions ;
- La généralisation de l'AE sur l'agriculture biologique à l'ensemble de la région.

Les points à améliorer et les recommandations du Comité scientifique sont les suivants :

- Généraliser l'ensemble des actions à tout le territoire de la région ;
- Engager un travail méthodologique sur la question de la détection – valorisation des innovations des agriculteurs et son lien avec les expérimentations ;
- Identifier les lignes de partages entre AE et rééquilibrer certaines AE ;
- Donner davantage de place à la co-conception des systèmes dans l'AE2 qui reste très classique. L'appui à la triple performance gagnerait à être moins éclatée entre les différentes AE.
- Préciser l'impact de la réalisation d'accompagnement stratégique sur le métier de conseillers.

La présentation dans la demande de programme prévisionnel 2019 de la prise en compte des

¹²⁴ •Le maintien de deux PPR ;

• La régionalisation insuffisante du PRDAR 2019 avec notamment un service mutualisé IRD insuffisamment structuré pour piloter l'ensemble des actions R&D et la persistance de « sous PRDAR (inter-)départementaux ».

¹²⁵ 13 septembre 2019 au-delà de la date indicative du 15 juillet

¹²⁶ L'année 2018 est décrite comme le démarrage de la mise en commun des programmes Nord-Pas-de-Calais et Picardie

recommandations du Conseil scientifique de l'APCA confirme la progression limitée de leur mise en œuvre en 2019.

3.3.2. Les avis du COREDEF

Le COREDEF¹²⁷ s'est réuni le 10 janvier 2019¹²⁸ pour examiner la présentation et la validation du programme prévisionnel PRDAR 2019 des Hauts-de-France. Cette dernière est obtenue à l'unanimité.

Le COREDEF s'est réuni¹²⁹ le 26 mai 2020 pour examiner le bilan des actions réalisées en 2019 dans le cadre du PRDAR des Hauts-de-France. Trois réalisations (AE7, AE5¹³⁰ et AE2¹³¹) ont fait l'objet d'une présentation, le bilan synthétisant l'ensemble des actions réalisées en 2019 ayant été transmis aux membres préalablement à la réunion.

Le Compte-rendu du PRDAR 2019 n'a pas généré de question ni de remarque¹³² et a été validé à l'unanimité.

Les interlocuteurs de la mission confirment que dans les Hauts-de-France, le COREDEF assure insuffisamment son rôle d'orientation et de suivi. Ce point est repris au § 6 (recommandation N° 4).

3.3.3. Les avis de la DRAAF

Dans son analyse sur le fond du programme, la DRAAF constate :

- La dimension Hauts-de-France prise par les AE 5 et AE10 ;
- La recherche d'une meilleure transversalité en l'illustrant pour les AE1 et AE3 ;
- La rémanence des historiques « Versant nord » et « Versant sud » (AE11).

Elle identifie des points d'améliorations, tels que :

- Les indicateurs à affiner ou à préciser pour qu'ils soient efficaces avec des cibles ambitieuses ;
- Le temps mobilisé par des agents de la Chambre interdépartementale Nord-Pas-de-Calais sur l'AE5 à valoriser;
- Ne pas traduire la transversalité entre les AE par des OO ou des actions identiques dans des AE différentes¹³³;
- La possibilité d'intégrer l'essentiel des OO de l'AE11 dans l'AE1 et l'AE10.

La persistance de deux PPR est mentionnée dans le courrier d'avis de la DRAAF adressé à la DGPE. Cette non-conformité est acceptée par la formalisation d'un avis favorable du DRAAF. Le courrier fait référence à un accord DRAAF – CRA pour que le programme 2020 confirme la convergence des deux ex-PRDAR avec le déploiement en 2020 d'un seul PPR : la priorité a été de se concentrer sur le PRDAR 2020 plutôt que de modifier le prévisionnel 2019.

Les échanges DRAAF – CRA y ayant conduit sont mentionnés dans l'avis de la DGPE du 23 mai 2019 mais ne sont que très partiellement formalisés¹³⁴ : note blanche datée de mars 2019,

¹²⁷ Rôle dévolu par l'article D512.6 du code rural et de la pêche maritime

Réunion conjointe des 2 COREDEF du Nord-Pas-de-Calais et de Picardie. Le Pdt de la Chambre régionale des Hauts-de-France est excusé. Le contenu des AE est présenté par les référents.

¹²⁸ Le projet de PRDAR 2019 n'a pas pu être examiné comme prévu le 5 décembre 2018, faute de quorum.

¹²⁹ Il a été ouvert par le Pdt de la Chambre régionale et présidé ensuite par le vice-président de la commission Innovation – Recherche - Développement

¹³⁰ Le comité technique régional Bio Hauts-de-France, pour souligner l'intérêt du partage des connaissances et du développement d'outils de communication consensuels

¹³¹ La carte interactive des essais permettant d'accéder aux résultats des expérimentations.

¹³² Plusieurs interlocuteurs rencontrés par les auditeurs soulignent la relative absence de débat en COREDEF.

¹³³ AE1, AE3 et AE11

¹³⁴ Les observations de la DRAAF à la CRA sur le projet de programme prévisionnel ne sont pas documentées bien que la note blanche

argumentant le maintien de deux PPR transmise par mail. Ce point est repris au § 6 (recommandation N° 5).

Des entretiens avec les agents de la DRAAF, il ressort cependant que :

- Après des inflexions limitées en 2018, le PRDAR 2019 s'inscrit plutôt dans une relative continuité ;
- La façon de travailler et de réfléchir des agents impliqués dans le PRDAR évolue positivement soulignant leur bonne volonté.
- La juxtaposition de 2 PRDAR persiste en 2019 et le virage est plutôt annoncé au renouvellement du programme pluriannuel ;
- La CRA a finalement donné son accord pour faire progresser la convergence afin d'avoir un PRDAR Hauts-de-France unique en 2020 et d'y travailler dès juillet 2019 en associant la DRAAF.

Les interlocuteurs de la mission font référence au contexte des élections « Chambres » début 2019 et au changement d'équipes à la tête de la CRA. Ils mentionnent une première concrétisation de la mise en œuvre de l'accord par la réunion CRA – DRAAF en novembre 2019 dans le cadre de la préparation du programme PRDAR 2020.

Par ailleurs, la demande de maîtrise du poids des AE1 et AE2 exprimée par la DRAAF au moment de l'examen du programme prévisionnel n'est pas suivie d'effet : leur poids a, au contraire, progressé¹³⁵. Les sur-réalisations (AE2 essais et AE4 énergie¹³⁶), traduisent une orientation par la demande des agriculteurs insuffisamment régulée.

3.3.4. Les avis de la DGPE

La DGPE relève les insuffisances¹³⁷ de la présentation générale¹³⁸. Elle considère le programme 2019 très similaire à celui de 2018, même si les influences sous régionales deviennent moins apparentes et fait le constat que la régionalisation n'est pas achevée. Elle demande que la conception des AE10 et AE11 comme des PPR soit revue. Elle rappelle que les recommandations déjà exprimées en 2018 tant par le Conseil scientifique que par la DGPE¹³⁹, considérant que l'AE11 ne correspond pas à un PPR, étaient très claires sur ce sujet. L'ouverture proposée par la DGPE¹⁴⁰ n'ayant pas été acceptée par la CRA, la DGPE conclut son avis par :

« Sur la base de l'accord CRA-DRAAF, la DGPE approuve le programme prévisionnel 2019 de la région Hauts-de-France. Cependant, elle sera très vigilante sur le programme 2020 dans lequel les faiblesses listées seront corrigées. »

S'agissant du compte rendu de réalisation du programme, l'avis de la DGPE porte sur la forme et le fond et relève les suites données à certaines des observations antérieures ainsi que la progression de la convergence tout en notant la persistance du « manque d'analyse par rapport aux objectifs et

de mars 2019 en confirme l'existence.

¹³⁵ Passant de 42 % à 46 % des crédits CASDAR entre le prévisionnel et le réalisé

¹³⁶ + 24,23% en coût total et + 9,26% en CASDAR

¹³⁷ Le terme de remarques négatives est utilisé dans l'avis par la DGPE pour les qualifier.

¹³⁸ Présentation de la logique d'actions, objectifs généraux du programme, lisibilité de la prise en compte des recommandations du Conseil scientifique que la CRA considère avoir pris en compte, partenariats, modalités de pilotage.

¹³⁹ Avis DGPE sur le programme 2018 : « La DGPE approuve ce programme 2018... sous réserve d'une réécriture, dès 2018, de l'action 11 - PPR Nord-Pas-de-Calais - afin de répondre aux exigences de l'instruction technique de 2015 relative aux PPR. »

¹⁴⁰ « Le PPR divisé en 2 pourrait être accepté jusqu'à la fin de la programmation si le PPR Versant nord respectait les critères d'un PPR et si les avis du Conseil Scientifique et de la DGPE de 2018 sont pris en compte. »

indicateurs » et quelques écarts « assez bien justifiés ».

La DGPE souligne l'amélioration de la note de synthèse.

Elle constate notamment que :

- Six livrables sont présentés et de qualité ;
- Le programme a pu se dérouler malgré les mouvements de personnel ;
- Il manque¹⁴¹ une analyse des résultats dont celle des indicateurs au regard des objectifs ;
- Des actions persistent à rester très « locales » ;
- Le travail d'harmonisation est présenté ;
- Pour l'AE2, le contenu des OO2 et OO3 est en décalage avec leur intitulé;
- Les réalisations sont conformes au prévisionnel (AE3, AE4) ou les écarts sont justifiés (AE6).

3.4. Conclusion

L'analyse de l'organisation administrative de l'instruction et du contrôle du programme a permis aux auditeurs de souligner l'implication de la DRAAF et de la DGPE et de formuler des pistes d'amélioration pour la DRAAF¹⁴² qui sont reprises au § 6 (recommandations N° 5). Elle permet aussi d'identifier des améliorations adressées à la CRA¹⁴³ par la DRAAF et la DGPE, que les auditeurs partagent et qui sont reprises au § 6 (recommandations N° 2, N° 3 et N° 4). L'analyse de l'instruction révèle aussi des non-conformités¹⁴⁴ qui sont reprises au § 6 (recommandation N° 1).

¹⁴¹ « Comme pour le PRDAR 2018 », même si une amélioration est identifiée

¹⁴² Accentuer la formalisation des échanges permettant de mieux documenter l'instruction ;

Assurer la disponibilité et la compétence, suffisantes, pour déployer au sein du réseau des Chambres d'agriculture les objectifs de l'agroécologie par le PRDAR

¹⁴³ Elargissement du partenariat et rôle du COREDEF, présentation du programme prévisionnel et structure du programme PRDAR

¹⁴⁴ • Le maintien de deux PPR ;

• La régionalisation insuffisante du PRDAR 2019 avec notamment un service mutualisé IRD insuffisamment structuré pour piloter l'ensemble des actions R&D et la persistance de « sous PRDAR (inter-)départementaux ».

4. EXAMEN DE LA GESTION ET DE L'EXECUTION DU PROGRAMME AUPRES DU RESPONSABLE DU PROGRAMME

4.1. La gestion du programme 2019

4.1.1. Les relations du responsable du programme avec la DRAAF Hauts-de-France

La mise en œuvre du PRDAR se situe dans un contexte d'implication croissante de la DRAAF pour accompagner la CRA vers une convergence et une priorisation des actions, impliquant les différents partenaires, en faveur de la mise en œuvre des politiques publiques portées par le Ministère de l'agriculture et de l'alimentation. De nombreuses interfaces et lieux d'échange ont été créés, notamment à travers la gouvernance de plans régionaux¹⁴⁵ ou de projets fédérateurs tels que la Plateforme « Agriculture du Futur », qui visent, souvent à l'initiative de la DRAAF, en partenariat avec le Conseil régional et la CRA, à fédérer les acteurs de l'innovation agricole en Hauts-de-France. La feuille de route du préfet adressée au président de la CRA identifie clairement les priorités de l'Etat et ses attentes par rapport au PRDAR.

Concernant le PRDAR, les relations des chargées de coordination régionale avec la DRAAF sont qualifiées de bonnes. Des échanges informels fréquents ont été mis en place. Le représentant de la DRAAF est invité et présent au COREDEF. Les représentants de la DRAAF ont également été associés à la réunion des pilotes d'action du 9 octobre 2019.

La DRAAF souhaite renforcer les relations entre les pilotes d'AE et les chargés de mission thématiques du SRPE, souhait exprimé dès 2019

4.1.2. La gouvernance du programme 2019

Les principes en vigueur

La gouvernance et le pilotage du PRDAR des Hauts-de-France¹⁴⁶ relève de l'AE9 et sont décrits dans le schéma de l'Annexe 5¹⁴⁷.

La coordination du programme, assurée à la CRA (voir le tableau 1 de l'Annexe 5), distingue le domaine technique de celui de la gestion administrative et financière. Les agents impliqués dans l'AE9 n'y consacrent qu'une partie minoritaire de leur temps de travail, inférieure à 0,5 ETP.

La mise en œuvre des AE est assurée par des copilotes et des référents qui sont pour la plupart rattachés aux Chambres (inter-)départementales (voir tableau 2 de l'Annexe 5).

Plusieurs copilotes sont en effet désignés pour chaque AE. Ils représentent les Versants nord et sud de la région et sont chargés de la mise en œuvre technique des actions. Ils consacrent au PRDAR souvent plus de 50 % de leur temps. Les auditeurs ont constaté que les pilotes d'action ne disposaient pas de lettre de mission spécifique au PRDAR 2019. Certains d'entre eux, dont le rôle a été reconduit tout au long de la mise en œuvre du PRDAR depuis 2014, dans les régions historiques puis dans la région fusionnée, présentent une lettre de mission datée de l'origine de leur

¹⁴⁵ Plan agriculture biologique et plan agro-écologie

¹⁴⁶ La gouvernance du programme a évolué en 2018 (réunion du 13 juillet 2018 pour la mise en place de la nouvelle organisation régionale dont la création du comité ressource en remplacement du CRDA), mais les pilotes d'AE continue à fonctionner en binôme, avec l'appui d'un responsable thématique, d'un référent (chef de service) et d'un directeur de Chambre (inter-)départementale référent).

¹⁴⁷ Ce schéma a été réalisé par un agent de la CRA et remis aux auditeurs

entrée en fonctions, en 2014. Ils ont bénéficié d'une formation dans le cadre de la préparation du programme 2019¹⁴⁸.

Un référent est par ailleurs désigné pour chaque AE. Ce référent est issu de l'encadrement d'une des Chambres (inter-)départementales. Il est habilité à assurer la cohérence entre les deux dimensions de la mise en œuvre matricielle du PRDAR : la dimension transversale des AE et la dimension territoriale liée à la logique de gestion, propre à chaque Chambre (inter-)départementale. Les référents étaient jusqu'au début de l'année 2019 régulièrement réunis¹⁴⁹ au sein d'un « comité ressources »¹⁵⁰, instance préfigurée lors d'une réunion du 7 juillet 2018, pour assurer la régulation des projets de développement et de leurs différents financements, dont le PRDAR. Le comité ressources réunit les référents, les chargées de PRDAR et le DG de la CRA¹⁵¹. Il peut associer en tant que de besoin des pilotes d'AE. Il était prévu de le réunir mensuellement.¹⁵² La répartition des référents permet d'y assurer une représentation de chaque Chambre (inter-)départementale. Leurs fonctions ne sont cependant formalisées dans aucune procédure écrite, et ne font pas l'objet de lettres de missions. Leur participation à la gouvernance du PRDAR n'est pas inscrite dans le décompte de leur temps de travail. Du fait de la mobilité d'un agent, les AE2 et 10 ont été dépourvues de référent à partir du deuxième trimestre 2019.

Un « groupe pivot » a été créé pour l'AE3 pour renforcer la coordination technique. Les copilotes de l'AE sont entourés de conseillers de Chambres départementales réalisateurs de cette AE. Une structure identique a été envisagée pour l'AE1, sans être totalement aboutie. Une démarche similaire existe pour l'AE5, dans le cadre plus large d'un comité technique du plan de développement de l'agriculture biologique 2017-2021. Pour l'AE2, les pilotes s'appuient sur les chefs de services concernés de chacune des Chambres (inter-)départementales (voir aussi § 5.2).

L'animation technique régionale du PRDAR s'appuie sur des réunions ou journées régionales des pilotes d'action¹⁵³. Les référents et les chargées de PRDAR se réunissent en tant que de besoin.

Les interlocuteurs de la mission indiquent qu'en cas de nécessité, l'arbitrage sur un élément technique ou budgétaire relève du comité des directeurs¹⁵⁴, réunissant les directeurs de la CRA et des Chambres (inter-)départementales. D'autres instances propres au réseau des Chambres sont également associées à la gouvernance : le bureau et les commissions professionnelles thématiques de la CRA et des Chambres (inter-)départementales, qui contribuent à la définition des orientations politiques des Chambres et influent sur leurs programmes de développement.

Le programme PRDAR 2019 : préparation et mise en œuvre

La préparation du PRDAR 2019 a été lancée par la CRA à l'occasion d'une réunion des copilotes d'action et des référents, organisée le 11 octobre 2018 par les chargées de PRDAR. Cette réunion avait pour objectif principal de présenter les éléments nouveaux du cadrage national, d'échanger sur les indicateurs pour les améliorer et de présenter le calendrier de préparation du programme 2019, en vue d'une réunion du comité ressources le 20 novembre 2018 et d'un COREDEF envisagé le 5 décembre. Préalablement à la réunion, une fiche type de présentation des AE avait été adressée aux participants à la réunion ainsi qu'une proposition de répartition budgétaire entre les différents

¹⁴⁸ Les 4 et 5 juillet 2018

¹⁴⁹ Objectif affiché de réunions mensuelles

¹⁵⁰ Ce comité est également intitulé « comité fonctionnel ressources » lors des réunions des 20 novembre 2018 et 20 décembre 2018.

¹⁵¹ Le comité ressources s'est réuni les 20 novembre 2018, 20 décembre 2018, 25 janvier 2019

¹⁵² Lors d'une réunion référents – chargés de PRDAR du 12 septembre 2019, il est regretté qu'il ne soit pas réuni depuis cinq mois

¹⁵³ Réunion des pilotes d'action du 11 octobre 2018, journée régionale des pilotes d'actions du 25 avril 2019, réunion préparatoire PRDAR 2020 du 9 octobre 2019

¹⁵⁴ En référence à des notes d'aide à la décision

partenaires, en référence à la répartition « historique » des années précédentes, en appliquant une réfaction homogène en crédits et en ETP basée sur celle appliquée au CASDAR 2019 des Hauts-de-France.

Un bilan intermédiaire du PRDAR a été discuté à l'occasion d'une réunion référents - chargées de coordination PRDAR le 12 septembre 2019.

Les difficultés rencontrées par le PRDAR 2019 :

L'année 2019 a été marquée par un turn-over significatif des acteurs du pilotage du PRDAR, comprenant en particulier le remplacement de la personne chargée de la coordination technique à compter du 1^{er} mars 2019 et l'absence prolongée de la chargée de la coordination « administrative et financière » pendant la deuxième partie de l'année ainsi qu'au 1^{er} semestre 2020, couvrant notamment la période de réalisation du compte rendu de réalisation du PRDAR. Ces mouvements sont retracés dans le tableau 2 de l'annexe 5. Pour y remédier, les interlocuteurs de la mission ont indiqué que la gestion des absences « relevait d'une analyse au cas par cas, en fonction de la charge de travail et des éventuelles compétences disponibles en interne ». Pour les compétences difficiles à satisfaire par un appui externe, telle que la coordination administrative et financière du PRDAR, il est fait appel « à la solidarité d'équipe ». Ainsi, pour pallier l'absence de la chargée de coordination « administrative et financière », la réalisation du compte financier 2019 a été confiée, à la Chambre interdépartementale Nord-Pas-de-Calais, sans que la décision d'intérim ait été cependant formalisée. Cet intérim n'a pas pu être réalisé de façon optimale, du fait de l'absence simultanée de l'agent spécialiste de ces sujets, elle-même incomplètement remplacée pendant cette période.

Par ailleurs, le comité ressources n'a pas été réuni de mi-avril à mi-septembre 2019. Deux réunions de travail « référents – chargées de PRDAR » ont cependant été organisées les 12 septembre et 20 novembre 2019, la seconde dans une composition analogue au comité ressources, en présence du DG de la CRA. Les référents ont débattu de la gouvernance du programme lors de la réunion du 12 septembre 2019. Ils ont exprimé un besoin de clarification de leur rôle, faisant état d'un « manque de clarté du schéma de décision », et « s'accordant sur la limite d'un fonctionnement en silo ». Regrettant l'absence de réunion du comité ressources depuis cinq mois, ils considèrent qu'« ils n'ont pas le temps d'être sur un suivi détaillé (tableaux financiers par exemple), ce qui les détache de leur capacité à être pertinents sur le contenu des AE ». Ils imputent à ce fonctionnement « le retard pris pour les justificatifs financiers et le manque de convergence entre le PRDAR et les autres programmes. ». Ils soulignent l'absence de visibilité pour certains conseillers de leur participation au PRDAR, estimant urgent que chaque Chambre (inter-)départementale délivre un message interne reconnaissant les actions du PRDAR.

Ces différents points ont été repris lors de la réunion du 20 novembre 2019, à l'occasion de laquelle il a été notamment décidé :

- D'apporter davantage de visibilité aux pilotes d'actions en leur transmettant la liste des collaborateurs affectés à leur AE,
- De réaliser une fiche « chef de projet » et non plus pilote d'action, afin de leur donner une légitimité vis-à-vis des conseillers.

Lors de cette réunion, à l'occasion de la présentation du pôle administratif de la CRA en cours de constitution, a été également évoquée l'autonomie des Chambres (inter-)départementales et l'objectif d'harmoniser les façons de travailler.

Enfin, plusieurs interlocuteurs de la mission restituent la déconnexion entre la gestion technique et la gestion budgétaire. En effet, les pilotes d'AE ne disposent pas d'éléments spécifiques concernant leur action : coût total, montant de CASDAR à justifier, identification des réalisateurs et du temps de travail apporté par chaque Chambre (inter-)départementale¹⁵⁵. Leur autorité fonctionnelle sur les réalisateurs impliqués dans le PRDAR n'est pas formalisée. Leur rôle consiste essentiellement à la mise en œuvre technique des actions élémentaires, en interagissant, souvent par l'intermédiaire des référents, avec les chefs de services ou les acteurs opérationnels des Chambres (inter-)départementales et des partenaires réalisateurs.

Plus généralement, le PRDAR, son fonctionnement et ses retombées restent encore mal connus par les bénéficiaires et les conseillers « Chambre » qui ne sont pas directement associés à son pilotage.

Conclusion

Dans ce contexte, les auditeurs soulignent :

- La fragilité du dispositif de gouvernance, la complexité et le formalisme insuffisant du pilotage en vigueur en 2019 ;
- Le cloisonnement entre les acteurs, préjudiciable à l'efficacité du programme ;
- La large autonomie de gestion conférée à chaque Chambre (inter-)départementale pour sa partie de programme concourant à la complexité de la mise en œuvre du programme ;
- Les difficultés particulières qui en résultent pour les chargées de coordination du PRDAR.

Ces points sont repris au § 6 (recommandation N° 2).

4.1.3. Le pilotage des maîtres d'œuvre délégués par le responsable de programme

Dans la suite du rapport, le terme « partenaires », plus fréquemment en usage dans les instructions officielles, sera utilisé pour désigner les maîtres d'œuvre délégués.

18 partenaires, dont 8 extérieurs au réseau des Chambres d'agriculture et des Services de remplacement réalisent le programme. Les partenaires hors « groupe chambres et Services de remplacement » bénéficient dans le budget prévisionnel de 5,17%¹⁵⁶ des crédits du CASDAR, soit 3 K€ de plus que le minimum requis.

Chaque convention passée entre la CRA et les partenaires reprend les termes de la convention-type nationale. Elle reprend l'intitulé de l'ensemble des AE et des OO du programme, énumère le numéro des AE à la réalisation desquelles le partenaire contribue et précise le montant du CASDAR attribué ainsi que le coût total des réalisations qui lui incombent. Elle comporte en annexe le compte de réalisation du partenaire, détaillé par AE et la liste de ses agents réalisateurs avec la répartition de leur temps (ETP) entre les AE. Certaines conventions comportent la description des actions, extraite du document d'engagement prévisionnel. De façon générale, pour le détail des actions à réaliser, l'article 1 de la convention renvoie au document d'engagement prévisionnel global¹⁵⁷, remis au partenaire mais qui n'individualise pas les parties d'actions qui lui sont spécifiquement confiées. A l'exception des Services de remplacement, elles sont assorties pour chaque partenaire d'une note

¹⁵⁵ Peut se limiter au seul tableau de répartition des ETP entre les réalisateurs figurant dans le programme prévisionnel

¹⁵⁶ 111,8 K€ / 2161,57 K€.

¹⁵⁷ Correspond au document d'engagement prévisionnel remis à la DRAAF

indiquant son mode de calcul des charges et du temps de travail, qui est signée par l'autorité compétente (voir § 4.3.2).

La CRA n'a pas pu fournir aux auditeurs la convention passée avec le CETA Hauts de Somme. Sur les 17 conventions examinées, toutes sont signées mais 3 ne sont pas datées. Elles ont été signées postérieurement à la convention financière DRAAF-CRA¹⁵⁸, pour la plupart en novembre-décembre 2019 ou janvier 2020. Celle de Campagne vivantes l'a été en juin 2020 quand celle de la Chambre interdépartementale Nord-Pas-de-Calais n'a été signée qu'en mars 2021. Elles sont toutes établies sur la base des montants prévisionnels tant pour le CASDAR que pour le coût total (voir aussi Tableau 6 au § 4.3.2). Pour 8 d'entre elles, le CASDAR versé est identique au prévisionnel avec un coût total réalisé supérieur au prévisionnel pour la moitié d'entre elles. Pour 9 partenaires¹⁵⁹, le CASDAR versé est différent de celui mentionné dans la convention et un avenant aurait dû être signé. Ce point est repris au § 6 (recommandation N°4).

Le suivi et le contrôle de l'utilisation des crédits et des ETP correspondants, tels que définis par la convention, relève en premier lieu du partenaire. En particulier, du fait de la forte délégation de la gestion du CASDAR aux Chambres (inter-)départementales, le suivi budgétaire de premier niveau est de la responsabilité de chacune d'elle. Au regard de l'examen plus approfondi réalisé pour la Chambre interdépartementale Nord-Pas-de-Calais, les auditeurs n'ont pas identifié à ce niveau de véritable procédure de contrôle de gestion spécifique au PRDAR. Le contrôle est délégué à chaque chef de service, dans le cadre du « droit de tirage » qui lui est attribué. In fine, le compte de réalisation est enregistré dans l'application DARWIN et est attesté par la signature conjointe du président et de l'agent comptable de l'entité concernée. Ce dernier a indiqué faire confiance aux chefs de services pour les imputations comptables des temps et des dépenses directes. La chargée de PRDAR « coordination administrative et financière » rattachée à la CRA effectue l'agrégation des données et limite ses vérifications aux seuls comptes de réalisation. Elle réalise habituellement un point de situation à l'occasion d'une remontée intermédiaire qu'elle demande en cours d'exécution du programme. Cependant, ce point de situation mi-2019 n'a pas été réalisé en son absence. Ce point est repris au § 6 (recommandation N°2)

4.2. L'exécution du programme 2019

4.2.1. Faits marquants des réalisations

Sur un plan général, les actions du PRDAR 2019 se situent dans le prolongement de celles inscrites au PRDAR 2018, sans inflexion majeure.

Le compte rendu de réalisation 2019 décrit, pour chaque AE, les réalisations et résultats importants obtenus en 2019¹⁶⁰

Comme en 2018, le PRDAR 2019 est caractérisé par des réalisations abondantes, et en particulier un foisonnement d'essais et de production de références¹⁶¹. Un travail sur la communication pour mettre à disposition les résultats des essais a trouvé son aboutissement sous la forme d'une carte interactive des résultats d'expérimentation, intégrée au site internet de la CRA. (Voir aussi § 5.2)

¹⁵⁸ 13 septembre 2019

¹⁵⁹ Les 4 Chambres (inter-)départementales et les SR à l'exception de celui du Pas-de-Calais

¹⁶⁰ Partie 1.4 du compte de rendu de réalisation 2019 : réalisations et résultats importants obtenus en 2019

¹⁶¹ Pour l'AE2, voir recueil des essais des Chambres d'agriculture des Hauts de France 2018/2019 – tome 1 (cultures d'hiver) et tome 2 (cultures printemps-été)
Et 70 % de l'AE5 consiste en la production de références

En outre, de nombreuses publications écrites relevant des différentes AE sont diffusées. La mission a constaté la présence du logo indiquant l'existence d'un financement par le CASDAR¹⁶² sur les publications écrites, ce qui n'est pas le cas pour les insertions en format numérique sur le site internet.

Les 5 livrables exemplaires sélectionnés dans le compte rendu de réalisation 2019 sont illustratifs de la diversité des actions conduites :

- Publications spécifiques « Filières and co » sur les oléagineux et sur les légumes (AE1) ;
- Carte interactive des résultats d'expérimentation (AE2) ;
- Panorama et carte des unités de méthanisation agricoles des Hauts-de-France (AE4) ;
- Flyer et brochure réalisée dans le cadre de l'organisation d'une journée technique de sensibilisation des agriculteurs aux pollinisateurs « Agriculteurs et pollinisateurs un service gagnant-gagnant (AE6) ;
- Guide du futur cédant (AE7).

Les auditeurs ne formulent pas d'observation particulière sur ces faits marquants.

4.2.2. Écarts avec le prévisionnel

Le programme 2019 est globalement conforme au prévisionnel et les principaux écarts sont expliqués¹⁶³.

Les livrables adressés avec le compte rendu et ceux remis à la mission rendent bien compte de l'ampleur des réalisations, action par action. Les entretiens réalisés par la mission avec des réalisateurs pour les AE ayant fait l'objet d'un approfondissement (voir § 5) et les documents fournis attestent de l'effectivité des réalisations.

Les auditeurs constatent que le descriptif de chaque AE comporte bien des indicateurs¹⁶⁴ avec une valeur de référence 2017 et une valeur cible 2020, conformément au cadrage national.

Cependant, ces indicateurs sont essentiellement des indicateurs de réalisation, et pas des indicateurs d'impact. Le suivi de l'impact réel du programme sur les pratiques est de ce fait difficile. Par ailleurs, les valeurs de ces indicateurs ne sont que rarement renseignées dans le compte rendu de réalisation fourni à l'administration. Les pilotes d'action n'ont pas été en mesure de fournir aux missionnés un tableau de suivi dans le temps de leurs indicateurs.

Ce point est repris § 6.1.

4.3. La gestion financière du programme 2019

4.3.1. Budget prévisionnel et répartition des crédits du CASDAR

Le montant de CASDAR alloué à la CRA Hauts-de-France pour le financement du PRDAR est conforme à la note d'instruction de la DGPE du 27 septembre 2018. La dotation 2019, d'un montant total de 2 161 568 € est en baisse de – 123 234 € (-5,4%) par rapport à 2018. Cette dotation intègre la réserve de performance nouvellement créée, d'un montant de 6 158 €¹⁶⁵.

¹⁶² Les productions réalisées dans le cadre du PDAR doivent mentionner la contribution du CASDAR et comporter de manière systématique et lisible le logo (notes d'instruction du 18 septembre 2017 et du 27 septembre 2018)

¹⁶³ « La conjoncture et les aléas ont pu peser sur la mise en place ou la continuité de certaines actions du fait de la mobilisation d'équipes sur des priorités conjoncturelles ou face à une motivation moindre des agriculteurs (limitation de la prise de risque via des innovations, concurrence plus présente, ...) » ex : formations prévues dans l'AE1, mais non mises en œuvre faute de candidats

¹⁶⁴ Un indicateur de résultat par OO

¹⁶⁵ Ce montant n'est pas identifié sur une AE en particulier.

La répartition entre partenaires est présentée dans le tableau 3.

Réalisateur	Crédits CASDAR (K€)	Coût total (K€)	/ Total CASDAR (%)
CRA HDF	268.87	369.14	12.4
CA Aisne	259.71	441.39	12,0
CA Somme	250.46	659.28	11.6
CA Oise	265.10	545.18	12.2
CA NPDC	919.80	2 119 92	42.5
SR Aisne	3.85	7.20	0.2
SR Oise	8.84	18.30	0.4
SR Somme	10.11	21.14	4.68
SR Nord	19.60	32.20	0.9
SR Pas de Calais	15.60	26.97	0.7
Fédé SR HDF	27.84	34.80	1.3
Campagnes vivantes	8.68	27.65	0.4
Pôle légumes régional	18.87	65.30	0.9
Savoir vert	8.68	33.56	0.4
ELVEA 60	9,65	12.06	0.4
Agrotransfert R et T	37.37	46.71	1.7
CETA Hauts de Somme	13.92	17.95	0.6
Service développement agricole d'Hucqueliers	6.89	22.94	0.3
SETA	7.74	106.90	0.3
TOTAL	2 161.57	4 608.50	100

Tableau 3 : compte prévisionnel 2019 répartition des crédits par partenaire

La répartition des crédits prévisionnels par AE est présentée dans le tableau 4.

Le taux d'intervention du CASDAR est sensiblement différent selon les AE¹⁶⁶: entre 33 et 73 % selon les AE et un taux supérieur à la moyenne de 47 % pour 6 AE (AE1, AE5, AE8, AE9, AE 10 et AE11). Les interlocuteurs de la mission indiquent que la part du CASDAR dans le financement d'une action est notamment ajustée en fonction des autres sources de financement disponibles, y compris au niveau de chaque Chambre (inter-)départementale (voir § 2.4.1). Des variations importantes de la répartition entre AE sont relevées par rapport à l'année précédente. Ces variations visent principalement à abonder l'AE10 dans le cadre de son extension au Versant nord et, dans une moindre mesure, l'AE11 (voir tableau 4). Les auditeurs constatent que ces deux AE bénéficient du taux le plus élevé de CASDAR (hors AE9) et y voient aussi l'effet du seuil imposé de 15% des crédits dédiés au PPR.

¹⁶⁶ 47% en moyenne, 33% pour l'AE6, 35% pour l'AE2 et l'AE4, 43% pour l'AE7, 46% pour l'AE3, 51 % pour l'AE5 et l'AE1, 61% pour l'AE8, 62% pour l'AE11, 70% pour l'AE10 et 73% pour l'AE9.

AE	Crédits CASDAR (K€)	Coût total par AE (K€)	CASDAR / Coût total (%)	Ecart CASDAR / 2018 (%)
AE 1	497,14	976,86	51	-11.1
AE 2	420,23	1198,62	35	-22.6
AE 3	363,98	794,26	46	-5.9
AE 4	120,60	347,50	35	-11.6
AE 5	119,60	234,72	51	-5.8
AE 6	43,81	134,69	33	-8.4
AE 7	36,92	86,16	43	-8.7
AE 8	85,85	140,61	61	-7.7
AE 9	89,76	123,19	73	-4.1
AE 10	257,82	368,00	70	+85.1
AE 11	125,85	203,90	62	+6.2
Total	2 161,57	4 608,50	47	-5.4

Tableau 4 : compte prévisionnel 2019 répartition des crédits par AE et évolution 2018/2019

Les auditeurs ont vérifié que les instructions de la DGPE concernant les critères techniques sont respectées pour le budget prévisionnel :

- Le ratio « crédits CASDAR action / coût total de l'action » est supérieur à 20% pour chaque AE
- La part des crédits consacrés au(x) PPR¹⁶⁷ est supérieure à 15 % ($383,67 / 2\ 161,57 = 17.7\%$).
- La part des crédits totaux affectés à des organismes ne relevant pas du réseau des Chambres et des Services de remplacement est de 5,17%, ce qui est à la limite du seuil minimal imposé (5%)
- La part des crédits attribués aux partenaires hors Chambres pour les PPR est supérieure à 10% ($45,16 / 383,67 = 11,8\%$)

4.3.2. Réalisations budgétaires et comparaison au prévisionnel

Chaque partenaire atteste la mise en œuvre du programme par la signature de son président ou son directeur et, le cas échéant, de l'agent comptable. La certification des comptes par les agents comptables respectifs des Chambres (inter-)départementales vise à apporter à la CRA la garantie de bonne imputation et l'absence de double financement. Les interlocuteurs de la mission ont indiqué que cette assurance donnée repose le plus souvent sur la base de confiance.

La méthode de comptabilisation des actions obéit à des règles spécifiques à chacun des partenaires. Pour le « groupe chambres », elles font référence à la méthode validée par l'APCA.

Comme indiqué au § 3.1.1.2, le compte de réalisation a été produit en deux temps. Une première version, intégrée au compte rendu de réalisation du 30 juin 2020, faisait apparaître une sous-réalisation de -31 231.50 €, le montant de CASDAR utilisé étant arrêté à 2 130 336 €. Les comptes de réalisation plafonnaient le montant pris en compte des dépenses justifiées par chacun des partenaires du réseau Chambre à hauteur du montant figurant dans l'engagement prévisionnel¹⁶⁸ et prenant le montant réalisé en cas de sous réalisation. Après échange avec la DRAAF, il a été convenu de prendre en compte les variations de réalisation pour réaffecter le CASDAR non

¹⁶⁷ En cumulant les crédits dédiés à l'AE 10(257,82 K€) et à l'AE 11 (125,85 K€)

¹⁶⁸ Tableau daté du 14 12 2018 du dossier « engagement prévisionnel 2019 »

consommé à certains partenaires en sur-réalisation. Cette opération a permis de justifier l'intégralité des crédits disponibles, et a donné lieu à une deuxième version du compte de réalisation, datée du 12 novembre 2020. Celle-ci augmente le taux de CASDAR pour la Chambre d'agriculture de l'Oise « sous réalisatrice » et prend en compte des sur-réalisations des quatre autres Chambres (inter-)départementales.

Dans sa version définitive, le compte de réalisation (voir tableau 5) fait apparaître un coût total de 4 918,74 K€, en hausse de 6.7% par rapport au prévisionnel ¹⁶⁹. La subvention CASDAR représente 44% du coût total réalisé, contre 47% dans la demande prévisionnelle. Huit AE sont en sur-réalisation, avec des augmentations particulièrement significatives pour les AE 2 (+17,6%) et 4 (+24,2%). Trois AE présentent une sous-réalisation, particulièrement marquée pour les AE 1 (-10,8%) et 5 (-13,5%).

Les auditeurs constatent que le coût de la gouvernance du programme reste effectivement inférieur à 5% du coût total : $136,72 / 4\,918,74 = 2.78\%$.

Les transferts entre AE des crédits CASDAR entre la demande prévisionnelle et le compte de réalisation restent inférieurs au maximum autorisé de 10%. Ils représentent en effet un montant total de 63,25 K€, soit 2,93% du CASDAR total.

AE	Coût total				Crédits CASDAR				CASDAR/coût total (K€)
	Prévu (K€)	Réalisé (K€)	Ecart (K€)	Ecart (%)	Prévu (K€)	Réalisé (K€)	Ecart (K€)	Ecart (%)	
AE1	976,85	870,86	-105,99	-10,8	497,14	465,55	-31,59	-6,3	53%
AE2	1198,62	1409,06	+210,44	+17,6	420,31	453,28	+32,97	+7,8	32%
AE3	794,26	881,08	+86,92	+10,9	363,98	352,59	-11,39	-3,1	40%
AE4	347,50	431,69	+84,19	+24,2	120,60	150,81	+30,21	+25	35%
AE5	234,72	202,92	-31,8	-13,5	119,60	112,62	-6,98	-5,8	55,5%
AE6	134,69	136,54	+1,85	+1,4	43,81	43,81	0	0	32,1%
AE7	86,16	99,51	+13,35	+15,5	36,92	36,92	0	0	37,1%
AE8	140,60	140,08	-0,52	-0,4	85,85	78,18	-7,67	-8,9	55,8%
AE9	123,19	136,72	+13,53	+11	89,76	89,73	-0,03	0	65,6%
AE10	368,00	391,72	+23,72	+6,4	257,82	252,24	-5,58	-2,2	64,4%
AE11	203,90	218,55	+14,65	+7,2	125,85	125,85	0	0	57,6%
TOTAL	4608,50	4918,74	+310,24	+6,7	2161,56	2161,57	0	0	44%

Tableau 5 : Compte de réalisation par AE

Les comptes de réalisation par partenaire sont présentés dans le tableau 6.

¹⁶⁹ Le coût total passe de 4 608 498.35 € à 4 918 739.18 €

	Coût total			CASDAR		
	Prévu (K€)	Réalisé (K€)	Réalisé/Prévu	Prévu (K€)	Réalisé (K€)	Réalisé/Prévu
CRA HDF	369,14	329,03	89%	268,87	267,93	100%
CA Aisne	441,39	497,50	113%	259,71	263,89	102%
CA Somme	659,28	909,31	138%	250,46	254,46	102%
CA Oise	545,18	479,45	88%	265,10	251,27	95%
CA NPDC	2119,92	2193,06	103%	919,80	934,60	102%
SR Aisne	7,20	2,44	34%	2,85	1,32	34%
SR Oise	18,30	10,18	56%	8,84	4,60	52%
SR Somme	21,14	33,34	158%	10,11	18,34	181%
Fédération SR HDF	34,80	27,07	78%	27,84	21,66	78%
SR Nord	32,20	34,31	107%	19,60	16,66	85%
SR Pas-de-Calais	26,97	32,73	121%	15,60	15,60	100%
Campagnes vivantes	27,65	27,81	101%	8,68	8,68	100%
Pôle légumes régional	65,30	83,64	128%	18,87	18,87	100%
Savoir Vert	33,56	37,76	113%	8,68	8,68	100%
ELVEA 60	12,06	12,06	100%	9,65	9,65	100%
Agrotransfert R et T	46,71	62,57	134%	37,37	37,37	100%
CETA Somme	17,85	17,11	96%	13,92	13,35	96%
SDA Hucqueliers	22,94	22,94	100%	6,89	6,89	100%
SETA	106,90	106,43	100%	7,74	7,74	100%
TOTAL	4608,50	4918,74	107%	2161,57	2161,57	100%

Tableau 6 : Exécution budgétaire par réalisateur

Dans le détail, pour certains partenaires, les auditeurs constatent des évolutions sensibles entre le budget prévisionnel et le compte de réalisation. Ainsi, le budget prévisionnel du Pôle légumes régional est affecté sur l'AE1 alors que l'exécution figure dans l'AE2. Pour Agrotransfert Ressources et Territoires, la répartition entre l'AE1 et l'AE10 varie nettement entre la demande prévisionnelle et le compte de réalisation comme le montre le tableau ci-dessous :

Agrotransfert	ETP		Coût Total		Crédits CASDAR (K€)		% CASDAR/Coût total	
	Prévu	Réal	Prévu	Réal	Prévu	Réal	Prévu	Réal
AE1	0,25	0,15	21,71	9,97	17,37	7,88	80	80
AE10	0,35	0,31	25	52,60	20	29,39	80	56
Total	0,6	0,46	46,71	62,57	37,37	37,37	80	59

Tableau 7 : Exécution budgétaire d'Agrotransfert Ressources et Territoires

Pour les Services de remplacement, l'exécution diffère sensiblement de la prévision, avec une sous-consommation globale des crédits (taux de réalisation de 78,5%) : à la baisse pour les SR de l'Aisne et de l'Oise (taux de réalisation respectivement à 34% et 52%) et à la hausse pour les SR de la Somme (+181%).

Par ailleurs, les auditeurs considèrent que l'analyse des écarts entre la prévision et l'exécution budgétaires confirme l'hétérogénéité de gestion entre les Chambres (inter-)départementales (voir tableau 8 et § 4.3.3 pour les variations d'ETP). Ainsi, hormis un abondement pour l'AE4 obtenu au titre du réajustement de novembre 2019, la Chambre d'agriculture Nord-Pas-de-Calais présente pour chaque action une consommation de crédits CASDAR proche du prévisionnel, quelle que soit l'évolution du coût total, alors que la Chambre départementale de l'Oise présente des variations parfois conséquentes, fluctuantes selon les AE, conduisant globalement à une sous consommation. Ce point est repris au § 6 (recommandation N° 2).

	CRA	CA 02	CA 60	CA 80	CA NPDC	CRA	CA02	CA60	CA80	CA NPDC
	% Coût total réalisé / prévu					% CADAR réalisé / prévu				
Total	89	113	88	138	103	100	102	95	102	102
AE1	113,9	97,2	77,8	93,7	102,5	100	100	93,7	100	100
AE2	90,5	110,3	103,9	161,4	99,9	100	100	110,3	114,3	100
AE3	69,7	116,6	79,8	154,3	100,3	87	100	89,5	100	100
AE4	110	164,5	140	190,5	100	122	100	105	167	128,8
AE5	106,1	124,1	81,3	71,3		100	120,2	110	66	0
AE6					101,7					100
AE7					115,5					100
AE8										
AE9	81,2				174	100				100
AE10	103,2	112,6	64,3	106,6	99,5	100	100	64	100	100
AE11					108,1					100

Tableau 8 : % coût total et CASDAR réalisé / prévu par chambre

Malgré les variations constatées et comme indiqué au § 4.1.3, la CRA n'a passé avec ses partenaires aucun avenant aux conventions signées avec eux. Ce point est repris § 6 (recommandation N° 4).

4.3.3. Coûts salariaux affectés au programme

Les dépenses de personnel représentent 62,5% du coût total du programme.

La liste des agents nominative, agrégée au niveau régional figure dans le compte rendu de réalisation 2019. Elle résulte de la remontée de chaque partenaire et est certifiée par le président de la CRA Hauts-de-France. Les auditeurs ont détecté une erreur concernant Célie Lemoine, imputée dans le compte de réalisation à hauteur de 0,65 ETP sur le programme alors qu'elle a quitté la CRA au mois d'avril 2019.

Trois experts y sont identifiés, pour un total de 0,43 ETP, mais leur domaine d'expertise, demandée dans les instructions de la DGPE, n'y figure pas.

Le ratio « nombre d'ETP affectés au programme / nombre d'agents », hors experts, est de 39,5% (50,89 ETP / 129 agents), soit une valeur légèrement inférieure au seuil requis de 0,4. La CRA justifie cet écart par le turn-over important parmi les agents concernés, qui conduit à compter deux personnes pour un même quota d'ETP.

Les référents ne sont pas systématiquement mentionnés dans la liste des agents participant au PRDAR, et leur temps de travail n'y est pas décompté. Ce point est repris au § 6 (recommandation N° 2).

La CRA et les Chambres (inter-)départementales utilisent le logiciel adapté au réseau des Chambres d'agriculture « OCTAGRI » pour enregistrer le temps de travail des agents. La nomenclature d'enregistrement des travaux, fournie aux missionnés pour ce qui concerne la CRA, fait appel à des alias identifiant par thématique et par action ainsi que la source de financement. Pour le PRDAR, le niveau de précision de ces alias est l'AE. Ces alias induisent des codes comptables.

La précision de l'affectation des temps de travail aux actions financées dans le cadre du PRDAR dépend donc de la précision de la nomenclature et, pour l'intégration au niveau régional, de l'harmonisation de son utilisation par l'ensemble du réseau des Chambres. La note interne n°2 du 20 juin 2018 fournie par la Chambre interdépartementale Nord-Pas-de-Calais montre que des instructions ont été données dans ce sens, et fait référence à un Powerpoint de présentation ainsi qu'à des fiches de procédures disponibles dans le répertoire « OCTAGRI » du réseau commun des Chambres. Les interlocuteurs rencontrés par les auditeurs indiquent que la répartition analytique est faite directement par service, sous la responsabilité de l'encadrant, sans contrôle spécifique au niveau de la Chambre. Ce point est repris au § 6 (recommandation N° 2).

Au total, le compte de réalisation fait apparaître une augmentation de + 2,9% des ETP imputées sur le programme, passant de 49,88 à 51,32 ETP. Les variations les plus significatives à la hausse concernent les AE 2, 3 et 4, et à la baisse l'AE10. En outre, les écarts observés selon les Chambres (inter-)départementales confortent l'analyse relative aux crédits consommés présentée § 4.3.2.

ETP	AE	Prévu	Réalisé	Ecart	Ecart (en %)
Par action	AE 1	10.17	9.83	- 0.34	- 3.3
	AE 2	13.41	14.25	+ 0,84	+ 6.3
	AE 3	8.78	9.46	+ 0.68	+ 7.7
	AE 4	3.77	4.72	+ 0.95	+ 25.2
	AE 5	2.43	2.04	- 0.39	- 16
	AE 6	1.47	1.47	0	+0
	AE 7	0.94	0.94	0	0
	AE 8	0.4	0.5	+ 0.10	+ 25
	AE 9	1.44	1.44	0	0
	AE 10	4.64	4.24	-0.40	- 8.6
	AE 11	2.43	4.43	0	0
	Total	49.88	51.32	+ 1.44	+ 2.9

Tableau 9 : répartition des ETP par AE (Prévu/réalisé)

ETP	Prévu	Réalisé	Ecart	Ecart (en %)
CRA HDF	3.78	3.78	0	0
CA Aisne	5.28	5.36	+ 0.08	+ 1.51
CA Somme	7.97	9.03	+ 1.06	+ 1.33
CA Oise	5.15	5.51	+ 0.36	+ 6.7
CA NPDC	23.77	23.77	0	0
SR Aisne	0	0	0	0
SR Oise	0	0	0	0
SR Somme	0	0	0	0
SR Nord	0	0	0	0
SR Pas de Calais	0	0	0	0
Fédé SR HDF	0.40	0.5	+0.1	+25
Campagnes vivantes	0.38	0.38	0	0
Pôle légumes régional	0.75	0.75	0	0
Savoir vert	0.38	0.40	+0.02	+5.2
ELVEA 60	0.41	0.41	0	0
Agrotransfert R et T	0.60	0.46	- 0.14	- 23
CETA hauts de Somme	0.25	0.21	- 0.04	-16
SDA d'Hucqueliers	0.38	0.38	0	0
SETA	0.38	0.38	0	0
TOTAL	49.88	51.32	+ 1.44	+ 2.9

Tableau 10 : Répartition des ETP par partenaire (Prévu/réalisé)

4.3.4. Charges indirectes affectées au programme

Les charges indirectes¹⁷⁰ affectées au programme sont déterminées selon la méthode de calcul et d'imputation établie par l'APCA. Tous les postes comptables sont pris en compte, à l'exception des frais imputables au fonctionnement de l'assemblée, des frais de communication et prestations externes imputables directement aux actions, des frais liés aux véhicules et des frais correspondant à des opérations non imputables à la CRA Hauts de France. Ces charges indirectes sont réparties au prorata du temps passé par les réalisateurs sur les actions.

La mission constate que les dépenses indirectes affectées et réalisées, d'un montant de 1 069 937,39 €, respectent bien le critère « < 30% des dépenses directes du programme » : $1\,069\,937.59 / (4\,918\,739.18 - 1\,069\,937.59) = 27.8\%$.

¹⁷⁰ Dépenses de structure imputable au projet qui ne sont pas ventilées dans les dépenses directes

5. EXAMEN D'OPERATIONS SIGNIFICATIVES

5.1. Action Élémentaire n° 1 : « Accompagner les entreprises agricoles dans leur recherche de compétitivité, de performance et de résilience »

Cette action résulte de la fusion de trois actions initialement contenues respectivement dans le PRDAR Picardie (ex-AE1 : Amélioration de la performance et de la résilience des systèmes d'exploitation) et dans le PRDAR Nord-Pas-de-Calais (ex-AE2 : Adaptation au changement et performance des systèmes de production animales et ex-AE6 : Renforcer la gestion des ressources humaines sur les exploitations agricoles au travers notamment de l'organisation du travail).

Les missionnés ont rencontré les trois copilotes de l'AE, respectivement chef du service productions animales et fourrages et conseillère emploi-formation, aide à l'installation et à la transmission à la Chambre interdépartementale Nord-Pas-de-Calais, et conseiller d'entreprise à la Chambre départementale de l'Oise, ainsi qu'un conseiller de la Chambre d'agriculture de l'Aisne impliqué dans la réalisation des actions. Il s'agit des co-pilotes historiques. Le temps de travail du chef de service production animale de la Chambre interdépartementale Nord-Pas-de-Calais n'est pas intégré dans le décompte des ETP affectés au programme.

Le référent pour l'AE1 est directeur adjoint de la Chambre départementale d'agriculture de l'Aisne. Deux partenaires extérieurs au réseau des Chambres sont associés à la réalisation de l'AE : Agrotransfert Ressources et Territoires et ELVEA 60.

5.1.1. Description de l'action

L'AE1 vise quatre objectifs opérationnels pour 2019 :

- OO1 : Adapter les démarches d'accompagnement stratégique ;
- OO2 : Evaluer précisément la compétitivité des systèmes d'exploitations et repérer ceux qui innovent, dans le sens d'une plus grande résilience, avec l'appui du réseau national INOSYS ;
- OO3 : Mettre en place un tableau de bord des filières agricoles et agroalimentaires pour aider au pilotage des dynamiques locales de développement ;
- OO4 : Diffuser et valoriser.

L'action bénéficie de la part la plus importante de crédits CASDAR affectés au PRDAR 2019 ¹⁷¹.

Les actions mises en œuvre visent à développer des outils d'approche globale de l'exploitation agricole, produire et diffuser des références sur des pratiques innovantes. La montée en compétence des conseillers est explicitement prise en compte dans le cadre de l'OO 1, qui intègre une action « former et accompagner les conseillers à l'approche globale et à la résilience pour adapter son conseil technique ».

L'intention de donner une dimension régionale aux actions est affirmée, et concrétisée notamment par la dimension régionale donnée à l'outil AGE¹⁷², et le lancement fin 2019 de l'accompagnement de la démarche Haute Valeur Environnementale (HVE) en Nord-Pas-de-Calais.

Cependant, la convergence reste encore très partielle et l'AE1 apparaît encore plutôt comme une compilation des PRDAR des anciennes régions que comme une AE raisonnée à l'échelle régionale.

¹⁷¹ 23% en prévisionnel – 21.5% en réalisé

¹⁷² Outil AGE (Analyse globale de l'exploitation), qualifié également d'« outil 360° »

A titre d'exemples, l'OO 1.2¹⁷³ est principalement mise en œuvre en Nord-Pas-de-Calais et dans l'Aisne, et l'OO 1.5¹⁷⁴ reste spécifique aux Chambres d'agriculture de l'ex-Picardie.

5.1.2. Comparaison prévu - réalisé

Le compte rendu de réalisation 2019 indique comme réalisations et résultats importants obtenus en 2019 :

- Mise à jour des 40 cas types à partir des chiffres 2018 et mise en ligne ;
- Finalisation de l'outil informatique « 2 mains » permettant de réaliser en 2 heures une approche de la résilience d'une exploitation d'élevage ;
- Synthèse régionale « Mes parcelles » récolte 2018 ;
- Lancement de l'étude pilote « schéma directeur d'irrigation à l'échelle d'un département et état des lieux » ;
- Résultats des essais variétaux maïs fourrage 2019 ;
- Deux formations « travailler en commun : un pari réussi » réunissant 22 personnes ;
- Réalisation du P'tit Obs « l'observatoire Inosys, l'assurance multirisque climatique sur récoltes, la Déduction pour Epargne de Précaution », décembre 2019 ;

Dans son ensemble, le programme réalisé correspond aux prévisions établies pour l'année 2019. Les actions non réalisées relèvent essentiellement de l'annulation de formations, faute de participants.

Mais les copilotes de l'AE confirment leur absence de connaissance des éléments budgétaires la concernant. En particulier, la sollicitation d'Agrotransfert Ressources et Territoires, ciblée en 2019 sur la réécriture de l'outil DIAGORNA dans le cadre de l'OO 1.3, est opérée de gré à gré par l'un des co-pilotes de l'action, sans qu'il ait connaissance de la convention passée avec cet organisme et du temps de travail prévisionnel qui lui est assorti.

Au plan budgétaire, il est constaté une sous consommation de -10,9% sur le coût total et de -6,4% sur les crédits CASDAR, et une légère sous-consommation de -0.34 ETP.

5.1.3. Conclusion de l'AE1

La convergence reste encore très partielle et les pilotes ne sont pas impliqués dans le suivi financier et budgétaire des actions.

Les réalisations inscrites dans l'AE1 soulèvent la difficulté de mise à disposition « libre de droit » de certaines actions innovantes, pourtant inhérentes au financement par le CASDAR et précisées dans le cadre de la convention¹⁷⁵. Ainsi, la caleulette travail, mise à disposition gratuitement sous forme papier, est intégrée dans PROAGRI, mais sans mise à disposition gratuite. De même, après une réticence exprimée dans un premier temps par les agriculteurs concernés, le recensement des dispositifs innovants mis en place dans le cadre du concours « Trucs et astuces » a finalement pu être restitué lors d'une journée dédiée et la publication devant diffuser ces portraits innovants réalisée.

¹⁷³ Objectif 1.2 : « renforcer la gestion des ressources humaines sur les exploitations agricoles au travers de l'organisation du travail

¹⁷⁴ Objectif 1.5 : « Accompagner les exploitants à la gestion quantitative de l'eau pour l'irrigation

¹⁷⁵ Article 10 : Régimes d'aides de l'Etat : « ... Les résultats du projet bénéficiant de l'aide sont publiés sur l'internet à partir de la date d'achèvement du projet ou de la date à laquelle des informations relatives à ces résultats sont communiquées aux membres d'un quelconque organisme particulier, selon l'événement qui se produit en premier... »

5.2. Action Élémentaire n° 2 : « Anticiper, capitaliser et diffuser les références agronomiques pour accompagner l'évolution des systèmes vers une double performance »

Cette AE est co-pilotée par la chargée de mission « expérimentations » de la CRA et le responsable du service « production végétales » de la Chambre interdépartementale Nord-Pas-de-Calais. La référente est la responsable du département « économie des entreprises et des filières »¹⁷⁶ de la Chambre interdépartementale Nord-Pas-de-Calais. La coordination de l'AE est assurée par une équipe de référents départementaux¹⁷⁷ et de référents spécialisés (pédologie, agro-machinisme, agronomie, énergie, ...).

Le processus est formalisé¹⁷⁸ pour l'élaboration et la mise en œuvre du programme¹⁷⁹ comme pour la mise en place des essais¹⁸⁰ ou la projection du temps passé et les couts directs. Un comité de pilotage¹⁸¹ définit les orientations. Le programme annuel est examiné par la réunion conjointe des comités de pilotages « Productions Végétales », « Productions Animales » et « Environnement ».

Il s'agit d'accompagner et d'encadrer les essais réalisés¹⁸² par les agriculteurs et leurs conseillers en fédérant autour d'un programme global d'expérimentation commun. Les essais sont réalisés sur une base commune avec des troncs communs régionaux (2 ou 3 modalités communes par an, complétées par des modalités départementales¹⁸³). Les résultats des essais peuvent être consultés dans une base de données pour répondre aux questions des agriculteurs.

Des collaborations existent avec Arvalis dont certains protocoles ont été repris (ex : fertilisation). Une convention avec Terre Inovia permet de mobiliser des cofinancements, considérés comme « modestes ». Mais l'un comme l'autre ne conventionnent qu'au niveau départemental.

Le temps consacré à chaque essai est suivi dans un tableur. Il inclut le temps consacré à l'analyse des essais. Les essais dits de démonstration ne bénéficient pas de CASDAR.

Les auditeurs ont rencontré la copilote de l'AE ainsi que deux réalisateurs d'actions dans respectivement l'OO3 et l'OO4.

5.2.1. Description de l'action

L'AE2 intègre la production de références, leur capitalisation¹⁸⁴, leur valorisation et la diffusion des résultats. Elle comporte quatre OO :

- OO1 : « développer l'approche agronomique »,
 - OO1.1 « identifier les leviers agronomiques et les techniques culturelles adaptés à des problématiques locales ou à des productions spécifiques ainsi qu'aux différents modes de production »¹⁸⁵ ;

¹⁷⁶ Englobe l'ensemble des productions végétales (y compris les légumes) et animales (y compris les bâtiments et l'énergie)

¹⁷⁷ Un par département : ils assurent le lien avec les chefs de services « production végétale » pour notamment la mise à disposition de collaborateurs, agrègent les demandes, rédigent les protocoles, centralisent les synthèses d'essais et assurent la diffusion des résultats aux « conseillers terrain ».

¹⁷⁸ Documents accessibles sur un espace dédié dans « Opéra collaboratif »

¹⁷⁹ Elaboration du programme : remontée des besoins mi-mai, mi-octobre pour rendu des protocoles d'essai d'automne à mettre en place et 28 février pour rendu des protocoles d'essais de printemps. Rendu des synthèses d'essais : automne pour les essais mis en place à l'automne de l'exercice précédent.

¹⁸⁰ Cadre pour rédaction des protocoles et synthèses, procédure d'observation et notation

¹⁸¹ Tous les chefs de services productions végétales, le Pdt de la Commission « Productions Végétales » et un agriculteur

¹⁸² Les essais sont réalisés chez des agriculteurs.

¹⁸³ Celles-ci sont considérées comme nécessaires pour répondre aux questions des agriculteurs

¹⁸⁴ Un essai concluant n'est pas reconduit.

¹⁸⁵ Désherber les céréales d'hiver, adapter l'itinéraire technique des associations de cultures au colza d'hiver dont l'intérêt a été largement démontré, mettre en place d'un blé tendre d'hiver dans un couvert vivant pour des agriculteurs engagés dans le non travail du sol,

- OO1.2 « préserver la fertilité des sols, en maintenant leur qualité physique, chimique et biologique ainsi que l'entretien de leur état organique »¹⁸⁶ ;
- OO2 : « tester, évaluer la diversité des assolements grâce à l'introduction de nouvelles cultures : faisabilité agronomique et conséquences au niveau du système »¹⁸⁷ ;
- OO3 : « développer l'approche globale de systèmes de cultures à partir des références acquises en matière de protection intégrée et en s'appuyant sur les résultats obtenus dans l'OO1 et l'OO2 »¹⁸⁸ ;
- OO4 : « confirmer les références et tester dans la durée les pratiques agronomiques innovantes et respectueuses du milieu »¹⁸⁹.

Au total, l'AE2 a permis de réaliser en 2019 une centaine d'essais¹⁹⁰ (essais variétés, réduction des intrants, bio-contrôles et biostimulants, protéines, cultures à vocation méthanisation/élevage, cultures à bas niveau d'intrant-nouvelles cultures, biodiversité, inter-cultures) et de diffuser¹⁹¹ près de 80 synthèses.

Les essais « variétés »¹⁹² évaluent l'expression de leur potentiel de rendement et de qualité en conduite raisonnée¹⁹³ et en conduite intégrée (les plus tolérantes ou résistantes en fonction de ces 2 niveaux de protection) pour trouver le meilleur compromis entre rendement et charges brutes.

5.2.2. Comparaison prévu-réalisé

Le compte rendu d'exécution du programme 2019 décrit de façon précise et compréhensible les actions réalisées dans le cadre de l'AE2, présentant pour chacune d'elle les objectifs et les modalités, ainsi que les conclusions et les perspectives avec le plus souvent la présentation de livrables et d'actions de valorisation et de communication. Il met en avant les productions significatives suivantes :

- Guide des visites de la plateforme régionale d'expérimentation ;

gérer la verse sur orge d'hiver (reconduit depuis 2 ans essai concluant du passage du rouleau), désherbage de la pomme de terre.

¹⁸⁶ L'inter-culture (plateforme dédiée sur 2 ha à Catenoy (60)) : mesure de ses fonctionnalités et techniques de gestion de l'inter-culture derrière colza et de couvert permanent ; mais aussi amélioration de l'efficacité de l'azote appliqué afin de réduire les quantités et limiter les pollutions (essais pluriannuel de 3 voire 5 ans sur l'activité biologique des sols de travail du sol, assolement et type d'apports) ; travail du sol sur culture de pomme de terre en agriculture de conservation et effets d'engrais verts sur culture légumières.

¹⁸⁷ Dont poursuivre l'acquisition de références favorisant la diversité d'assolement et l'autonomie azotée par retour des cultures productrices de protéine en lien avec le plan protéines des Hauts-de-France. Mettre à jour les références sur l'approvisionnement protéique des troupeaux.

¹⁸⁸ Dont 14 essais pour évaluer le catalogue de variétés de blé tendre sur différentes conduites (conventionnelle ou raisonnée) et essais sur la modulation intra-parcellaire pour économiser les intrants (semences, fumure de fond, fertilisation, application herbicides) à l'échelle de la rotation.

¹⁸⁹ Notamment, contexte pédoclimatiques difficiles, où les résistances aux adventices et les types de sols limitent la diversification des assolements ; nouveaux virus (colza), arrêt de la commercialisation de produits phytosanitaires, pour lesquels essais sur blé par département pour analyser la pression fongique et acquérir des références et construire les outils d'aide à la décision pour adapter le conseil phytosanitaire.

Essai de 105 variétés de pommes de terre dont 41 nouvelles : résistance aux stress et agresseurs dont évaluation de nouvelles molécules de bio-contrôle (mutualisation / duplication ?), ,

Evaluation de la biodiversité dans le cadre du conservatoire du patrimoine génétique légumier (multiplication végétative, multiplication sexuée, caractérisation et évaluation agronomique selon les espèces),

Standardisation des écartements (50 cm) à l'échelle d'une rotation (colza maïs betterave) pour développer le désherbage mécanique (pouvoir utiliser le même outil).

¹⁹⁰ Exactement 99 en 2019 : 65 essais en micro-parcelles, 34 suivis en parcelles, 2 ha de plateforme dédiés à l'inter-culture

¹⁹¹ Dont 48 conseillers ayant organisé une 20aine d'évènements, application « nos expés » sur le site internet et recueil des essais et newsletter « en direct de la plateforme », « Cafés expé » (échanges sur les résultats et écoute des besoins). La communication et la valorisation représentent 11% des moyens CASDAR de l'AE.

¹⁹² Exemple de la plateforme d'essai de Bailleul aux Cornailles : 50 variétés de blé et 4 répétitions dont une sans protection fongicide sur la productivité, la qualité du grain et la résistance aux maladies dans les conditions du Nord-Pas-de-Calais et de Bio-contrôles/fongicides sur les maladies du blé).

¹⁹³ La conduite raisonnée porte sur - 50% d'intrants)

- PWP de présentations aux agriculteurs des résultats (réunions morte saison et « cafés de l'expé ») ;
- Recueil annuel des résultats ;
- 5 articles dans la presse agricole ;
- Newsletter « en direct de la plateforme » (tous les 15 jours >> 9000 abonnés CA Hebdo ;
- 11 visites d'essais ;
- 65 synthèses diffusées en 2019 ;
- Carte interactive¹⁹⁴.

La pression de la demande des agriculteurs pour la mise en place d'essai est considérable. Elle conduit à ce que l'AE2 représente près de 28,65 % en coût total, plus de 21,0 % du CASDAR et plus de 27% des ETP, en sur-réalisation¹⁹⁵ par rapport au prévisionnel de 17,6% au prix d'un effet levier du CASDAR de seulement 35%. Les interlocuteurs de la mission priorisent la coordination dans le cadre du PRDAR du plus possible des essais, considérant qu'ils seraient de toute façon mis en place mais sans visibilité ni possibilité d'optimisation au niveau régional. Cette pression s'exerce aussi sur la production des résultats des essais : réactivité attendue par les agriculteurs pour les choix notamment variétaux de la campagne suivante c'est-à-dire dès l'automne pour les cultures d'hiver.

Certaines actions prévues mais finalement non réalisées sont identifiées et expliquées de façon satisfaisante¹⁹⁶ dans le compte rendu d'exécution du programme.

5.2.3. Conclusion sur l'AE2

Les auditeurs ont constaté que la mise en œuvre des actions inscrites dans l'AE2 représente un travail considérable. Elle bénéficie de l'engagement de son équipe de coordination et des conseillers-réalisateurs¹⁹⁷ ainsi que des agriculteurs, accueillant les essais sur leur exploitation, et des différents groupes d'agriculteurs constitués dans la région. Ceux-ci considèrent que le PRDAR représente une « énorme opportunité pour donner un conseil neutre et impartial ». Le PRDAR a permis de régionaliser l'expérimentation et de constituer une équipe-projet régionale sur cette thématique.

Cependant, la mission a constaté qu'il s'agissait essentiellement d'essais à portée annuelle, au détriment des approches systémiques de dimension pluriannuelle, pourtant plus favorables au développement de l'approche agro-écologique.

Le processus d'élaboration des actions de l'AE2 bénéficiant du CASDAR est bien formalisé.

Les interlocuteurs de la mission impliqués dans le pilotage ou la mise en œuvre des actions indiquent cependant ne pas avoir de visibilité et de contrôle sur les aspects financiers. Ils évoquent aussi la persistance d'essais « cachés » notamment dans le cadre des AAP départementaux des agences

¹⁹⁴ 29% des cliques entrant sur le site internet CRA vont vers elle ; la carte interactive permet d'accéder aux résultats des expérimentations, véritable vitrine du travail réalisé par les équipes techniques d'expérimentation en lien avec les collectifs d'agriculteurs

¹⁹⁵ Ex : OO4 Essai 105 variétés de pommes de terre dont 41 nouvelles : résistance aux stress et agresseurs dont évaluation de nouvelles molécules de bio-contrôle.

¹⁹⁶ OO1.1 : pas technologie disponible sur les matériels de pulvérisation permettant de moduler en temps réel en fonction de la cartographie des adventices par imagerie pour réduire l'usage des herbicides en plein sur cultures d'hiver (colza et blé)

OO1.2 échec d'un essai sur 3 ans mis en place en 2018 couvert permanent sur une rotation Blé/Orge/Colza, le blé n'ayant pas survécu à la sécheresse

OO2 : nombre très réduit d'agriculteurs cultivant des protéagineux pouvant accueillir des essais : un seul essai protéagineux réalisé essais innovants et débouchés pas finalisés en Hauts-de-France

OO4 : tests de capteurs (veille bibliographique mais peu d'essais mis en place en 2019 / offre du marché, réduite et non stabilisée)

¹⁹⁷ Malgré le turn-over important depuis le début du programme 2014-2020

de l'eau¹⁹⁸. En cela, l'AE2 souffre de l'absence de mutualisation IRD tel que prévue dans le décret du 13 mai 2016.

Ils expliquent que les essais accumulés au cours des différents programmes démontrent que le choix variétal reste le levier agronomique le plus important pour réduire l'usage des produits phytosanitaires, pour justifier l'importance et la récurrence des actions dans ce domaine. Une évaluation régulière des nouvelles variétés est ainsi jugée nécessaire pour garantir à l'agriculteur des références actualisées et fiables. D'autres actions s'inscrivent cependant sur la plus longue durée, comme la standardisation des écartements (50 cm)¹⁹⁹ à l'échelle d'une rotation (colza-maïs-betterave) pour développer le désherbage mécanique²⁰⁰.

Ils reprochent au PRDAR sa rigidité notamment pour les essais pluriannuels. Les auditeurs y voient plutôt un effet de l'organisation de la mise en œuvre du PRDAR dans les Hauts-de-France.

Les auditeurs considèrent par ailleurs, que les essais variétaux²⁰¹ avec plusieurs facteurs inscrits dans l'OO3 ne correspondent qu'imparfaitement à son objectif de « développer l'approche globale de systèmes de culture » dans la mesure un essai sur 3 critères ne constitue pas un essai système en tant que tel²⁰². Les essais systèmes sont en effet considérés par les interlocuteurs de la mission comme lourds à mettre en place pour des équipes réduites et nécessitant 3 ou 4 ans pour sortir des résultats. Il est difficile de trouver un agriculteur volontaire pour les accueillir, compte tenu de l'important investissement nécessaire de sa part²⁰³. L'indicateur de cet OO3²⁰⁴ n'est pas chiffré pour 2019. Il ne mesure pas l'évolution des pratiques. Certains interlocuteurs de la mission reconnaissent que les agriculteurs de la région restent en effet, pour beaucoup d'entre eux, principalement orientés vers les variétés qui ont les meilleurs rendements pour les moindres intrants et que les essais variétés, phyto et techniques culturales doivent devenir plus système²⁰⁵.

Les résultats sont diffusés par newsletter ou relayés sur Facebook (suivi par 3000 personnes)²⁰⁶. Ils sont considérés comme très bien valorisés par les GEDA mais près d'un tiers des essais ne sont pas exploités (pas de synthèse) et la synthèse de regroupement d'essais est très peu réalisée.

Les Hauts-de-France seraient en tête au niveau national pour les essais sur les bio-contrôles. Ils se considèrent en pointe sur les essais et leurs valorisations (dont webinaires) mais n'arrivent pas à bénéficier des AAP (ex : AAP « REFLEXE »), invoquant leur préparation insuffisante et la déficience d'ingénierie de projet.

Les 13 ETP mobilisées par l'AE2 sont considérés comme nécessaires au regard des actions mises en œuvre mais aussi pour leur utilité pour beaucoup d'autres actions du programme et plus généralement pour le réseau des Chambres d'agriculture²⁰⁷.

¹⁹⁸ Essais sur les alternatives aux phytosanitaires, en lien avec les groupes d'agriculteurs sur des territoires à enjeu qualité de l'eau.

¹⁹⁹ OO4, depuis 2016, s'achève en 2019 mais sa reconduction envisagée

²⁰⁰ Pouvoir utiliser le même outil

²⁰¹ Chaque essai comporte 26 variétés (5 communes, 10 récentes de 1 ou 2 ans et 10 de l'année ou en cours d'inscription) en conduite raisonnée avec une modalité intégrée plus légère en intrant (fongicide, régulateur et azote).

²⁰² Des évolutions sur les essais systèmes sont évoquées mais postérieures au PRDAR 2019.

²⁰³ Des essais peuvent être mis en œuvre dans le cadre de plateformes sur des surfaces louées au même endroit ou à proximité (14ha et une 30aine d'essais à Catenoy dans l'Oise, 8 ha dans différentes communes, ferme 3.0 dans la Somme). La plateforme de Catenoy porte aussi sur un corps de ferme avec un conventionnement entre l'agriculture et la Chambre départementale.

²⁰⁴ Passer de 2 à 6 groupes d'agriculteurs de 2017 à 2020 regroupant dans un même essai des bonnes pratiques culturales identifiées précédemment (densité/protection fongique/régulation/désherbage/nutrition azotée) et testant la diversification des assolements grâce à l'introduction de nouvelles cultures.

²⁰⁵ Le Comité scientifique relève que dans cette AE l'approche est très classique et devrait donner davantage de place à la co-conception de systèmes

²⁰⁶ 196 synthèses mises en ligne sur « nos expés » national et Opéra connaissance

²⁰⁷ L'AE2 est considérée comme contribuant au plan Ecophyto : « l'ensemble des essais sont menés dans l'optique de réduire le recours des produits phytosanitaires, tout en conservant une agriculture économiquement performante ».

Les différentes améliorations identifiées sont reprises au § 6 (recommandations N° 2 et N° 3).

5.3. Action Élémentaire n° 5 : « Développer et conforter l'agriculture biologique dans le Hauts-de-France »

La liste des partenaires se limite à la CRA et aux Chambres départementales du « Versant sud ». Elle ne comprend pas de partenaire extérieur. Cette configuration restreinte, a priori surprenante, est à regarder à la lumière de deux éléments :

- La répartition des financements Nord/Sud précédemment évoquée (voir § 2.3 et 2.4.1) ;
- L'inscription des actions régionales relatives à l'agriculture biologique dans le cadre plus global du plan de développement de l'agriculture biologique ²⁰⁸.

La mission a rencontré conjointement le principal pilote de l'AE, conseiller en agriculture biologique depuis 18 ans affecté à la Chambre d'agriculture de l'Oise, et le référent, directeur adjoint de la Chambre départementale de la Somme. Elle a également rencontré dans une autre séquence un co-directeur de l'association « Bio en Hauts-de-France ». Cette association loi de 1901 œuvre dans une grande diversité de filières végétales et animales, conduit des expérimentations productrices de références et des actions de formation, accompagne les agriculteurs en conversion et nouvellement installés et assure l'interface avec les financeurs et les pouvoirs publics. « Bio en Hauts-de-France » considère que le plan régional de développement de l'agriculture biologique est le lieu de concertation indispensable et pertinent entre les acteurs de l'agriculture biologique dans la région. Dans ce cadre, la relation avec la CRA est principalement établie en lien avec l'axe 3 : « acquérir des connaissances et former ». Le budget de l'association est alimenté à plus de 90% par des subventions. Le CASDAR n'est pas identifié comme potentielle source de financement, l'association considérant qu'il n'est pas compatible avec sa faible capacité d'autofinancement. Les auditeurs n'ont pas identifié d'attente particulière d'être intégré au PRDAR mais considèrent regrettable l'absence de tels partenaires, pourtant vecteurs d'ouverture et de diversité. Ce point est repris § 6 (recommandation N° 4).

5.3.1. Description de l'action

L'AE5, consacrée à l'agriculture biologique, est issue du PRDAR ex-Picardie. En effet, en Nord-Pas-de-Calais, les actions relatives à l'agriculture biologique sont historiquement principalement financées par le Conseil régional et n'émargent pas au CASDAR. Cette dichotomie de financement principal, CASDAR pour le « Versant sud » et Conseil régional pour le « Versant nord », reste d'actualité. Les actions financées par le CASDAR sont également cofinancées par le Conseil départemental dans la Somme et par l'agence de l'eau Artois Picardie pour le « Versant nord ».

L'AE 5 inclut huit objectifs opérationnels :

- OO1 : sensibiliser et faire connaître l'agriculture biologique dans les Hauts-de-France ;
- OO2 : accompagner les agriculteurs en projet de conversion vers l'AB ;
- OO3 : animer le réseau de producteurs biologiques ;
- OO4 : disposer des références locales nécessaires pour l'agriculture biologique ;
- OO5 : permettre les échanges entre les différents acteurs de l'accompagnement technique en agriculture biologique ;
- OO6 : rendre accessible les références établies en agriculture biologique en Hauts-de-France.

²⁰⁸ Voir chapitre 2.

- OO7 : Appuyer les professionnels dans la mise en marché
- OO8 : Favoriser le développement des filières

Les actions financées par le CASDAR pour le « Versant sud » entrent dans le cadre des axes 1, 2 et 3 du plan régional. Le pilote de l'AE5 est fortement impliqué dans ce plan, dont il assure l'animation d'un comité technique. L'ensemble des partenaires régionaux y est associé²⁰⁹. Ainsi, s'il n'est pas associé à l'AE5, Bio Hauts-de-France participe activement aux actions du plan régional, notamment en matière de sensibilisation et d'information des agriculteurs. L'association est notamment impliquée dans le point accueil bio, financé par le Conseil régional.

Concernant les actions affichées dans l'AE, le financement par le CASDAR est concentré sur les objectifs opérationnels OO3 à 6.

La recherche-expérimentation et l'acquisition de références mobilisent 70% des moyens de l'action. L'année 2019 a été marquée par un élargissement du comité technique régional aux partenaires de la culture de betterave sucrière. En outre, l'AE repose sur de nombreuses activités d'animation²¹⁰ et de communication²¹¹

5.3.2. Comparaison prévu - réalisé

L'AE5 présente la sous-réalisation financière la plus marquée, avec un écart de -13,5% sur le coût total et -5,8% sur la participation du CASDAR.

Néanmoins, sur l'ensemble de l'action, les réalisations apparaissent conformes aux prévisions, voire les dépassent pour certaines. En particulier, le nombre de « cafés bio », initialement prévu à 20, a été augmenté à 25 pour répondre à la demande. Ils ont concerné 146 participants, dont 119 agriculteurs. L'animation du réseau des producteurs biologiques, avec une large diffusion des informations techniques, a concerné 619 producteurs, au lieu des 300 prévus dans la cible en fin de programme.

5.3.3. Conclusion

Au total, même si la part d'agriculture biologique reste inférieure à la moyenne nationale²¹², les actions mises en œuvre contribuent à une dynamique positive de développement qui concerne l'ensemble de la région, en mobilisant des sources de financement complémentaires, propres à chaque versant.

Les auditeurs constatent un manque de précision sur l'articulation entre les actions et le financement relevant de l'AE5 et ceux relevant du plan régional de développement de l'agriculture biologique.²¹³. Il apparaît ainsi, malgré l'enjeu que représente le développement de l'agriculture biologique à l'échelle régionale :

²⁰⁹ Associations de producteurs (Bio Hauts-de-France, A PRO BIO) ; Coopératives (Noriap, Ceresia, Uneal, Biocer, Natup, Agora) ; Recherche (INRAE, Agrotransfert R et T, Arvalis, terres INOVIA), DRAAF, DREAL, Conseil Régional

²¹⁰ Tours de plaine (mars à juin) et portes ouvertes (juin) ; démo désherbage mécanique (avril) ; visite des essais (juin céréales, juillet : pomme de terre) ; réunion bilan de campagne (septembre) ; journée technique gestion de l'interculture (salon Terr'Eau bio en septembre) ; Déplacement au salon Tech et Bio Vrome (septembre) ; formations thématiques (décembre à février)

²¹¹ JT bio, guide préconisations de printemps ; comptes rendus d'essais en Hauts-de-France (septembre 2019).

²¹² Evolution du nombre de fermes en bio: 1003 en 2018 (3,8%), 1187 en 2019, soit une variation de +18,4%

Evolution en SAU : 38 469 ha en 2018 (1,8%), 45 170 ha en 2019 (2,1%), soit une variation de + 17,4%

²¹³ L'OO1 comporte la présence dans diverses manifestations du point accueil bio, dont les financements n'apparaissent pas comme co-financement dans le cadre de l'AE5 ; l'OO3 comprend une animation du CTR régional bio élargi au Nord Pas de Calais, alors que les actions relevant du NPDC sont financées par le Conseil régional ; le bilan de l'OO8 mentionne la parution des cahiers de l'ORAB, assortie de la mention « hors PRDAR »

- Une faible part de financement dans le cadre du PRDAR (Coût total réalisé : 202,92 K€ (4,1% du programme) – CASDAR réalisé : 112,6 K€ (5,2% du programme)) ;
- L'absence d'intégration dans le périmètre budgétaire du financement du conseil régional pour le Versant nord, malgré l'affichage d'une volonté de cohérence des actions à l'échelle régional ;
- L'absence d'association dans l'AE5 de partenaires régionaux impliqués dans l'agriculture biologique, associés au plan régional de développement de l'agriculture biologique.

5.4. Action Élémentaire n° 10 « Détection de l'innovation, accompagnement et capitalisation des dynamiques en lien avec l'agroécologie »

Le pilotage de l'AE10 est assuré par la chargée d'étude « agroécologie et durabilité », rattachée à la CRA. Celle-ci estime consacrer plus de 50% de son temps au PRDAR²¹⁴, en incluant le temps qu'elle consacre comme réalisatrice à l'action « observatoire de la durabilité » inscrite dans l'AE6. Le rôle de référent pour cette AE lui est aussi dévolu malgré sa demande qu'un référent appartenant à l'encadrement soit désigné afin d'aider à l'encadrement « hiérarchique de la vingtaine de réalisateurs mobilisés pour la mise en œuvre des actions inscrites dans cette AE ».

L'AE10 s'inscrit dans un historique complexe et un contexte qui l'est tout autant et l'était encore en 2019. En y ajoutant la contrainte de part minimale de CASDAR à y consacrer, les auditeurs ont eu de grandes difficultés à cerner les contours de l'AE.

Ainsi, suite aux consignes de 2015, l'AE10 a été initiée comme étant le PPR du PRDAR de la région Picardie. Elle a été conçue pour impacter le moins possible le reste du PRDAR 2014-2020 de la Picardie²¹⁵ et reprise dans le cadre de la fusion des PRDAR²¹⁶.

Constituée au départ avec l'innovation agronomique « multifonctionnalité de l'inter-culture », l'AE10-PPR y a travaillé en 2015 et 2016, mais aucun groupe n'ayant émergé sur cette thématique²¹⁷, elle a été reconfigurée en 2017 en lien avec la mission de coordination des GIEE nouvellement confiée aux Chambres d'agriculture. Il s'agissait d'englober différentes actions partenariales multithématiques qui favorisent la transition agro-écologique en s'appuyant notamment sur les dynamiques collectives (et d'agriculteurs innovants) ainsi que sur la mutualisation IRD en lien avec sa feuille de route. Ces dernières se sont mises en place laborieusement et n'étaient pas opérationnelles en 2019.

La complexité de l'AE10-PPR tient aussi du fait que des actions régionales sont complétées par des actions gérées par les Chambres départementales dont elles ont obtenu l'inscription au PRDAR, qu'elles pilotent et pour lesquelles elles assurent le fléchage des agents chargés de les réaliser.

Cette déconsolidation entre les Chambres départementales est considérée par plusieurs interlocuteurs de la mission comme pénalisante par rapport au niveau d'ambition attendu en contrepartie du CASDAR et notamment le développement de l'approche système dans les projets. Les interlocuteurs de la mission ont indiqué qu'il n'existe pas de tableau de suivi des réalisations de l'AE10-PPR, au niveau régional.

²¹⁴ Contingent de temps fixé depuis 2014 dans la fiche de poste et ajusté par l'entretien annuel

²¹⁵ Idée de « développer un projet partenarial régional axé sur la diffusion de l'agroécologie, en particulier pour faire émerger et animer la dynamique GIEE. »

²¹⁶ Son champ d'action et territorial a été élargi.

²¹⁷ La multifonctionnalité des couverts d'inter-culture continue à être travaillée mais le projet Inter-culture d'Agrotransfert R et T n'est pas dans le périmètre CASDAR.

Enfin, l'AE 10-PPR comporte des interactions avec plusieurs autres AE du programme et notamment l'AE2 à travers plusieurs réalisations de groupes²¹⁸ mais aussi avec l'AE1²¹⁹ ainsi qu'un partenariat avec Agroturf Ressources et Territoires sur l'accompagnement pour répondre aux AAP Groupes Opérationnels Partenariat Européen pour l'Innovation (PEI). La plateforme agriculture du futur est une action de l'AE 10-PPR mais les Chambres n'avaient pas concrétisé, en 2019, l'ETP qu'elle devaient y apporter. De même, le service mutualisé IRD prévu par les textes et qui devait améliorer la capitalisation, allant au-delà du catalogue des essais, en rendant accessibles à tel ou tel public les informations en les contextualisant, n'était pas concrétisé, lui non plus, en 2019. Par ailleurs, la commission IRD a tenu en 2019 sa 1^{ère} réunion de la mandature sur les datas et les nouvelles technologies, préoccupations éloignées de l'entrée agroécologie de l'AE10-PPR.

Les auditeurs se sont entretenus avec la pilote ainsi que 2 conseillers-réalisateurs. Ces derniers ont été très utiles pour appréhender, grâce à leur présentation d'actions concrètes, les contours et le vocabulaire permettant de caractériser la valeur ajoutée apportée par l'AE10-PPR²²⁰.

5.4.1. Description de l'action

L'AE10 traite de l'innovation et l'agroécologie dans les collectifs d'agriculteurs et comporte huit OO :

- OO1 : « détecter²²¹ l'innovation²²² » ;
- OO2 : « favoriser l'émergence et accompagner les démarches collectives pour la conduite de projet « agroécologie »²²³ » ;
- OO3 : « favoriser l'innovation en incitant la constitution de partenariats multi-acteurs »²²⁴ ;
- OO4 : « capitaliser sur les résultats et expériences des groupes d'agriculteurs »²²⁵ ;
- OO5 : « coordonner la capitalisation des GIEE »²²⁶ ;
- OO6 : « développer les partenariats »²²⁷ ;
- OO7 : « coordonner, animer et valoriser les programmes de RDI et contribuer à la capitalisation des données et produits issus de ces programmes » ;
- OO8 : « diffuser les produits issus de la capitalisation des résultats des groupes d'agriculteurs et des travaux R&D »²²⁸.

²¹⁸ Les références produites par les groupes d'agriculteurs ne vont pas dans l'AE10 qui ne prend que l'amont (détection des innovations) et l'aval (capitalisation-transfert).

²¹⁹ La détection d'innovations est dans l'AE1 (portrait d'agriculteurs, ...).

²²⁰ Exemple de ce qu'une traque aux innovations réalisée dans l'Aisne a révélé à partir d'une pratique innovante de « semis de couverts à la volée dans le précédent » permettant le piégeage d'azote mais aussi la maîtrise d'adventices par la couverture du sol : Déjà pratiqué pour le semi de prairie temporaires en Bio, il consiste en un semi à la volée avant la récolte de la céréale en utilisant les passages de roues avec un semoir centrifuge épandeur à engrais. Le travail réalisé dans le cadre de l'AE10-PPR a permis de formuler les questions adressées à la plateforme d'essai : quelles espèces, quelle période et « sous-innovation » avec la confection de pellets dans une bétonnière pour diversifier les espèces ensemencées en agrégeant des petites graines à des graines plus grosses. Dans un second temps la diffusion a été assurée par des Webinaires et beaucoup de bouche à oreille.

²²¹ La traque aux innovations qui s'appuie sur des groupes d'agriculteurs constitue une approche complémentaire aux ateliers de conception (créer ce qui n'existe pas) en analysant ce qui existe avant d'expérimenter en station pour comprendre et améliorer.

²²² Notamment sur les thématiques : « conduite des couverts d'inter-culture » (exemple du « semis à la volée dans le précédent des couverts d'inter-culture » ou « agroéquipements » (exemple du groupe « agriculteurs connectés Hauts-de-France »)

²²³ - Accompagner candidatures à l'AAP régional collectifs d'agriculteurs 2019

- Former des conseillers à l'accompagnement des agriculteurs en groupe-projet

- Accompagner et animer des groupes d'agriculteurs (l'animation de 2 GIEE figure dans l'AE10 en lien avec le fait que l'AAP GIEE, en 2019, ne prend que les frais directs)

²²⁴ 1 projet retenu à l'AAP PEI 2018 : fertilité des sols en Santerre (AGT chef de fil) pour démarrage octobre 2019

²²⁵ En lien avec OO5 et OO8, organisation le 7 mars 2019 à Beauvais d'un forum des collectifs d'agriculteurs « échangeons pour avancer ensemble » : partage d'expériences, information des porteurs de projets et diffusion des pratiques.

²²⁶ Forum du 7 mars 2019 « échangeons pour avancer ensemble » : confection de 11 posters et annuaire des collectifs

²²⁷ Projet d'assises régionales de la R&D agricole

²²⁸ Ex : carte interactive des collectifs d'agriculteurs en transition agro-écologique mise en ligne en février 2020

Et animation et labellisation du réseau SCA (système de conseil agricole), canal de diffusion des expériences innovantes en matière d'agroécologie en référence à la circulaire du 25 septembre 2015 : « faire évoluer l'approche du conseil agricole pour mieux diffuser

Les différents types de collectifs d'agriculteurs en transition agro-écologiques (CATAE)²²⁹ sont les suivants :

- 21 GIEE (dont 9 en lien avec les Chambres d'agriculture) ;
- 10 réseaux de fermes DEPHY ECOPHYTO ;
- 6 groupes ECOPHYTO 30 000 (dont 4 GIEE) ;
- Groupes opérationnels du PEI.

5.4.2. Comparaison prévu - réalisé

Les auditeurs considèrent que la description très factuelle des réalisations de l'AE10-PPR, figurant dans le compte rendu d'exécution du PRDAR 2019, aurait mérité d'être complété par des éléments d'analyses.

Plusieurs non ou sous-réalisations sont identifiées :

- OO1²³⁰ : La détection des innovations au sein des groupes d'agriculteurs : portraits d'agriculteurs traités dans l'AE1 et tests des innovations dans les groupes rattachés aux OO2 et OO4 et/ou AE2.
- OO5 : sous réalisé suite à la vacance du poste de chargé de mission R&D à partir de mai 2019
- OO6 : sous réalisé suite à la vacance du poste de chargé de mission R&D à partir de mai 2019
- OO7 : sous réalisé en lien avec les difficultés rencontrées sur la feuille de route IRD, des partenariats et la mise en place retardée du service mutualisé IRD en lien avec la mise en place de la nouvelle mandature (élus et direction)
- OO8 : pas de plan d'action commun faute de disponibilité mais chaque groupe a poursuivi ses actions de capitalisation

L'analyse financière est perturbée par l'évolution de la répartition d'Agrotransfert Ressources Territoires entre l'AE1 et l'AE10 entre le compte prévisionnel et le compte de réalisation. La Chambre d'agriculture de l'Oise est la seule à afficher une sous réalisation en coût total (37K€ / 57K€) et reçoit, sur cette AE, 12,4 K€ de CASDAR de moins que prévu. Globalement, les 252,2 K€ de CASDAR dont bénéficie l'AE10 sont inférieurs aux 257,8 K€ prévisionnels alors même qu'en coût total le réalisé est supérieur au prévisionnel.

5.4.3. Conclusion :

Les difficultés identifiées pour la mise en œuvre de l'AE10-PPR en 2019 tiennent à son histoire et à sa conception même. L'absence de remise à plat au moment de la fusion des régions et des PRDAR n'a pas permis de les corriger²³¹. Elles ont été renforcées par le retard dans la mise en œuvre de la mutualisation IRD et la mise en place de la nouvelle mandature ainsi que par la vacance du poste de chargé de mission R&D à la CRA. Elles se traduisent en 2019 par d'importantes sous-réalisations et une articulation complexe entre des OO, sans doute trop nombreuses et intervenant sur une même action²³².

Il ressort des entretiens qu'ont eu les auditeurs le sentiment qu'en 2019, l'AE10-PPR reste encore

les principes de l'agroécologie au travers d'une mise en réseau de compétences variées » ; montage dossier déposé à la DRAAF fin décembre 2019 réseau Système de Conseil Agricole (SCA) 17 partenaires (CA 02 60 80 5962 AS60 Viti Concept, FDSEA80, USAA, Ludivine Lorget Avenir Conseil Elevage ; Agora, Cérésia, SCA Milly Noriap, Prospérité fermière, Sana Terra, Unéal)

²²⁹ Les actions des CETA et GEDA existants pourraient aussi être valorisées dans cette AE.

²³⁰ L'OO1 se concentre sur la traque aux innovations ciblées dans le cadre de projets et non plus tous azimuts

²³¹ En particulier départementalisation persistante du PRDAR

²³² Forum du 7 mars 2019 « échangeons pour avancer ensemble »

très imposée-subie. Elle devrait bénéficier à partir de 2020 du Plan régional agroécologie²³³, véritable fil conducteur, et qui permettra d'achever son extension à l'ensemble de la région.

Il n'en reste pas moins qu'en associant « innovation, repérage de l'innovation, collectifs et capitalisation, le tout ciblé sur l'agroécologie », l'AE10-PPR est plutôt « ingénieuse »²³⁴. Elle constitue une réponse pertinente à l'objectif d'animation-capitalisation des collectifs d'agriculteurs assigné aux PRDAR.

Ces éléments sont repris au §6 (recommandations N°1 et N°3).

²³³ Signé par la CRA, la DRAAF et le Conseil régional

²³⁴ Avis de la DGPE du 23 mai 2019

6. REMARQUES GENERALES SUR LE PRDAR 2019

L'analyse documentaire et les entretiens réalisés par les auditeurs, restitués dans le présent rapport d'audit du programme PRDAR des Hauts-de-France pour l'année 2019, conduisent à identifier plusieurs points positifs :

- L'effectivité des réalisations et leur conformité globale au prévisionnel, les écarts étant expliqués, satisfaisante au regard des textes régissant les PRDAR ;
- L'engagement et la capacité d'adaptation, remarquables, des agents impliqués tant dans le pilotage du programme ou des AE que dans la concrétisation des actions ;
- Le développement des collaborations à l'échelle « Hauts-de-France » et le partage des compétences en 2018 et 2019 dans le cadre de la fusion des PRDAR des anciennes régions ;
- La large prise en compte dans les actions du PRDAR des attentes des agriculteurs pour optimiser et adapter leurs pratiques ;
- Le respect global des ratios de gestion définis par les instructions de la DGPE, les écarts étant expliqués ;
- L'implication forte du DRAAF et des agents de la DRAAF pour le déploiement de la transition agro-écologique de l'agriculture dans les Hauts-de-France ainsi qu'un climat de collaboration satisfaisant avec leurs correspondants au sein du réseau des Chambres ;
- L'association accrue de la DRAAF par la CRA dans le cadre du PRDAR 2019 et de la préparation du PRDAR 2020 ;
- La qualité de l'instruction réalisée par les services de l'Etat et la bonne articulation entre la DRAAF et la DPGE.

Les auditeurs ont identifié des points à améliorer qui les conduisent à formuler des recommandations adressées à la CRA, à la DRAAF et à la DGPE.

6.1. Recommandations s'adressant à la CRA

S'agissant des points d'améliorations identifiés, les auditeurs ont pleinement conscience du travail et des difficultés que peuvent représenter les deux exercices très imbriqués que constituent la fusion de deux réseaux de Chambres d'agriculture et celle de deux PRDAR, dans le cadre de la fusion des régions. Les entretiens qu'ils ont eu avec le Président de la CRA en ouverture des auditions début juin 2021, ainsi qu'avec son DG, à cinq reprises du 12 mars au 14 juin, les ont bien mis en exergue. Les auditeurs ont relevé que le délai accordé à fin 2018 pour finaliser la fusion des PRDAR²³⁵ n'a pas été respecté. De même, dans le PRDAR 2018-2020, le calendrier et les modalités de convergence n'ont pas été formalisés, comme demandé dans la note d'instruction de 2017, « pour parvenir progressivement, et au plus tard en 2020, à un programme présentant des actions régionalisées mises en œuvre sur toute la grande région », renvoyant l'exercice à la prochaine génération de PRDAR.

Le présent audit de conformité du PRDAR des Hauts-de-France pour l'année 2019 inclut l'examen des conditions de sa mise en œuvre et de son pilotage. Celles-ci sont bien souvent très liées à l'organisation de la CRA, maître d'ouvrage, du réseau des Chambres de la région ainsi que de

²³⁵ « L'Etat a accordé un délai jusque fin 2018 pour une régionalisation totale » dans compte rendu de l'audit DGPE du PRDAR 2017 de la Picardie (annexe 4).

l'écosystème des partenaires réalisateurs. L'organisation a en effet des conséquences sur la gouvernance du programme et l'atteinte des objectifs. C'est pourquoi, les auditeurs ont été conduits à compléter le programme d'audit comme indiqué au § 1.2.

La départementalisation du PRDAR 2019 des Hauts-de-France reste significative et freine la convergence vers un PRDAR pleinement fusionné.

Les auditeurs considèrent que la gouvernance, le pilotage et le processus de mise en œuvre du PRDAR dans les Hauts-de-France en 2019 traduisent le choix du réseau des Chambres (inter-)départementales de cette région de conserver le pouvoir de décision à leur niveau, tout particulièrement sur les priorités d'actions et l'affectation des moyens. Dans l'attente de la régionalisation, il a indéniablement manqué une volonté politique pour faire évoluer, de façon significative, la gouvernance et l'organisation de la mise en œuvre du PRDAR 2019. Celles-ci sont construites sur des pratiques départementalistes insuffisamment harmonisées, qui en expliquent la complexité²³⁶.

Les auditeurs ont constaté, sur la base de leurs investigations, que la mise en œuvre du PRDAR des Hauts-de-France est en 2019, encore très (inter-)départementalisée, même si cela est moins visible en 2019 qu'en 2018. La première version du compte de réalisation 2019 ne justifiant pas la totalité du montant du CASDAR conventionné, corrigée ensuite, le confirme, comme les différences de pratiques de gestion budgétaire du programme selon les Chambres (inter-)départementales (voir § 4.3.2). La transparence insuffisante des Chambres départementales vis-à-vis de la CRA tant sur les comptes rendus d'exécution technique et financier²³⁷ que sur les financements non régionaux²³⁸ en est une autre illustration. Le processus de mise en œuvre du PRDAR cloisonne les équipes et les actions. Les pilotes et les réalisateurs ne disposent que d'une partie des informations²³⁹. Pour le Versant sud, cette situation est ancrée de longue date, antérieurement à la fusion des régions quand le Versant nord, Chambre de région avant la fusion, défend sa part dans le nouvel ensemble.

Les auditeurs considèrent que la possibilité transitoire, offerte au moment de la fusion des régions, de distinguer temporairement des opérations par anciennes régions au sein des AE est utilisée de façon extensive. L'absence de formalisation, dans le programme prévisionnel 2018-2020, de la généralisation des réalisations à l'échelle régionale n'en facilite pas la mise en œuvre. L'inflexion a été faible en 2018 et le PRDAR 2019 s'inscrit dans une relative continuité. La persistance d'actions limitées au périmètre des anciennes régions, si elle est autorisée par les consignes ministérielles jusqu'en 2020 (voir § 2.3), impacte la gouvernance et l'organisation du pilotage du programme (voir § 4.1.2). La CRA, insuffisamment structurée²⁴⁰, se trouve en difficulté pour assurer son rôle de pilotage de façon satisfaisante et efficace.

Une nouvelle organisation du réseau des Chambres est initiée en 2021, pendant la réalisation du présent audit. Mais l'ancrage profond des difficultés identifiées, tant sur le contenu du programme que sur sa mise en œuvre nécessitera une grande détermination sur la durée. L'évolution du pilotage

²³⁶ Voir annexe 4 « note de synthèse de l'évaluation accompagnée 2017 », le § 2.2.4 sur l'organisation du réseau des chambres dans les Hauts-de-France et le § 4.1.2

²³⁷ L'agent comptable NPDC vise les tableaux de l'Oise sur la base de la confiance.

²³⁸ La Chambre régionale pilote les financements CASDAR et Conseil régional. Le choix a été fait de laisser chaque Chambre départementale mobiliser des autres financements et gérer leur articulation – optimisation avec les financements régionaux. Ainsi, pour l'Agence de l'eau Artois-Picardie, la Chambre interdépartementale Nord-Pas-de-Calais est leader et celle de la Somme, la plus concernée des autres Chambres départementales, décide de suivre ou pas (voir § 4.3.1).

²³⁹ « Pas assez de lien entre la partie technique et la partie financière. »

²⁴⁰ Sur les 45 agents figurant à l'organigramme, 9 se consacrent à l'identification-ERE et 13 à la comptabilité

du PRDAR, elle-même très liée à celle de l'organisation du réseau des Chambres d'agriculture en Hauts-de-France (organigramme et processus de fonctionnement) en conditionne l'effectivité. Celle-ci pourrait utilement bénéficier de la formalisation et la mise en œuvre d'un plan d'actions, véritable feuille de route de la convergence. La CRA doit en effet assurer la concrétisation effective de l'engagement d'un saut de convergence pris en contrepartie de la validation du PRDAR 2019 malgré des non-conformités.

R1. Recommandation adressée à la CRA des Hauts-de-France sur le contenu du programme :

- Constituer un PPR, unique et renforcé, à partir de l'AE10, permettant d'accentuer le déploiement de l'agroécologie par le réseau des Chambres et supprimer l'AE11 en répartissant les actions qui le mériteraient dans les autres AE du programme ;
- Généraliser la régionalisation des AE et des OO et harmoniser le contenu des actions du programme.

Un pilotage et une gestion complexe du PRDAR peu transparents, insuffisamment formalisés et peu résilients aux aléas.

Les auditeurs ont recueilli de nombreux témoignages des équipes de la CRA ainsi que de pilotes et de référents²⁴¹ d'AE sur le cloisonnement des processus et des informations ainsi que sur des procédures insuffisamment formalisées et harmonisées.

Des améliorations sont nécessaires dans le champ du pilotage, de la mise en œuvre et de la gestion du programme PRDAR 2019. Celles-ci relèvent de pratiques courantes de gestion d'organisation ou de projet, dont la non mise en œuvre ne peut être complètement imputée au contexte de fusion des régions et des programmes.

Les auditeurs ont ainsi relevé :

- L'absence de formalisation d'une lettre de mission actualisée²⁴² pour l'ensemble des agents mobilisés pour le pilotage du PRDAR (Chargées de PRDAR, Pilotes, Référents), qui aurait contribué au moment de la fusion à clarifier leurs missions, à asseoir leur positionnement et à stabiliser les dénominations²⁴³ ;
- La comitologie de pilotage du programme a été mise en sommeil pendant près de 6 mois en 2019 et remplacée par des réunions « ad hoc » ensuite ;
- L'absence pour certains réalisateurs de visibilité du lien entre leur activité et le PRDAR ;
- L'absence d'outil accessible aux chargées de PRDAR sur la ventilation des ETP par les Chambres (inter-)départementales, le détail du temps-agent imputé sur le PRDAR ainsi que sur les co-financements infra-régionaux ;
- L'absence de formalisation de décisions d'interim, y compris pour des postes clés pour le suivi et la mise en œuvre du PRDAR ;

Les auditeurs estiment que la bonne volonté et l'engagement, indéniables, des personnes concernées ne peut suffire à assurer la mise en œuvre du programme. Ces défaillances dégradent l'efficacité des processus et peut générer des souffrances chez certains agents.

²⁴¹ « Des référents estiment ne pas avoir assez d'information pour s'engager sur le compte rendu de réalisation des AE. »

²⁴² Y compris annuellement pour celle des pilotes d'AE : formaliser et suivre leurs objectifs, leur donner la visibilité et la possibilité de contrôle sur les moyens, nécessaires à la mise en œuvre des engagements prévisionnels.

²⁴³ Dans certains documents, les pilotes peuvent être qualifiés de « chefs de projet »

R2. Recommandation adressée à la CRA pour renforcer la gouvernance et le pilotage du programme :

- Régionaliser et simplifier le processus de pilotage et de mise en œuvre du programme ;
- Harmoniser la gestion administrative et financière ;
- Réunir les instances nécessaires à la mise en œuvre et à la transversalité du programme ;
- Formaliser et mettre en œuvre les outils de management et de gestion permettant de légitimer et responsabiliser les agents en charge du programme et des AE, de leur donner l'ensemble des informations techniques et financières les concernant et de s'assurer de la bonne mise en œuvre du programme ;
- Identifier l'action du CASDAR auprès des conseillers-réalisateurs et de l'ensemble des agents des Chambres ;
- Formaliser les décisions d'intérim.

Les documents d'engagement prévisionnel et de compte rendu d'exécution peuvent être améliorés

Les auditeurs considèrent que le contexte et les conditions dans lesquels le PRDAR 2019 a été conçu et mis en œuvre ont indéniablement influencé la qualité du document d'engagement annuel 2019 et du compte rendu d'exécution.

La mise en œuvre des recommandations formulées tant sur la simplification du processus ou du programme lui-même et la finalisation de la régionalisation du programme que sur la formalisation des intérim ou l'amélioration des informations détenues par les chargés de PRDAR ou les pilotes d'AE, aura un effet positif sur la qualité des productions écrites.

Sans formaliser de recommandation spécifique, ils identifient, en complément des recommandations N°1 et N°2, et pour mémoire, des améliorations à conduire sur :

- La qualité rédactionnelle de la présentation générale et des fiches (AE) ainsi que des suites données aux attentes des services de l'Etat et du Comité scientifique de l'APCA ;
- Les indicateurs, efficaces avec des cibles ambitieuses, effectivement analysés et permettant de suivre l'impact réel du programme sur les pratiques ;
- L'analyse contextualisée des résultats pour compléter la description des actions réalisées.

Structurer, renforcer et légitimer le service mutualisé IRD pour être en capacité de piloter le PRDAR

Les auditeurs considèrent que le service IRD de la CRA, tel qu'il existe en 2019, est insuffisamment structuré pour que le PRDAR des Hauts-de-France porte et mette en œuvre les enjeux du PNDAR. Avec notamment le départ en avril 2019, non remplacé encore en 2021, de la Chargée de mission R&D²⁴⁴ et l'absence d'identification d'un responsable, le service mutualisé IRD n'assure pas le rôle qui lui est dévolu dans le décret du n°2016-610 du 13 mai 2016²⁴⁵ tant sur la gouvernance de la RDI²⁴⁶, bénéfique pour le PRDAR, que pour donner les impulsions nécessaires²⁴⁷ au déploiement

²⁴⁴ Celle-ci imputait les 2/3 de son temps sur le PRDAR, à part égale pour la gouvernance, l'AE2 dont elle était référente et l'AE10-PPR

²⁴⁵ Les interlocuteurs de la mission admettent que le service mutualisé IRD n'est pas formellement concrétisé en 2019.

²⁴⁶ « Le service IRD doit être le lieu adéquat pour renforcer les interactions ».

²⁴⁷ L'AE2 et l'AE10-PPR en souffrent tout particulièrement.

de l'agroécologie, des approches systèmes ou de la capitalisation des références produites, ces dernières représentant l'essentiel de la mobilisation du CASDAR. Les auditeurs considèrent que dans ce contexte, l'appui de la commission IRD a été insuffisant en 2019²⁴⁸.

Les auditeurs illustrent les conséquences de ces difficultés à impulser les orientations voulues par le PNDAR, en faisant le lien entre :

- Les objectifs du PNDAR d'accompagnement des agriculteurs vers l'innovation et l'agroécologie à travers les groupes, de transition de l'agriculture vers l'agroécologie ainsi que de diffusion des pratiques innovantes et d'accompagnement du changement reposent essentiellement sur l'AE10-PPR, qui pour cela devrait pouvoir s'appuyer sur la mutualisation IRD;
- L'AE10-PPR représente pourtant seulement 8% des ETP et 12 % de CASDAR et est sous-réalisée en 2019 (en CASDAR et en ETP) ;
- L'AE2 reste très classique et insuffisamment portée sur la co-conception des systèmes et souffre de l'absence de mutualisation IRD. Elle représente 28 % des ETP et 20% du CASDAR et est sur-réalisée en 2019 (en CASDAR, en ETP et en coût total) comme en 2018;
- L'insuffisance de suivi et d'analyse, notamment transversale et contextualisée, des résultats du PRDAR est soulignée à plusieurs reprises dans le présent rapport.

Ils considèrent, dans ce contexte que la meilleure atteinte des objectifs du PNDAR nécessite de mieux structurer le service mutualisé IRD et de légitimer son responsable sur le pilotage global du PRDAR et de la R&D.

R3. Recommandation adressée à la CRA de structurer, renforcer et légitimer le service mutualisé IRD, en capacité de :

- Développer les essais systèmes et des pratiques agro-écologiques à plus grande échelle ;
- Renforcer la capacité d'analyse des actions du programme ;
- Assurer un meilleur équilibre au sein du programme et sa bonne articulation avec l'ensemble des actions relevant de la RDI dans les Hauts-de-France ;
- Piloter le PRDAR.

Des partenariats limités à un cercle proche du réseau Chambres

La note d'instruction de la DGPE relative à l'élaboration des PRDAR prévisionnels 2018-2020 préconisait que les PRDAR permette de développer les partenariats, considérant comme « souhaitable que la part des structures associées ne relevant pas du réseau des chambres ou des Services de remplacement se rapproche de 10% à l'horizon 2020 ».

Les auditeurs considèrent que, si le critère relatif aux crédits affectés à des organismes ne relevant pas du réseau des Chambres ou des Services de remplacement est respecté a minima, la liste des partenaires est limitée aux partenaires habituels de la chambre. Ils relèvent en particulier l'absence d'association à l'AE5 de partenaires tels que « Bio en Hauts-de-France », association fortement impliquée dans la région en faveur de l'agriculture biologique.

Ils constatent que dans les Hauts-de-France, le COREDEF est surtout une instance de validation avec peu de débats et assure insuffisamment son rôle d'orientation et de suivi.

²⁴⁸ Lors de sa 1ère réunion de la mandature en 2019 celui-ci a préféré traiter la thématique des datas et des nouvelles technologies.

R4. Recommandation adressée à la CRA relative aux partenariats :

- Ouvrir la liste des partenaires réalisateurs du PRDAR à des structures plus éloignées du réseau des Chambres d'agriculture, mieux identifier leur contribution dans les conventions et le compte rendu de réalisation, formaliser des avenants ;
- Ouvrir la composition et adapter le fonctionnement du COREDEF pour en faire un lieu de débat utile pour la RDI dans les Hauts-de-France, en complémentarité avec la commission IRD.

6.2. Recommandation s'adressant à la DRAAF

L'examen du processus de validation des engagements prévisionnels présentés par la CRA des Hauts-de-France au titre de 2019 confirme la difficulté rencontrée par l'Etat pour obtenir de la CRA que le PRDAR des Hauts-de-France s'inscrive pleinement dans le cadre fixé par le PNDAR et les engagements du contrat d'objectif du réseau des Chambres.

Les différents avis de la DRAAF et de la DGPE, examinés par les auditeurs, et la restitution des échanges, plus souvent oraux, entre la DRAAF et la CRA témoignent en effet d'une forte résistance aux évolutions demandées dans les IT et les notes d'instructions, ainsi qu'aux améliorations du programme prévisionnel, demandées par la DRAAF et soutenues par la DGPE, dans le cadre de l'instruction.

Les services de l'Etat ont eu, en 2018 et 2019, de grandes difficultés à imprimer les inflexions attendues de la part des Chambres tant sur la transition agro-écologique que pour une meilleure convergence et mise en cohérence des actions à l'échelle de la région fusionnée, au point d'accepter des non-conformités en contrepartie d'engagements pris par la CRA pour le PRDAR 2020.

Les auditeurs font la distinction entre les ratios de gestion inscrits dans les notes techniques pour la préparation des PRDAR et dont le respect strict conditionne l'approbation du programme prévisionnel (« Les PRDAR ne peuvent être approuvés s'ils ne respectent pas ces critères ») et les orientations inscrites dans les IT et les notes techniques pour lesquelles ils identifient, même s'il n'est pas explicite, un pouvoir d'appréciation laissé au service instructeur d'accepter, à titre exceptionnel, des non-conformités²⁴⁹ vis-à-vis de ces orientations, en contrepartie de l'engagement pris par la CRA d'y remédier à une échéance et selon une méthode convenue. Cette analyse conduit les auditeurs à ne pas formuler d'observation à la DRAAF sur ce point.

Par ailleurs, les auditeurs considèrent que dans le contexte rappelé ci-dessus et compte tenu de la déconcentration de l'instruction du PRDAR, la DRAAF doit veiller à dédier les moyens humains compétents, suffisants et soutenus permettant d'assurer la mise en œuvre des objectifs du CASDAR. Ils sont informés du déclassement du poste de chargé de mission concerné, à l'occasion d'une mobilité en 2021, ainsi que de missions complémentaires confiées à ce poste. Ils soulignent l'importance de poursuivre l'investissement de la DRAAF et de la continuité de la mobilisation du DRAAF et du Préfet de région sur les enjeux du PRDAR des Hauts-de-France tels qu'ils existaient en 2018-2019.

Les auditeurs ont aussi identifié une amélioration possible de la traçabilité de l'instruction et des échanges réalisés dans ce cadre.

²⁴⁹ Voir § 6.4

R5. Recommandation adressée à la DRAAF

- Dédier et soutenir les moyens humains suffisants et compétents permettant d'assurer la mise en œuvre des objectifs du CASDAR dans le cadre du PRDAR ;
- Veiller à tracer l'instruction du programme et des échanges internes et externes qui lui sont liés.

6.3. Recommandation s'adressant à la DGPE

Les missionnaires soulignent la qualité du travail réalisé par la DGPE/BDA, notamment pour les avis fournis sur le PRDAR des Hauts-de-France, et constatent sa résilience malgré les mobilités.

Ils considèrent que la vision globale et distanciée de la DGPE constitue un atout, et qu'elle doit pouvoir continuer à formuler au DRAAF un avis sur les PRDAR dans le cadre de la déconcentration de l'instruction confiée aux DRAAF.

R6. Recommandation adressée à la DGPE

Maintenir la production d'un avis sur les PRDAR.

6.4. Conclusion sur l'assurance raisonnable donnée par les auditeurs

Des non-conformités au regard des textes régissant le PNDAR et des engagements du contrat d'objectif du réseau des Chambres d'agriculture ont été identifiées par les auditeurs :

- Le maintien de deux PPR et sa conséquence sur l'exigence d'affecter au moins 15 % du CASDAR au PPR.
- La régionalisation insuffisante du PRDAR 2019²⁵⁰ avec notamment un service IRD qui n'est pas structuré pour piloter l'ensemble des actions R&D et la persistance de « sous PRDAR départementaux ».

S'agissant de ce qu'ils considèrent comme des non-conformités, les auditeurs constatent qu'elles étaient explicitées dès les engagements prévisionnels, qu'elles ont été argumentées par la CRA dans le cadre de l'instruction par les services de l'Etat et que l'avis final de validation est lié à l'engagement de la CRA de mettre en place les mesures correctives pour le PRDAR 2020 dans le cadre d'un processus associant la DRAAF. Celui-ci n'est cependant pas formalisé et les auditeurs considèrent que l'assurance de leur effectivité relèverait d'un éventuel audit de suivi.

Dans ce cadre, ils constatent que les instructeurs ont exercé un pouvoir d'appréciation que les textes n'excluent pas explicitement, les conduisant à valider ces non-conformités dans le cadre d'une négociation comportant des engagements en contreparties.

Ces éléments conduisent à donner au ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation l'assurance raisonnable de la bonne utilisation des fonds CASDAR conformément à leur objet.

Par ailleurs, les auditeurs considèrent pouvoir donner l'assurance raisonnable de l'effectivité des réalisations et de leur conformité au prévisionnel.

²⁵⁰ « Une action régionale ne peut pas consister en la juxtaposition d'actions départementales »

CONCLUSION

Le PRDAR de la Chambre d'agriculture régionale des Hauts-de-France pour l'année 2019 s'inscrit dans le cadre du programme pluriannuel 2014-2020 et se situe dans la continuité du bilan à mi-parcours réalisé en 2017.

Il est fortement marqué par un contexte de régionalisation inachevée et un important turn-over de différents acteurs du pilotage, qui ont complexifié sa mise en œuvre.

Malgré des avancées positives vers une meilleure intégration au niveau régional, il reste encore pour beaucoup, le résultat de la juxtaposition des PRDAR des deux anciennes régions, et les évolutions demandées par les services instructeurs ont fait l'objet d'importantes résistances.

Il est porté par des personnels fortement investis, qui permettent la réalisation effective de nombreuses actions, globalement en conformité avec le programme prévisionnel.

Pour la nouvelle programmation, les auditeurs encouragent la CRA à finaliser sa nouvelle organisation de Chambre de région, et en particulier du service mutualisé IRD, pour la mise en place d'un système de pilotage et de gestion du PRDAR, simple, lisible et transparent.

Ils soulignent l'importance pour la DRAAF, service instructeur, de mettre en œuvre les moyens et l'organisation nécessaires à l'exercice de cette instruction, et l'intérêt du maintien de l'avis formulé par la DGPE.

Signatures des auteurs

ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission



**MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE L'ALIMENTATION**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Cabinet du ministre

Paris, le **31 DEC. 2020**

Le Directeur de Cabinet du Ministre
de l'Agriculture et de l'Alimentation

à

Monsieur le Vice-Président
du Conseil Général de l'Alimentation,
de l'Agriculture et des Espaces Ruraux
(CGAAER)

NRéf : CI 828517

VRéf :

Objet : Lettre de mission sur les audits du Compte d'Affectation Spéciale « Développement Agricole et Rural » (CASDAR) prévus au programme de travail du CGAAER.

PJ :

Dans le cadre de la mission confiée au CGAAER par l'arrêté du 7 avril 2007 modifié le 4 octobre 2016, je vous demande de réaliser les audits de conformité de l'utilisation des crédits du CASDAR inscrits dans le programme de travail 2021 du CGAAER, conformément aux propositions formulées par les Directions d'Administration Centrale et FranceAgrimer et aux décisions du comité d'orientation du 16 décembre 2020 que je présidais.

Il s'agira de vérifier la conformité de la réalisation des actions prévues dans les programmes et projets conventionnés et de l'utilisation des crédits du CASDAR accordés aux bénéficiaires pour le financement de ces programmes et projets, après solde et paiement des subventions par les services compétents.

Il faudra également veiller aux risques de financement par le CASDAR d'activités qui sont insuffisamment ciblées et non hiérarchisées et qui ne respectent pas les engagements des contrats d'objectifs.

Enfin, le risque de redondance entre les financements du CASDAR accordés aux mêmes organismes au titre de différents programmes mérite une attention particulière.

Au titre du Programme National de Développement Agricole et Rural 2014-2020, seront audités :

- le Programme Régional de Développement Agricole et Rural (PRDAR) 2019 de la Chambre régionale d'agriculture des Hauts-de-France ;
- le PRDAR 2019 de la Chambre d'agriculture de La Réunion ;

...

78, rue de Varenne
75349 PARIS 07 SP
Tél : 01 49 55 49 55

- le programme 2019 de l'Organisme National à Vocation Agricole et Rurale (ONVAR) Réseau des Centres d'Initiatives pour Valoriser l'Agriculture et le Milieu rural ;

- le programme 2019 de l'ONVAR Fédération Nationale de l'Agriculture Biologique.

Seront également audités les appels à projets suivants :

- l'appel à projet n° 5414 de la Chambre régionale d'agriculture de Bretagne : projet AIR Eleveur ;

- l'appel à projet 2017 de l'Association de coordination technique ovins viande : évolution du logiciel national Téovin ;

- l'appel à projet 2017 de la station expérimentale de Creysse : conduite culturaux du noyer ;

- l'appel à projet n° 2016-08 du Groupe d'étude et de contrôle des variétés et des semences : projet OroCharvre.

Je vous serais reconnaissant de bien vouloir désigner les membres du CGAAER nécessaires à la conduite de ces missions.



Fabrice RIGOULET-ROZE

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Michel LEROY	CRA HDF	Directeur général	7/4, 1/6, 4/6 et 14/6
Graziella HAUDRY	CRA HDF	Chargée de PRDAR Coordination technique	7/4, 1/6, 3/6, 4/6 et 14/6
Hélène ROLLIN	CRA HDF	Chargée de PRDAR Coordination administrative et financière	7/4, 1/6, 2/6, 4/6 et 14/6
Valérie MAQUERE	DRAAF HDF	Chef du SRPE	11/5
Elise GRANGET	DRAAF HDF	Adjointe chef SRPE	11/5
Mathieu DESCAMPS	DRAAF HDF	Chargé mission SRPE	11/5
Ludovic BONNARD	DGPE-BDA	Chargé d'études	26/5
Olivier DAUGER	CRA HDF	Président	1/6
Sébastien BOUQUILLON	CRA HDF	Président commission IRD	1/6
Bertrand COUSIN	CDA Oise	Référent AE4	1/6
Olivier MOREL	CDA Somme	Référent AE3 et AE5	1/6
Hervé PARQUET	CIDA NPDC	Référent AE6 (+AE7 et AE11 par intérim)	1/6 et 28/6
Laurent POINSOT	CDA Aisne	Référent AE1	1/6
Blandine ESTOQUOY	CIDA NPDC	Pilote AE7	2/6

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Ghislaine DESSENNE	CRA HDF	Pilote AE7	2/6
Julien CARREZ	CRA HDF, CDA NPDC et Oise	Agent comptable	2/6
Virginie METERY	CRA HDF	Co-Pilote AE2	2/6
Nicolas JUILLIER	CDA Aisne	Réalisateur AE2	2/6
Marion BECUWE	CIDA NPDC	Réalisatrice AE2	2/6
Gilles SALITOT	CDA Oise	Co-Pilote AE5	3/6
Anne ALGAND	CRA HDF	Coordinatrice Bienvenue à la Ferme	3/6
Philippe BILLA	CDA Oise	Co-pilote AE1	3/6
Stéphane DESSE	CIDA NPDC	Co-pilote AE1	3/6
Martine NOEL	CIDA NPDC	Co-pilote AE1	3/6
Guillaume RATUREAU	CDA Aisne	Réalisateur AE1	3/6
Sandrine LESIEUR	CRA HDF	Pilote AE10	4/6
Gaëtan LEBORGNE	CDA Aisne	Réalisateur AE10	4/6
Sophie XIENSZESKI	CDA Oise	Réalisatrice AE10	4/6
Baptiste PERTIAUX	Bio HDF	Co-directeur	4/6
Pascal FOUCAULT	SR HDF	Président	4/6
Pascal HOCQUIN	Agrotransfert Ressources et Territoires	Directeur	4/6
Tony ALVES-JORGE	CIDA NPDC	Directeur territorial	28/6

Annexe 3 : Liste des sigles utilisés

AE	Action élémentaire
APCA	Assemblée permanente des Chambres d'agriculture
BDA	Bureau du développement agricole et des chambres d'agriculture
CASDAR	Compte d'affectation spécial pour le développement agricole et rural
CETA	Centre d'études techniques agricoles
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
COREDEF	Comité d'orientation recherche développement formation
CRA	Chambre régionale d'agriculture
CRDA	Comité régional de développement agricole
DG	Directeur général
DGPE	Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises
DRAAF	Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
ELVEA 60	Association des éleveurs de l'Oise
ETP	Equivalent temps plein
GEDA	Groupe d'études et de développement agricole
IRD	Innovation recherche développement (mutualisation régionale)
IT	Instruction technique
MAA	Ministère de l'agriculture et de l'alimentation
MIGA	Mission d'inspection générale et d'audit
NPDC	Nord Pas de Calais
OO	Objectif opérationnel
PBS	Production brute standard

PEI	Partenariat européen pour l'innovation
PPR	Projet pilote régional
PRDAR	Programme régional de développement agricole et rural
RDI	Recherche-développement et innovation
SCA	Système de conseil agricole (habilitation)
SETA	Syndicat d'études techniques agricoles
SR	Service de remplacement
SRPE	Service régional de la performance économique et environnementale des entreprises

Annexe 4 :

Principaux résultats de l'analyse documentaire réalisée par les auditeurs

1/ Projet stratégique de la mandature 2019-2025

Bien que la conception du PRDAR 2019 des Hauts-de-France lui soit antérieure, le Projet stratégique de la mandature 2019-2025, adopté à la suite des élections « Chambres » de début 2019, met l'accent sur la régionalisation en renforçant la complémentarité des compétences tout en gardant la proximité²⁵¹. Le projet national du réseau des Chambres d'agriculture structuré en 16 domaines d'activité stratégiques (DAS) y est décliné en fonction des spécificités et des priorités régionales avec des objectifs quantifiés, en soulignant l'importance de la transversalité afin de :

- Accompagner l'agriculture dans ses transitions économiques, sociétales et climatiques par l'agroécologie ;
- Créer de la valeur ajoutée dans les territoires ;
- Faire dialoguer agriculture et société.

Il met l'accent tant sur le conseil stratégique « multi-performance et transition agricoles » que sur l'optimisation technico-économique par un conseil adapté, ainsi que sur l'animation des collectifs d'agriculteurs leviers d'une approche globale du conseil dans une stratégie agro-écologique et sur le développement de l'IRD pour former aux nouvelles pratiques agricoles. Il affiche l'ambition de reprendre une place d'acteur majeur de l'accompagnement de l'élevage²⁵².

2/ Feuille de route du préfet de région

Le préfet de région a adressé, le 13 mars 2019, une feuille de route au Président de la CRA des Hauts-de-France. Il y identifie les thèmes prioritaires pour le réseau des Chambres d'agriculture de cette région, notamment le renforcement de la diffusion de l'innovation²⁵³, l'accompagnement des transitions et des groupes d'agriculteurs et ainsi que les collaborations avec les partenaires du développement agricole. Il demande que le réseau des Chambres d'agriculture veille à ce que le PRDAR soit cohérent avec les priorités figurant dans la feuille de route et identifie le PRDAR comme un levier pour leur mise en œuvre. Il demande que les actions inscrites dans le PRDAR soient pleinement régionalisées à l'échelle des Hauts-de-France.

3/ Rapports de la Cour des comptes

Le rapport de la Cour des comptes sur la Chambre d'agriculture de région Nord-Pas-de-Calais de 2015²⁵⁴ comporte un chapitre sur les subventions provenant du CASDAR (programme 775). Elle constate que sur 1 million d'€ de CASDAR perçu en moyenne sur la période 2009-2013, l'orientation 4 « Innover dans l'exercice des métiers » en perçoit plus de la moitié, en soulignant

²⁵¹ « Faire réseau : un réseau plus agile et plus efficient »

²⁵² Les productions animales représentent 30 %, en valeur, de la production agricole régionale (lait et viande à part égale, 10 % de la production française de lait)

²⁵³ En lien avec la mise en place attendue de la plateforme « agriculture du futur »

²⁵⁴ Période sous revue : 2011-2014

le poids important de l'action 4.2.1 concernant l'élaboration de références. Les orientations consacrées à l'agronomie, la production et l'émergence de projets territoriaux se partageant l'autre moitié des crédits du CASDAR.

Il examine aussi le rapport d'évaluation de l'action 1.1.1 « améliorer l'efficacité des intrants et la qualité de l'eau », celle-ci mobilisant 13% des crédits CASDAR sur la période 2011-2013²⁵⁵ pour réaliser des expérimentations culturales, la rédaction d'article et la formation des agriculteurs. La Cour des comptes relève que « cette évaluation recommande de passer progressivement des actions d'efficacité vers la mise en avant de techniques de substitution et de re-conception » estimant que celles-ci n'ont « pas suffisamment progressé au cours du programme 2009-2013 ». Cette évaluation indique aussi que « les conseillers éprouvent des difficultés à concilier les objectifs environnementaux d'Ecophyto avec la préservation des intérêts économiques des agriculteurs », ces derniers considérant que « la situation du marché des céréales n'est pas favorable à un abandon des systèmes de production conventionnels ou raisonnés ».

La Cour des comptes a aussi examiné la CRA de Picardie pour les exercices 2007-2012. Elle mentionne la création, par délibération du 16 avril 2012, d'un service commun²⁵⁶ administré par un comité de gestion constitué des Chambres d'agriculture de Picardie et dirigé par le directeur de la Chambre régionale. L'examen de l'effectivité de la mise en œuvre de cette décision et de la réduction des coûts, réalisé par la Cour des comptes, la conduit à estimer que « la CRA de Picardie continue à présenter un retard en matière de mutualisation par rapport à d'autres Chambres régionale d'agriculture ». La Cour des comptes cite la conclusion du Rapport d'évaluation de la gouvernance du PRDAR 2009-2013 : « Le volet politique de la gouvernance régionale n'a pas connu les avancées attendues, avec pour conséquence la difficulté à mettre en place les comités d'orientation régionaux²⁵⁷. Les freins rencontrés sont à chercher du côté des élus, à la fois attachés à la prééminence de l'échelon départemental sur le plan politique et décisionnel et habitués à ce que les orientations du développement ne fassent pas forcément débat au-delà de grands enjeux généraux ». La Cour des Comptes en conclut que « l'élaboration d'une gouvernance régionale politique s'est avérée chaotique ». La Cour des comptes relève aussi que le même rapport considère que le COREDEF « se limite pour l'instant au rôle de chambre d'enregistrement des travaux préparés par les agents des Chambres, sans être en mesure d'apporter une véritable valeur ajoutée. », que « son rôle dans la conduite du PRDAR s'avère peu significatif » et elle constate qu'il est difficile à réunir. La Cour des comptes cite aussi le contrôle, effectué en 2011 par le CGAAER, de la gestion des fonds 2009 du CASDAR par la Chambre d'agriculture de région Nord-Pas-de-Calais, qui concluait à la cohérence des actions menées avec le programme et à sa bonne gestion par la Chambre.

²⁵⁵ Cofinancements Conseil régional et Agence de l'eau

²⁵⁶ Assurant toute ou partie des missions : coordination des actions de développement, agence comptable, mise en œuvre du plan Ecophyto 2018, expertise conseil en filières agricoles, accueil standard, informatique /SIRCA, actions de communication, innovation-recherche, et back-office.

²⁵⁷ « Les comités d'orientation régionaux « agronomie – Environnement » et « Elevage » n'avaient pas été mis en place mi-2012, alors qu'ils auraient dû l'être mi-2010 ».

4/ Contrôle sur place du PRDAR 2017 de la Picardie par la DGPE

Le contrôle sur place ²⁵⁸ a été réalisé par la DGPE les 10 et 11 septembre 2018 sur le PRDAR 2017 de la Picardie²⁵⁹. En conclusion, « le programme a été exécuté conformément à la convention conclue avec le MAA le 3 août 2017 ». La DGPE proposent des recommandations à mettre en œuvre dès 2019²⁶⁰. Celles-ci portent notamment sur « l'introduction de la notion d'agroécologie dans le schéma global d'organisation de la Chambre régionale » et « une meilleure articulation à trouver entre le PPR du PRDAR Picardie (devenu AE10 du PRDAR fusionné) et certaines actions de l'AE2, ou a minima mieux l'exposer dans les documents ».

L'Etat a accordé un délai jusqu'à fin 2018 pour finaliser la régionalisation du PRDAR à l'échelle du périmètre des Hauts-de-France des PRDAR 2014-2020 initiaux pour l'ancienne région Nord-Pas-de-Calais et l'ancienne région Picardie. Ils comportent respectivement 10 et 8 AE.

5/ Bilan à mi-parcours du PRDAR 2014-2020 du Nord-Pas-de-Calais

Le bilan à mi-parcours du PRDAR 2014-2020 du Nord-Pas-de-Calais constate que le cadre donné par la DGPE en 2013 est plus souple par rapport à la génération de programme précédente. Les actions mises en œuvre ont permis de :

- Bien répondre aux attentes des agriculteurs sur des thématiques plus nombreuses mais concourant à l'approche « système » des exploitations ;
- Conserver un effet levier significatif du CASDAR,
- Réaliser un travail de fond inscrit dans la durée, tout en regrettant les circonstances ayant conduit à intégrer le PPR en 2015²⁶¹ sans en remettre en cause le bien-fondé ;
- Simplifier la tâche des chefs de projets ;
- Poursuivre l'intégration de la dimension agro-écologique engagée à partir de 2013 en s'appuyant sur un service dédié ;
- Mieux formaliser l'innovation comme un axe transversal structurant ;
- Favoriser la montée en compétence des agriculteurs et un regard plus systémique.

La crise de l'élevage en 2015 associée aux mauvaises récoltes de 2015 et 2016 a mobilisé les conseillers pour la mise en œuvre des dispositifs de soutiens et accentué l'orientation des agriculteurs vers les pratiques générant une plus-value immédiate. L'acquisition de références constitue l'activité de fonds du PRDAR avec comme objectif l'optimisation ou la réduction des intrants. Cette période de 3 ans est cependant considérée comme trop courte pour pouvoir mesurer l'évolution des pratiques.

Depuis l'origine, la Chambre d'agriculture du Nord-Pas-de-Calais intervient sur l'agriculture biologique avec des financements du Conseil régional et de l'Agence de l'eau Artois Picardie²⁶², d'où le choix de ne pas mobiliser de crédits CASDAR.

La gouvernance et la mise en œuvre du PRDAR bénéficient de la mise en place d'une Chambre

²⁵⁸ Audit de conformité ; S'assurer de la bonne utilisation des crédits du CASDAR ; Vérifier que le compte rendu technique et financier était sincère et véritable et que les actions ont été conduites conformément au programme prévisionnel agréé par le MAA

²⁵⁹ Trois AE plus particulièrement examinées

²⁶⁰ Celles-ci portent sur l'introduction de la notion d'agroécologie dans le schéma global d'organisation de la Chambre régionale et une meilleure articulation à trouver le PPR du PRDAR Picardie (devenu AE10 du PRDAR fusionné) et certaines actions de l'AE2, ou a minima mieux exposée dans les documents ;

²⁶¹ Modification à peine un an après le lancement du programme, impacts notamment sur le contenu de l'AE2, réduction du montant du CASDAR affecté sur chacune des AE initiales.

²⁶² Y compris expérimentations et production de références technico-économiques

de région Nord-Pas-de-Calais, dès 2010-2011²⁶³, ainsi que de la présence à la Commission développement agricole et territoriale des présidents des commissions professionnelles de la Chambre d'agriculture au COREDEF et de l'ensemble des présidents des groupes d'études et de développement agricole²⁶⁴ (GEDA). La lettre de mission signée par chacun des pilotes d'AE et la formation au pilotage de projet qu'ils ont reçue pour la plupart en 2014, contribuent à la bonne mise en œuvre du PRDAR. Les expérimentations sont aussi alimentées par le repérage de l'innovation terrain.

Le bilan à mi-parcours²⁶⁵ est considéré aussi comme positif par la montée en compétence d'agents spécialisés, le partage de méthode de travail ainsi que pour la sécurisation²⁶⁶, la mise en perspective et la diffusion des résultats des travaux et des références acquises dans le cadre du PRDAR, aboutissant à des sollicitations croissantes pour intégrer des partenariats avec des organismes de recherche pour répondre à des appels à projets. Le contexte concurrentiel entre organismes peut cependant limiter les opportunités de partenariat. Par ailleurs, une connaissance partagée des financements CASDAR utilisés en Hauts-de-France est souhaitée.

6/ Bilan à mi-parcours du PRDAR 2014-2020 du « Versant sud »

Le bilan à mi-parcours du PRDAR 2014-2020 du « Versant sud » souligne « qu'en 2017 :

- Les liens et les interactions entre les actions sont encore en cours de construction ;
- La transversalité entre les actions reste à construire ;
- La structuration en équipe projet a légèrement évolué en limitant la dispersion des moyens humains engagés sur les actions ;
- La gouvernance est partagée entre le pilotage régional par le CRDA et la structuration départementale des actions ».

L'adaptation à la programmation pluriannuelle, la diffusion « variable » des outils issus des actions de développement figurent parmi les faiblesses organisationnelles du réseau des Chambres d'agriculture en Picardie identifiées.

Le renforcement de l'innovation et de sa prise en compte dans les processus de développement²⁶⁷ a induit un changement de posture au sein des équipes de conseillers. Ainsi le PPR (détection de l'innovation) mis en place en 2015 sur la multifonctionnalité de l'inter-culture et élargi en 2017 à l'ensemble des thématiques, permet apporter de la transversalité entre les actions valoriser les travaux issus des collectifs d'agriculteurs et d'alimenter le système de conseil agricole. L'action Agroéquipement au service de l'agroécologie a été intégrée à l'AE2. La réduction du nombre d'AE par rapport au précédent programme a nécessité de renforcer le pilotage régional du « noyau dur » de certaines d'entre elles mais a permis de donner plus de lisibilité au programme, d'efficacité à l'animation et de légitimité aux pilotes. Le pilotage de l'AE2 « innovation agronomique » a dû être renforcé en début de programme en 2014, afin d'améliorer la valorisation et le transfert auprès des agriculteurs avec à partir de 2016, l'édition du recueil des essais, mais la poursuite de la structuration du fonctionnement régional reste d'actualité en

²⁶³ Fonctionnement en chambre intégralement régionale en 2010, finalisée en termes juridique administratif et financier à partir de 2011

²⁶⁴ Conventonnement de 15 GEDA sur un programme d'actions annuel avec la Chambre d'agriculture

²⁶⁵ Présenté et validé en COREDEF Nord-Pas-de-Calais du 29 mai 2017

²⁶⁶ La stabilité du programme dans la durée permet de produire des références crédibles

²⁶⁷ L'innovation levier pour améliorer la compétitivité des exploitations, création de groupes d'exploitants, re-conception de l'animation et du conseil, l'agriculteur devient acteur et non plus apprenant de flux de connaissances descendants.

2017. De même, si les expérimentations ne posent pas de difficulté, les réseaux de parcelles et l'action « agroéquipement » peine à se mettre en route. L'ambition de l'AE2 a cependant dû être revue à la baisse, à un niveau plus réaliste. Le projet de réalisation d'une station expérimentale « bio » en concertation avec les partenaires a dû être remplacé par un comité régional sur l'expérimentation en agriculture biologique réunissant les partenaires régionaux.

Le bilan à mi-parcours du PRDAR 2014-2020 du « Versant sud » souligne que la gouvernance régionale des Chambres d'agriculture suite à la fusion des Régions au 1^{er} janvier 2016 est encore en 2017 « en pleine évolution ».

A noter que le travail de fusion des deux PRDAR a été facilité par leur cadre commun d'élaboration et de présentation en référence aux thématiques prioritaires et aux objectifs stratégiques du PNDAR et du contrat d'objectif. Mais elle a pu provoquer le décalage dans le temps de certaines actions nécessitant une convergence à l'échelle Hauts-de-France. La règle de concentration (0,40) est vécue comme contraignante par chacun de PRDAR.

7/ Evaluation accompagnée dans le cadre de la révision à mi-parcours

De son côté, l'évaluation accompagnée, à mi-parcours, a été réalisée conjointement pour les deux versant sur le thème de la diversification à partir de leurs AE Diversification respectives:

- « Accompagner le développement des activités de diversification sur les exploitations et dans les territoires (productions alimentaires, non alimentaires et services) » en Nord-Pas-de-Calais ;
- « Emergence et structuration de filières de proximité et de produits de qualité, génératrices de valeur ajoutée » en Picardie.

Elle a été cependant élargie à tous les services relatifs à la diversification pour obtenir un état des lieux utile dans le cadre de la fusion et de la révision à mi-parcours des PRDAR.

Les Chambres d'agriculture cherchent, notamment à travers un « Point Info Diversification », Versant sud, ou un « Service Question-Réponse » Versant nord, à accompagner l'émergence de nouveaux projets individuels, à professionnaliser les agriculteurs concernés et à accompagner la structuration et la promotion de projets collectifs. L'évaluation a logiquement porté sur :

- La qualité du service rendu aux agriculteurs au regard de leurs besoins ;
- L'organisation interne des Chambres d'agriculture pour y répondre ;
- Les partenariats avec les collectivités.

Les recommandations portent sur :

- La formalisation et la valorisation du suivi de la relation client ;
- L'accent à mettre sur les actions de sensibilisation à la diversification des agriculteurs dans les départements où elle est moins développée ;
- L'idée d'un centre de ressource à disposition des agriculteurs ;
- L'accompagnement pour obtenir des financements pour les investissements souvent nécessaires ;
- L'amélioration de la réactivité et de la technicité des réponses apportées aux demandes de conseil notamment par une spécialisation des conseillers notamment en Picardie ;
- Le lien à renforcer entre projets collectifs et territoires ;

- Un nouveau souffle à donner à la marque Bienvenue à la ferme pour fidéliser les adhérents ;
- La création d'une plateforme de référencement unique Hauts-de-France unique ;
- L'organisation des Chambres d'agriculture dont l'implication politique et financière est jugée contrastée²⁶⁸ mais qui devrait bénéficier de mutualisation au niveau régional ;
- Les partenariats avec les acteurs, associatifs ou professionnels et les collectivités.

Elle identifie les impacts positifs potentiels de la régionalisation et invite dans ce contexte à repenser la répartition des compétences sur le territoire :

- Le pilotage : orientations, partage de compétences, ... ;
- La mutualisation des fonctions supports, favorable à la disponibilité des conseillers sur leur fonctions métiers ;
- L'harmonisation et le rééquilibrage géographique de l'offre de service notamment marchande ;
- La présence terrain qui ne doit pas être sacrifiée par l'allongement des déplacements des conseillers ;
- La mise en commun entre les conseillers²⁶⁹, les services²⁷⁰ et les Chambres départementales des informations et des compétences en lien avec la complexité croissante des projets.

8/ Le Plan de développement de l'agriculture biologique 2017-2021 s'appuie sur le constat du positionnement des Hauts-de-France comme région agricole parmi les plus performantes en grandes cultures mais en bas du tableau pour le développement de l'agriculture biologique²⁷¹ et importatrice de produits bio. Bâti par l'Etat et le Conseil régional et en s'appuyant sur quinze ans d'expérience, de travaux et de dispositifs, ce plan s'adresse aux agriculteurs qui s'installent, à ceux qui convertissent leur exploitation ainsi qu'à ceux déjà certifiés. Il vise un développement créateur de valeurs pour l'ensemble de la filière. Il se veut fédérateur et préparant l'avenir par l'expérimentation et l'enseignement agricole. Sa gouvernance associe, outre la DRAAF et le Conseil régional, les Agences de l'eau, les conseils départementaux, la Chambre régionale d'agriculture, Bio en Hauts-de-France et A PRO BIO. L'axe « Acquérir des connaissances et former » vise notamment à « structurer l'acquisition de références régionales et créer des références régionales quand elles sont déficitaires » et « créer un lieu d'échange des ressources issues de la recherche ».

9/ Le Plan agro-écologique Hauts-de-France 2020-2025 est une initiative du Conseil régional, votée en séance plénière du 13 octobre 2020, associant la DRAAF et la CRA qui s'engagent aux côtés de leurs partenaires, pour accompagner et amplifier la transition agro-écologique en cours²⁷² dans les Hauts-de-France. Il s'agit de capitaliser, d'amplifier la diffusion et l'appropriation par les agriculteurs et d'imaginer des solutions pour répondre aux enjeux adressés à l'agriculture.

²⁶⁸ Le volontarisme de la Chambre d'agriculture de la Somme est identifié avec un service dédié comme en Nord-Pas-de-Calais

²⁶⁹ Par exemple : animateurs de territoire et de CETA ou de GEDA et conseillers spécialisés

²⁷⁰ Par exemple : diversification et développement local

²⁷¹ 2,1 % de la SAU en agriculture biologique en 2019 contre 8,3 % au niveau national mais les Hauts-de-France ont enregistré une accélération des surfaces converties de 27% en 2017-2018.

²⁷² Il existait, en 2019, 25 collectifs d'agriculteurs « GIEE », 10 réseaux de fermes DEPHY, 15 groupes 30 00 et 3 projets pour la transition agro-écologique portés par des établissements agricoles.

Il veut donner aux agriculteurs les outils et les moyens²⁷³ pour s'inscrire dans des logiques de productions porteuses d'autonomie et de résilience, en phase avec les attentes sociétales. Il prône une approche globale du système d'exploitation agricole, progressive et collective ainsi que des solutions adaptées à chaque exploitation, à la diversité des productions et des modes de production. Il vise le changement des pratiques agricoles²⁷⁴. Concrètement il doit permettre, d'ici à 2025, à au moins 25% des agriculteurs de la région de s'engager dans une démarche de transition agro-écologique.

Il se structure selon 4 axes :

- Améliorer et diffuser les connaissances : accélérer la recherche, l'innovation et le transfert en faveur de la transition agro-écologique ;
- Accompagner les agriculteurs dans l'adaptation et la re-conception des pratiques et des systèmes de production ;
- Impliquer et accompagner les filières et les territoires dans la transition agro-écologique et renouer le dialogue avec le citoyen ;
- Observer et piloter l'agroécologie en Hauts-de-France.

²⁷³ « Cette transition représente un coût non négligeable avant d'atteindre une rentabilité à moyen terme. » et « Il convient de soutenir ces pratiques vertueuses par une action publique claire et coordonnée. »

²⁷⁴ « La transition agro-écologique massive des exploitations agricoles sur un horizon de 5 ans. »

Annexe 5 : Gouvernance et pilotage, qui fait quoi ?

Schéma 1 : Organisation de la gouvernance²⁷⁵

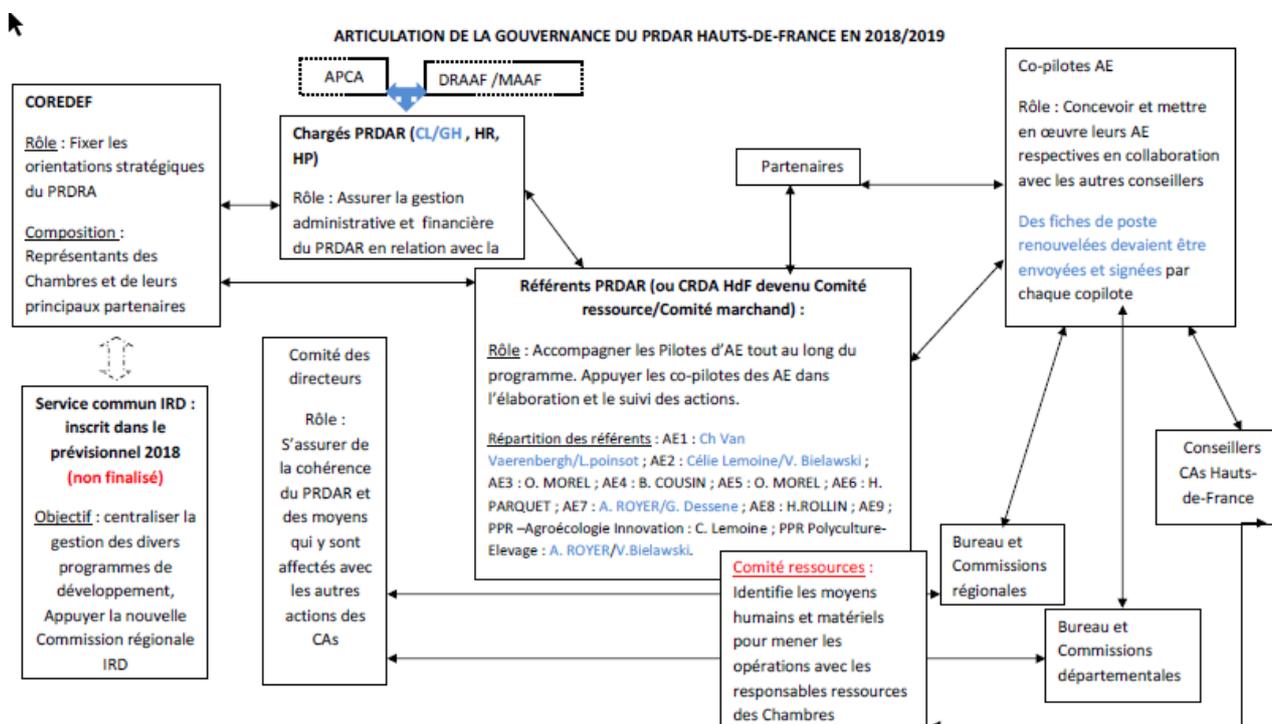


Tableau 1 : Chargés de PRDAR et Agents comptables

	PREVISIONNEL	REALISE
Chargée de PRDAR : Coordination technique	Cécile LEMOINE (jusque fin avril 2019) / Hervé PARQUET	Graziella HAUDRY
Chargée de PRDAR Coordination administrative et financière	Hélène ROLLIN	Intérim par renfort informel Dont Tony ALVES pour la réalisation du compte-rendu
AGENT COMPTABLE CRA HDF	Catherine ROY	Julien CARREZ (à partir du 1er décembre 2019)
AGENT COMPTABLE CA NPC	Julien CARREZ	Julien CARREZ
AGENT COMPTABLE CA AISNE	Catherine ROY	Catherine ROY
AGENT COMPTABLE CA OISE	Catherine PERRAGUIN	Julien CARREZ
AGENT COMPTABLE CA SOMME	Catherine ROY	Catherine ROY

²⁷⁵ Etabli par la CRA
CGAAER n° 21014-01

Tableau 2 : Identifications²⁷⁶ des intervenants identifiés de la préparation et du pilotage du programme et des AE²⁷⁷.

PRDAR 2019	PRDARS 2017	PREVISIONNEL	REALISE	PREVISIONNEL	REALISE
		Pilotes		Référents	
AE 1	N : AE2 et AE6 S : AE2	Stéphane Desse (NPDC) / Martine Noël (NPDC) / Philippe Billa (60)	Stéphane Desse (NPDC), Martine Noël (NPDC), Philippe Billa (60)	Laurent Poinot (02)	Laurent Poinot (02)
AE2	N : AE1 S : AE2	Virginie Metery (HDF) / Jacques Blarel (NPDC)	Virginie Metery (HDF), Jacques Blarel (NPDC)	Célie Lemoine (départ fin avril 2019) (HDF)	Valérie Bielawski (NPDC)
AE3	N : AE4 S : AE3	Mélanie Santune (NPDC) / Marie Guilbert (départ février 2019)	Mélanie Santune (NPDC), Anne Prévost (80) (arrivée avril 2019)	Olivier Morel (80)	Olivier Morel (80)
AE4	N : AE3 S : AE4	Benoît Dudant (NPDC) / Graziella Haudry (HDF)	Benoît Dudant (NPDC), Graziella Haudry (HDF)	Benoît Cousin (60)	Benoît Cousin (60)
AE5	N : AE5	Claire Barlet (?) / Gilles Salitot (60)	Gilles Salitot (60), Lucile Janot (NPDC)	Olivier Morel (80)	Olivier Morel (80)
AE6	N : AE7	Sophie Grassien (NPDC) / Régis Wartelle (HDF)	Sophie Grassien (NPDC), Régis Wartelle (HDF)	Hervé PARQUET (NPDC)	Benoît Cousin (60)
AE7	N : AE7	Jean-Marc Morel (NPDC) / Isabelle Aslahé (80)	Blandine Lestoquoy (NPDC), Isabelle Aslahé (80)	Hervé PARQUET (NPDC)	Guilaine Dessenne (NPDC)
AE8	N : AE8 S : AE6	Camille Montfourny (?)	Camille Monfourny (?)	Hélène Rollin (HDF)	Intérim par renfort informel
AE9 ²⁷⁸	N : AE9 S : AE7	Hélène Rollin (HDF) / Hervé Parquet (NPDC)	Hélène Rollin (HDF), Graziella Haudry (HDF)	Hélène Rollin (HDF) / Célie LEMOINE (HDF)	Graziella Haudry (HDF)
AE10	N : AE10	Sandrine Lesieur (HDF)	Sandrine Lesieur (HDF)	Sandrine Lesieur (HDF)	Sandrine Lesieur (HDF)
AE11 PPR	S : AE8	Stéphane Desse (NPDC)	Stéphane Desse (NPDC)	Hervé PARQUET (NPDC)	Valérie Bielawski (NPDC)

Hervé Parquet absent de mi-septembre à mi-novembre 2019

Hélène Rollin absente du 23 septembre 2019 à fin août 2020

Hélène Rollin, Graziella Haudry, Sandrine Lesieur et Virginie Métery font partie du service IRD.

²⁷⁶ Réalisé à partir des éléments fournis par la CRA, notamment le tableau du 22 septembre 2017 sur le passage des programmes 2017 Versant nord et Versant sud au programme 2018 fusionné, synthétisé dans les deux premières colonnes de ce tableau

²⁷⁷ La Chambre d'agriculture de rattachement est identifiée pour chaque intervenant, entre parenthèse

²⁷⁸ Voir aussi tableau précédent, des chargés de PRDAR

Annexe 6 : Contradictoire Réponse de la CRA des Hauts-de-France



CGAAER
A l'Attention de M. BONNEFOI

Amiens, le 08 avril 2022

Objet : Réponse relative au rapport provisoire de la mission d'audit sur la conformité de l'emploi des fonds CasDAR sur le PRDAR 2019 de la Chambre régionale d'agriculture Hauts-de-France

Pour toute correspondance :

Siège administratif
19 Bis rue Alexandre Dumas
80098 AMIENS cedex 3

Tel : 03 33 33 66 00
Fax : 03 33 33 66 99
www.hautsdefrance.chambres-agriculteurs.fr

Monsieur,

Par courriel du 7 mars 2022, vous nous avez transmis le rapport provisoire de la mission d'audit réalisé par M. Benoît Bonnefoi et M. Philippe Vincent portant sur la conformité et l'effectivité de la mise en œuvre par la Chambre régionale d'agriculture Hauts-de-France des actions subventionnées par le CasDAR au cours de l'année 2019 dans le cadre du PRDAR.

Cette mission, réalisée dans un esprit d'échanges et d'écoute, a permis de conclure à « l'assurance raisonnable de la bonne utilisation des fonds CasDAR conformément à leur objet, ainsi que de l'effectivité des réalisations et de leur conformité au prévisionnel ».

Ce rapport émet toutefois des recommandations dont quatre sont adressées à la Chambre régionale d'agriculture Hauts-de-France. Ces recommandations sont pleinement partagées et font partie des axes d'amélioration engagés dans le contexte du projet de Chambre de Région Hauts-de-France sans que leur effectivité puisse être garantie dans la durée, compte tenu du repli des chambres départementales face à ce projet. A ce titre, nous souhaitons apporter des éléments de réponse aux recommandations suivantes :

R1- Recommandation sur le contenu du programme

Le PRDAR Hauts-de-France est devenu pleinement régional en 2021 à la suite d'une période de convergence des actions à l'échelle régionale de 2018 à 2020. Cette régionalisation s'est notamment confirmée au niveau des actions de méthanisation, des programmes de formations et d'accompagnement communs ou encore du renforcement du Projet Pilote Régional « détection de l'innovation, accompagnement et capitalisation des dynamiques en lien avec l'agro-écologie » devenu l'unique PPR du programme.

—/—

Siège social
200 Boulevard de Lenoir
80000 LILLE

IBAN FR 76 1470 0000 0067 5104 1040 807
BIC AGRF4333
TVA FR 13 136 021 876
IBAN FR 01 071 876 00029
NAP 841 12

R2- Recommandation pour renforcer la gouvernance et le pilotage du programme

Le processus de pilotage et de mise en œuvre du programme a été revu lors de la préparation de la nouvelle programmation PRDAR Hauts-de-France 2022-2027. Il repose notamment sur un Comité de programmation, instance visant à assurer l'articulation entre les projets politiques de la Chambre régionale et les projets/programmes opérationnels, reposant sur une composition représentative de notre situation avant la pause sur la création de la Chambre de Région (directeurs-adjoints et IRD). Dans le nouveau contexte qui ne facilitera pas une gestion harmonisée du programme, nous serons amenés à faire évoluer ce comité de programmation afin de mener à bien le pilotage du programme.

Par ailleurs, pleinement conscient de l'importance d'une identification de l'action CasDAR auprès des réalisateurs, nous avons à l'heure du lancement de la nouvelle programmation 2022-2027 transmis des lettres de missions à l'attention de chaque agent Chambre engagé et avons demandé à chaque partenaire-réalisateur de préciser son implication dans une fiche technique partenariale.

R3- Recommandation de structurer, renforcer et légitimer le service mutualisé IRD

Un service IRD a été structuré dans le cadre du projet de Chambre de Région autour de cinq axes de travail : innovation, ingénierie de projet, capitalisation, expérimentation et comité de programmation, correspond aux recommandations de la mission d'audit (développer les essais systèmes et des pratiques agro écologiques à plus grande échelle, renforcer la capacité d'analyse des actions du programme, assurer un meilleur équilibre au sein du programme et sa bonne articulation avec l'ensemble des actions relevant de la RDI en Hauts-de-France). Lancé en 2021, ce service peine à trouver ces marques dans le contexte avec des moyens assez limités et des interactions indispensables avec les Chambres départementales qui trouvent difficilement écho.

R4-Recommandation relative aux partenariats

Vous nous invitez à ouvrir davantage nos partenariats. Le choix de limiter nos partenaires impliqués financièrement dans les programmes nous permet une collaboration plus étroite et ainsi atteindre plus facilement nos objectifs.

Viennent s'ajouter des partenaires avec lesquels nous travaillons régulièrement qui sont également concernés par les actions du PRDA. Nous avons bien précisé dans notre nouveau PRDAR la liste exhaustive des structures avec lesquelles nous sommes amenés à collaborer.



—/—

La nouvelle programmation PRDAR 2022-2027 précise d'une part les interventions partenariales dans des fiches dédiées et prévoit d'autre part dans son Action Elémentaire « Gouvernance » d'accompagner le COREDEF dans son déploiement et ses interactions afin d'en faire une instance d'échanges stratégiques avec des organismes extérieurs aux Chambres d'agriculture et non une simple instance de validation du programme.

A travers ces réponses, vous constaterez la détermination à faire évoluer le PRDAR Hauts-de-France dans le sens des recommandations.

Cette détermination repose, comme vous avez pu le souligner en bas de la page 57, de « la bonne volonté et de l'engagement, indéniables, des personnes concernées » par le programme. Nous serons vigilants pour que la gouvernance permette de fluidifier les échanges et ainsi atteindre nos objectifs au service du monde agricole et rural.

Restant à votre disposition,

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de nos salutations les meilleures.

Le Président,

Olivier DAUGER.

Annexe 7 : Contradictoire

Réponse de la DRAAF des Hauts-de-France



Direction régionale de l'alimentation,
de l'agriculture et de la forêt

Amiens, le 6 avril 2022

Service : Service régional de la performance
économique et environnementale des entreprises
(SRPE)

Affaire suivie par : Sandra DELABY
Tél. : 03 22 33 55 48
sandra.delaby@agriculture.gouv.fr

Le directeur régional adjoint

à

C.G.A.A.E.R.
A l'attention de Messieurs B. Bonnefol et P. Vincent

Objet : : Réponse à la procédure contradictoire suite à l'audit du programme CASDAR-PRDAR 2019 de la Chambre d'agriculture des Hauts-de-France

Vous m'avez transmis, en date du 7 mars 2022, le rapport d'audit du programme CASDAR-PRDAR 2019 de la Chambre d'agriculture des Hauts-de-France.

Ce document n'appelle pas d'observation de ma part.

Je tiens cependant à vous assurer de la bonne prise en compte des recommandations formulées.

- En ce qui concerne le suivi, nous veillons à formaliser les échanges avec la Chambre régionale. Nous les invitons à des réunions de travail afin d'ancrer des temps d'échanges réguliers entre les agents de la Chambre régionale chargés du pilotage des actions élémentaires et les chargés de missions thématiques du Service Régional de la Performance Economique et Environnementale des Entreprises. Ce point fait d'ailleurs l'objet d'une tâche spécifique dans la nouvelle programmation 2022-2027. Il est de nature à assurer l'inscription du PRDAR dans le cadre du PNDAR.
- En matière de pilotage et de gestion du PRDAR, le programme prévisionnel 2022-2027 précise que les chefs de projet des actions élémentaires ainsi que les coordinateurs, se verront remettre une lettre de mission afin de garantir un cadre commun à cette fonction. Les chefs de projet sont identifiés comme les garants du processus de pilotage de leur action élémentaire. Ils doivent encadrer une équipe projet et adapter les tâches de l'action élémentaire en surveillant les écarts entre le planning prévisionnel et le réel.
- En termes de partenariat, nous incitons fortement la Chambre régionale à ouvrir le dispositif CASDAR à des bénéficiaires plus éloignés du réseau des Chambres d'agriculture et notamment des réseaux régionaux de développement agricole (FRCUMA, FRGEDA, GRAB, fédération des coop...).
- Enfin, la responsabilité du suivi du PRDAR a été récemment confiée à une nouvelle chargée de mission. Cette dernière trouve un appui, en interne, auprès de l'équipe de direction et des chargés de mission thématiques. Elle sollicite aussi, en tant que de besoin, le bureau de développement agricole de la DGPE.

Le directeur régional adjoint de l'alimentation
de l'agriculture et de la forêt,

Jean-Michel POIRSON

Annexe 8 : Contradictoire Réponse de la DGPE


**MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE L'ALIMENTATION**
*Liberté
Équité
Proximité*



**Direction générale
de la performance économique
et environnementale des entreprises**

Paris, le **29 MARS 2022**

Dossier suivi par : Ludovic BONNARD
Service de la compétitivité et de la performance
environnementale
Sous-direction de la performance environnementale et
de la valorisation des territoires
Bureau développement agricole et chambres
d'agriculture

Le chef de service compétitivité et performance
environnementale

Monsieur Alain MOULINIER
Vice-président du Conseil général de l'alimentation,
de l'agriculture et des espaces ruraux
251 rue de Vaugirard
75732 PARIS Cedex 15

**Objet : rapport provisoire de la mission d'audit sur la conformité de l'utilisation des crédits du CASDAR
pour le financement du programme de la Chambre régionale d'agriculture des Hauts de France**

Par courriel en date du 7 mars 2022, vous nous avez transmis le rapport provisoire de l'audit réalisé par Messieurs Benoit BONNEFOI et Philippe VINCENT auprès de la chambre régionale d'agriculture (CRA) des Hauts-de-France. Cet audit portait sur la conformité de l'utilisation des fonds du CASDAR pour le PRDAR 2019 de la chambre.

Le rapport relève que le programme présenté a été élaboré en cohérence avec les orientations du programme national de développement agricole et rural. La conduite du programme a été marquée par une régionalisation qualifiée d'« inachevée », qui explique une gouvernance complexe et un cloisonnement entre acteurs. Néanmoins, les réalisations sont globalement conformes aux prévisions ainsi qu'au cadre fixé par les instructions ministérielles et les écarts sont bien expliqués. Les livrables présentés sont jugés comme étant de qualité. Les auditeurs donnent en conclusion une assurance raisonnable quant à la bonne utilisation des fonds CASDAR conformément à leur objet.

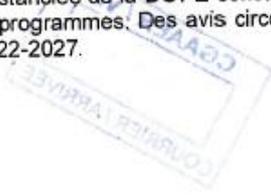
Ce rapport formule par ailleurs six recommandations, les quatre premières à l'intention de la CRA. Elles portent sur la régionalisation des actions, le pilotage du programme, le renforcement du service IRD et les partenariats. Je partage la teneur de ces recommandations.

Le PRDAR préparé par la CRA en vue de la nouvelle programmation me semble apporter des réponses aux premières recommandations. En revanche, des marges de progrès demeurent pour répondre pleinement la quatrième recommandation, plaidant en faveur, d'une part d'une ouverture de la liste des partenaires réalisateurs à des structures plus éloignées du réseau des Chambres d'agriculture et, d'autre part, de l'adaptation de la composition et du fonctionnement du COREDEF pour en faire un lieu de débat utile pour la RDI dans les Hauts-de-France

Une recommandation (R5) a été adressée à la DRAAF. Il est question des moyens affectés au suivi du programme et au traçage des échanges intervenus pendant l'instruction du programme. Sur ce dernier point, il convient de souligner que 2019 correspondait à la deuxième année de mise en œuvre de la déconcentration aux DRAAF du pilotage du CASDAR. Les échanges organisés depuis entre DRAAF et avec la DGPE ont permis de faire évoluer les pratiques, avec désormais une plus grande formalisation du suivi par les DRAAF.

3, rue Barbet de Jouy, 75 349 PARIS 07 SP
agriculture.gouv.fr

La mission conclut en recommandant (R6) à la DGPE de maintenir la production d'un avis sur les PR-DAR, ajoutant que « la vision globale et distanciée de la DGPE constitue un atout ». A ce stade, il est toujours prévu que la DGPE examine les programmes. Des avis circonstanciés ont en particulier été émis sur les programmes prévisionnels 2022-2027.



SSDS GRAN PLS

L'adjoint au sous-directeur
Performance environnementale
et valorisation des territoires

Sébastien BOUVATIER

