



CGAAER
CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ALIMENTATION
DE L'AGRICULTURE
ET DES ESPACES RURAUX

Rapport n° 19033-01

Audit du programme régional de développement agricole et rural de Bretagne

Conformité de l'emploi des fonds CASDAR sur le programme 2017

établi par

Michel Chazaud
Inspecteur général de l'agriculture

Dominique Laborde
Ingénieure générale des ponts, des eaux et des forêts

23 septembre
2019

SOMMAIRE

RÉSUMÉ.....	5
LISTE CHRONOLOGIQUE DES RECOMMANDATIONS.....	6
1. TERMES ET DÉROULEMENT DE LA MISSION.....	7
1.1. Objectifs de la mission.....	7
1.2. Déroulement de la mission.....	7
2. CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES ET STRUCTURATION DU PROGRAMME AUDITÉ.....	8
2.1. Le PRDAR 2014-2020 de la Bretagne.....	8
2.1.1. Éléments du contexte socio-économique de la Bretagne.....	8
2.1.2 Principales caractéristiques du programme national de développement agricole et rural (PNDAR).....	9
2.1.3 Les priorités de développement sur lesquelles s'impliquent les chambres d'agriculture de Bretagne (PRDAR).....	9
2.2. Les modalités d'examen du programme 2017.....	10
2.2.1. Le travail documentaire.....	10
2.2.2. Les entretiens.....	11
2.3. Le programme audité.....	11
2.3.1. Principales caractéristiques du programme 2017.....	11
2.3.2. Présentation de la chambre régionale.....	11
2.3.3. La gouvernance du PRDA.....	13
2.4. Choix des opérations soumises à contrôle approfondi.....	15
3. ORGANISATION ADMINISTRATIVE DE L'INSTRUCTION ET DU CONTRÔLE DU PROGRAMME PAR LA DGPE.....	15
3.1. La formalisation de l'instruction par la DGPE et les délais.....	15
3.2. Le contenu des vérifications par la DGPE.....	16
3.2.1. Vérifications du projet de programme.....	16
3.2.2. Vérification du compte-rendu 2017.....	16
4. CONFORMITÉ DES PROCÉDURES.....	17
4.1. Le projet de programme et la convention annuelle de financement.....	17
4.2. Les avis sur le projet de PRDAR de Bretagne.....	18
4.2.1. L'avis du comité scientifique de l'APCA.....	18
4.2.2. L'avis du COREDEF.....	19
4.2.3. L'avis de la DRAAF.....	20
4.2.4. Evaluation à mi-parcours.....	20
4.3. Les conventions passées par le maître d'œuvre.....	20
5. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME.....	21
6. LA GESTION FINANCIÈRE DU PROGRAMME 2017.....	22
6.1. Un budget prévisionnel conforme aux orientations stratégiques.....	22
6.2. Réalisations budgétaires.....	24
6.3. Coûts salariaux affectés au programme.....	25
6.4. Charges indirectes affectées au programme.....	26
7. EXAMEN DES ACTIONS SÉLECTIONNÉES.....	26

7.1. Actions Élémentaires AE1 : Valoriser les pratiques et les systèmes innovants pour produire plus et mieux avec moins d'intrants non renouvelables et en utilisant au mieux le fonctionnement des écosystèmes et AE11 : Vulgariser l'agro-écologie en Bretagne par l'innovation et les dynamiques collectives notamment via les GIEE.....	27
7.1.1. Description de l'action.....	27
7.1.2. Comparaison entre les activités prévues et leur réalisation en 2017.....	28
7.1.3. Comparaison prévisions / réalisations en termes de ressources à l'AE1 et AE11.....	28
7.2. Action Élémentaire 3 : Améliorer la valeur ajoutée des produits et des services issus des exploitations agricoles bretonnes en adéquation avec les marchés, par l'innovation et la promotion de leur diversité.....	28
7.2.1. Description de l'action.....	28
7.2.2. Comparaison entre les activités prévues et leur réalisation en 2017.....	29
7.2.3. Comparaison prévisions / réalisations en termes de ressources affectées à l'AE 3....	29
7.3. Action Élémentaire 6 : Favoriser le maintien des fermes bio en bio, identifier les exploitations facilement convertibles en AB en lien avec les possibilités de marchés et faciliter les étapes de conversion.....	30
7.3.1. Description de l'action.....	30
7.3.2. Comparaison entre les activités prévues et leur réalisation en 2017.....	30
7.3.3. Comparaison prévisions / réalisations en termes de ressources affectées à l'AE6.....	30
7.4. Remarques générales sur 2017 et la diffusion des résultats.....	30
CONCLUSION.....	32
ANNEXES.....	33
Annexe 1 : Lettre de mission.....	34
Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées.....	36
Annexe 3 : Liste des sigles utilisés.....	37
Annexe 4 : Réponse de la CRA Bretagne.....	38
Annexe 5 : Réponse de la DGPE.....	40
Annexe 6 : Réponse de la DRAAF.....	41

RÉSUMÉ

Du 18 au 20 juin 2019, une mission d'audit a été réalisée sur le programme régional de développement agricole et rural (PRDAR) de la Bretagne.

Elle avait pour objet de contrôler la conformité et l'effectivité de la mise en œuvre par la chambre régionale d'agriculture des actions subventionnées par le compte d'affectation spéciale de développement agricole et rural (CASDAR) au cours de l'année 2017 dans le cadre du PRDAR.

Le programme présenté s'inscrit dans la continuité du précédent avec cependant des orientations fortes sur le développement de l'agro-écologie.

Les onze actions élémentaires retenues contribuent à l'ensemble des quatre axes stratégiques du programme national de développement agricole et rural 2014/2020 (PNDAR).

Le coût total du programme 2017 s'est élevé à 5 386 873 € dont 2 844 823 € ont été financés par le CASDAR, soit 52,8 % du coût total.

L'année 2017 était une année de réorganisation importante pour la chambre régionale qui est devenue au 1 janvier 2017 employeur unique de la quasi-totalité des agents des chambres départementales. Il y a eu également un renouvellement des pilotes d'actions élémentaires et du chef de projet. Malgré ces changements, on observe une bonne continuité des actions avec suite au bilan à mi parcours réalisé en 2017, une réorientation du programme qui a conduit à regrouper certaines actions en 2018 pour améliorer la visibilité globale. Il convient également de souligner le bon fonctionnement du COREDEF, qui est un véritable lieu d'échanges.

Les principales actions du PRDAR permettent de faire avancer des projets importants pour la région Bretagne : l'agro-écologie, l'agriculture biologique et la valorisation des produits et services issus des exploitations agricoles bretonnes en adéquation avec les marchés.

L'analyse des réalisations montre qu'elles sont pratiquement conformes aux prévisions en termes de moyens budgétaires et d'équivalent temps plein (ETP).

Toutefois, en ce qui concerne les indicateurs de résultats, la réflexion entreprise doit être poursuivie afin de pouvoir rendre compte de l'impact du programme.

Les investigations ont montré que les financements CASDAR ont été utilisés conformément à leur objet et conduisent les auditeurs à donner une assurance raisonnable quant à la bonne utilisation des fonds CASDAR.

- **Mots clés : CASDAR, chambre régionale d'agriculture, Bretagne, développement agricole, DGPE**

LISTE CHRONOLOGIQUE DES RECOMMANDATIONS

- R1. Recommandation adressée à la chambre régionale d'agriculture de Bretagne : « inviter le représentant de la DRAAF aux comités de pilotage du programme ou au séminaire interne pour avoir un suivi plus opérationnel qu'au COREDEF. »..... 14
- R2. Recommandation adressée à la DGPE : « pour le prochain PNDAR, limiter le nombre d'actions élémentaires à 7 (il était auparavant limité à 10) » et Recommandation adressée à la chambre régionale : « limiter le nombre d'objectifs opérationnels à l'intérieur des AE et le nombre de projets par objectifs. »..... 19
- R3. Recommandation adressée à la chambre régionale : « renforcer le rôle de coordination du COREDEF au niveau de la région et permettre à l'ensemble des participants d'avoir une vision globale du développement agricole régional, par le biais de présentations conjointes des autres programmes et partenaires. ».....20
- R4. Recommandation adressée à la chambre régionale d'agriculture de Bretagne « poursuivre le travail sur les indicateurs en distinguant les indicateurs de réalisation et les indicateurs de résultats des programmes de développement agricole et rural en fonction de la finalité de chaque thématique (AE), en limitant le nombre d'indicateurs avec la tenue d' un tableau de bord pour le suivi de leur évolution. ».....22
- R5. Recommandation adressée à la chambre régionale : « revoir le site web de la chambre d'agriculture de Bretagne avec une meilleure coordination des sites thématiques. ».....31
- R6. Recommandation adressée à la chambre régionale : « rendre plus lisibles les contributions des partenaires et préciser la typologie des travaux dans le compte-rendu ».....31

1. TERMES ET DÉROULEMENT DE LA MISSION

1.1. Objectifs de la mission

Par arrêté du 25 avril 2007 modifié le 4 octobre 2016, 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 11 décembre 2018, sous la présidence du directeur de cabinet du ministre, a validé le programme de travail 2019. Il a notamment décidé un audit de conformité de l'utilisation des fonds du CASDAR octroyés en 2017 à la chambre régionale d'agriculture de Bretagne.

L'audit a eu pour objet :

- de vérifier la conformité de la réalisation des actions prévues dans les programmes et projet conventionnés et de l'utilisation des crédits du CASDAR accordés ;
- de veiller aux risques de financements par le CASDAR d'activités insuffisamment ciblées et non hiérarchisées ;
- de s'assurer de la non redondance entre les financements CASDAR accordés au titre de différents programmes.

1.2. Déroulement de la mission

Suite à la lettre de mission du 11 février 2019 (annexe 1), le vice-président du CGAAER a désigné Madame Dominique Laborde, ingénieure générale des ponts, des eaux et des forêts et Monsieur Michel Chazaud, inspecteur général de l'agriculture, coordonnateur de la mission, pour conduire cet 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 3 mars 2019, le président de la MIGA a informé la chambre régionale d'agriculture de la décision de cet audit.

Les auditeurs ont rencontré le responsable de ce PRDAR, Ludovic Bonnard au bureau du développement agricole et des chambres d'agriculture (BDA) de la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) le 28 mars 2019 et ont rassemblé les différents documents nécessaires.

Des documents complémentaires ont été envoyés par la CRA Bretagne le 10 mai 2019.

Du 18 au 20 juin 2019, les auditeurs se sont rendus à Rennes après avoir adressé à leurs interlocuteurs des guides d'entretien (CRA et DRAAF).

Ils tiennent à remercier toutes les personnes rencontrées au cours de cette mission pour la

qualité de leur accueil et leur disponibilité.

Ce rapport a été supervisé par M Alain Pierrard, inspecteur général de santé publique vétérinaire au CGAAER, responsable du domaine CASDAR à la mission d'inspection générale et d'audit (MIGA).

Le rapport provisoire a été transmis le 18 juillet 2019 au directeur de la CRA, à la DRAAF et au BDA dans le cadre de la phase d'échanges contradictoires.

Les observations de la CRA reçues le 10 septembre 2019 sont en annexe 4.

La réponse de la DGPE reçue le 8 août figure en annexe 5. Les observations de la DRAAF reçues le 20 septembre sont en annexe 6.

2. CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES ET STRUCTURATION DU PROGRAMME AUDITÉ

2.1. Le PRDAR 2014-2020 de la Bretagne

2.1.1. Éléments du contexte socio-économique de la Bretagne

Malgré la réorganisation des régions, la Bretagne avec 8.7 Mrd d'euros de productions agricoles en 2017 (en hausse de 5.8 % par rapport à 2016), reste la première région d'élevage française pour le lait, les veaux de boucherie, la production porcine, les volailles de chair et l'œuf de consommation (avec 22% du lait livré, 56% de l'élevage porcin et 32% de l'élevage de volailles de chair). Les productions animales prédominent, mais la Bretagne est également la première région légumière de France (choux fleurs, échalotes, artichauts, épinards) *source Agreste Bretagne statistiques 2018* avec des filières légumes industriels et maraîchage.

Selon la MSA en 2017, on compte 26773 exploitations agricoles en Bretagne, avec une SAU moyenne de 51 ha (inférieure à la moyenne française égale à 61 ha). Ces exploitations emploient 67 518 actifs (soit 4.1 % des emplois bretons contre 2.4 % en moyenne pour la France).

L'agroalimentaire breton a généré un chiffre d'affaires de 19.5 Mrd € en 2015 (*Source : Insee Esane 2015, Champ IAA*), soit 11% du CA des IAA en France et emploie 55185 personnes (40 % des emplois industriels de la région). Les ¾ du chiffre d'affaires sont liés à l'élevage.

Il faut noter que les fermes biologiques progressent. Au 1er janvier 2018, (*source <http://www.agrobio-bretagne.org/observatoire/>*), la Bretagne compte 2 730 fermes bio soit 8% des fermes bretonnes. Ce nombre a augmenté de 13.4 % en un an. Sur l'ensemble de la région bretonne, plus de 100 000 hectares sont cultivés selon le mode de production biologique, soit plus de 6 % de la SAU régionale.

2.1.2 Principales caractéristiques du programme national de développement agricole et rural (PNDAR)

Le PNDAR fixé par le ministre de l'agriculture pour les années 2014 à 2020 doit répondre à trois défis :

- Le défi alimentaire: il s'agit de contribuer durablement à la satisfaction des besoins alimentaires mondiaux en forte croissance, sous l'effet conjugué de l'évolution démographique et des changements des modes de consommation ;
- Le défi environnemental : l'activité agricole est confrontée aux principaux enjeux environnementaux: maîtrise de l'énergie, adaptation au changement climatique, qualité de l'eau ;
- Le défi territorial : il s'agit de préserver l'agriculture de la pression foncière afin de conserver l'économie et la vitalité des territoires ainsi qu'une occupation équilibrée de l'espace.

Quatre priorités thématiques avaient été fixées (*circulaire du 25 septembre 2013*) pour répondre à ces défis :

- Anticipation et adaptation aux dynamiques globales de changement ;
- Conception et conduite de systèmes de production basés sur les principes de l'agro-écologie en valorisant l'approche systémique ;
- Qualité et valorisation des produits ;
- Renouvellement des générations et renouvellement des formes d'exercice de l'activité agricole.

2.1.3 Les priorités de développement sur lesquelles s'impliquent les chambres d'agriculture de Bretagne (PRDAR)

En mai 2014, la chambre régionale d'agriculture a déposé un programme pluriannuel (PRDAR 2014 - 2020) dans le cadre du programme national de développement agricole et rural (PNDAR).

Le PRDAR de Bretagne s'inscrit dans les orientations du contrat d'objectifs des chambres d'agriculture qui porte comme ambition la triple performance économique, environnementale et sociale.

Cette ambition déclinée en Bretagne se résume par le titre retenu pour le programme régional : « Innover pour contribuer à la réussite du scénario 2020 : l'élevage fer de lance de l'économie bretonne ».

En 2014, ce programme affichait 10 actions élémentaires (AE) :

- -AE1 : Valoriser les pratiques innovantes pour produire plus et mieux avec moins d'intrants non renouvelables et en utilisant au mieux le fonctionnement des écosystèmes.

- - AE2 : Professionnaliser et valoriser la fonction de chef d'entreprise sur son exploitation et sur son territoire
- - AE3 : Améliorer la valeur ajoutée des produits et services issus des exploitations agricoles bretonnes en adéquation avec les marchés, par l'innovation et la promotion de leur diversité
- - AE4 : Intégrer les nouvelles technologies (TIC, automatismes et robotique) en agriculture
- - AE5 : En lien avec la modernisation des exploitations, améliorer la gestion des ressources humaines, la productivité et la sécurité au travail
- - AE6 : Favoriser le maintien des fermes bio en bio et identifier les exploitations facilement «convertibles » en agriculture biologique en lien avec les possibilités de marchés
- - AE7 : Optimiser les potentialités économiques, humaines et écologiques d'un territoire en développant les synergies et complémentarités entre exploitations agricoles et avec d'autres acteurs.
- - AE8 : Dans un contexte de risque de changement climatique et de préservation de la qualité de l'air, limiter les polluants de l'air (gaz à effet de serre, particules, ...) et réduire la facture énergétique en adaptant les pratiques agricoles et les systèmes d'exploitation
- - AE9 : Accompagner l'appui au remplacement en agriculture
- - AE10 : Gouvernance : Conduite du programme et valorisation des innovations

La priorité des moyens est donnée à l'AE1 consacrée à l'agro-écologie. Deux autres priorités ont été soulignées par les élus :

- - La professionnalisation et la valorisation du métier de chef d'entreprise,
- - L'amélioration de la valeur ajoutée des produits et services en adéquation avec les marchés, par l'innovation et la promotion de leur diversité.

Il n'a pas été dédié une action spécifique à l'agriculture biologique au début du programme, pour favoriser les passerelles entre agriculture conventionnelle et biologique. Cependant, l'AE6 pointe une préoccupation importante qui concerne le maintien des exploitations bio en bio et l'identification des exploitations facilement convertibles.

En 2015, conformément à l'instruction technique DGPAAT/SDDRC/2015-124 du 10 février 2015, une action AE11 a été ajoutée en tant que projet pilote régional (PPR), axé sur la diffusion de l'agro-écologie et le soutien à l'émergence et à l'animation de la dynamique GIEE. Cette action est à rapprocher de l'AE1. Elles ont d'ailleurs été fusionnées en 2018.

2.2. Les modalités d'examen du programme 2017

2.2.1. Le travail documentaire

Les auditeurs se sont attachés dans un premier temps à réunir différents documents de nature réglementaire et procédurale (instructions ministérielles, notamment les circulaires du 20 juin 2013, du 25 septembre 2013 et du 10 février 2015; rapport sur l'évaluation de la

politique nationale de développement agricole et rural ; manuel d'audit; contrat d'objectifs des chambres d'agriculture pour les PDAR 2014 – 2020).

En second lieu, à l'occasion de la réunion de lancement de la mission, tenue le 28 mars 2019 avec le BDA, les auditeurs se sont vu remettre :

- le programme pluriannuel PRDAR 2014 2020 en date du 30 mai 2014,
- le programme prévisionnel détaillé 2017 et le compte rendu 2017,
- la convention CASDAR 2017 MAA/CRA de Bretagne,
- l'avis du COREDEF sur le programme prévisionnel,
- l'avis du ministère sur le programme prévisionnel (fiche d'examen faite par le BDA),
- la fiche d'examen du BDA sur le compte rendu d'exécution 2017.

Des documents complémentaires ont été envoyés par la chambre régionale le 10 mai 2019.

2.2.2. Les entretiens

La liste des personnes rencontrées à Paris et à Rennes figure en annexe 2 du présent rapport.

Les différents entretiens conduits à la DRAAF, à la chambre régionale d'agriculture et au BDA ont permis de recueillir nombre d'informations relatives à la mise en œuvre du programme.

Par ailleurs, des documents descriptifs (plaquettes, guides, fiches, comptes rendus et autres livrables) ont été collectés sur place par les auditeurs.

2.3. Le programme audité

2.3.1. Principales caractéristiques du programme 2017

Le programme prévisionnel PRDA 2017 pour la Bretagne s'inscrit dans un contexte de crise de l'élevage particulièrement marquée sur la compétitivité des exploitations. Même si les perspectives globales de marchés semblent s'améliorer en production porcine et laitière en laissant augurer des remontées des prix payés aux producteurs, la situation reste fragile dans un grand nombre d'entreprises agricoles. De façon moins conjoncturelle, les débats de société autour du bien-être des animaux et les questions sanitaires se renforcent.

Le programme prévisionnel 2017 du PRDA Bretagne s'inscrit dans la continuité et dans la logique des axes validés pour 2014-2020. Les actions élémentaires restent identiques. L'agro-écologie en demeure une ligne directrice.

2.3.2. Présentation de la chambre régionale

Le programme prévisionnel 2017 du PRDA Bretagne a été élaboré dans un contexte de réorganisation interne très important au niveau des chambres d'agriculture de Bretagne.

La région Bretagne est l'une des régions phare pour la mise en application de la réforme Terres d'avenir des chambres d'agriculture en France .

Le processus de mutualisation qui recouvre la régionalisation-inter départementalisation est en route depuis plusieurs années en Bretagne.

Soulignons 3 points forts qui sont mis en œuvre :

- le bureau de la chambre régionale se réunit chaque mois et est précédé des bureaux des 4 chambres départementales. Ainsi, une décision professionnelle régionale peut s'appuyer sur une analyse pertinente réalisée dans les 4 bureaux départementaux.
- les directeurs des chambres de Bretagne se réunissent toutes les semaines. Des délégations ont permis de répartir entre eux les nombreux dossiers traités au niveau régional et chacun d'eux anime l'une des 5 commissions stratégiques mises en place après les élections de 2013. actuellement il n'y a plus que trois commissions stratégiques : Territoire, Production, Entreprises.
- une nouvelle organisation professionnelle et managériale pour la conduite des chambres d'agriculture de Bretagne a été mise en œuvre qui s'appuie sur 5 commissions stratégiques : politique agricole et agroalimentaire, territoires et environnement, entreprises, recherche développement et communication promotion.

Les élus des 4 chambres départementales d'agriculture et de la chambre régionale ont voté leur engagement dans une dynamique de structuration régionale plus importante.

Le projet, appelé Convergence, vise en effet à :

- définir une vision stratégique commune à 5 ans, support des priorités mises en œuvre sur la région,
- la mise en place de nouvelles règles de gouvernance pour faciliter les prises de décisions,
- avoir un employeur unique des 630 collaborateurs : la chambre régionale d'agriculture,
- le transfert et la gestion au niveau régional de l'ensemble des ressources financières,
- la définition et la mise en œuvre d'une nouvelle organisation professionnelle et managériale, d'un nouveau modèle économique régional.
- officialisation d'un nouvel organigramme régional et nomination des cadres en responsabilité des services et équipes. Ces personnes n'étaient pas toutes en place au moment de la préparation du dossier de PDAR. En effet, il y a eu nomination de cinq nouveaux pilotes en 2017 par rapport à 2016 (dont un extérieur à la chambre pour le service de remplacement). Ces nouveaux pilotes étaient également souvent chefs de service et ont poursuivi leurs tâches tout en prenant de nouvelles et importantes missions.

Cette nouvelle organisation et le fait d'un employeur unique ont été mis à profit pour

commencer à recentrer et concentrer les actions : diminution du nombre d'actions avec un champ plus large, et impliquant moins d'agents mais avec des temps plus significatifs.

Le projet Convergence repose à la fois sur une structuration régionale importante et un renforcement de l'implantation dans les territoires.

La CRAB comprend quatre directions, 14 services avec un total de 630 salariés dont environ 50 % ont le niveau ingénieurs, qui se retrouvent au niveau de 28 antennes sur tout le territoire.

Les missions de la chambre sont :

1. Anticiper les évolutions, innover, créer et diffuser des références par le réseau de Recherche/Développement/Formation, par les études et les prospectives économiques,
2. Accompagner les agriculteurs dans l'évolution et l'adaptation de leurs entreprises au travers de la formation et du conseil (stratégique, juridique, technique, agronomique...),
3. Représenter les intérêts du monde agricole et collaborer avec l'ensemble des organisations professionnelles agricoles.

La part de la recherche appliquée reste importante. Malgré la fermeture de 3 stations expérimentales ces dernières années, il en demeure cinq. Une réflexion de mutualisation avec l'IDELE et d'autres instituts techniques est en cours pour optimiser leur fonctionnement.

Le budget de la chambre régionale s'établit à 53M€ en 2018 qui se répartissent entre :

- 40,9 % de cotisations (remontée des chambres départementales)
- 30,6 % de prestations de services
- 9,3 % de subventions de l'État (5,2 % correspondant au PRDAR)
- 9,1 % d'autres subventions (Conseil régional, Ademe, Conseil départemental, ..)
- 10 % d'autres produits.

2.3.3. La gouvernance du PRDA

La gouvernance du programme CASDAR-PRDA s'inscrit dans la nouvelle organisation mise en place en 2017.

- La gouvernance << professionnelle>> du PRDA est assurée :
 - d'une part au niveau du contenu du programme par le COREDEF en lien avec la commission stratégique R&D des chambres et les groupes permanents mis en place. Les partenaires sont présents au niveau de chacun des groupes permanents pour ceux qui choisissent de s'impliquer dans les programmes mis en œuvre en y apportant des moyens humains et/ou financiers. Il faut noter au niveau du COREDEF les échanges importants et également la discussion des liens avec les autres programmes, depuis 2018, comme par exemple avec le

programme ECOPHYTO. Le COREDEF se réunit deux fois par an, en mai et en novembre. La DRAAF est un membre actif du COREDEF. Toutefois, il serait également intéressant d'inviter un représentant de la DRAAF au comité de pilotage du programme qui se réunit 2 ou 3 fois par an (ou au séminaire de la chambre) pour faciliter des échanges réguliers avec les pilotes d'actions dans un cadre moins formel que le COREDEF.

- d'autre part au niveau des arbitrages financiers par le bureau CRAB en lien avec les bureaux départementaux.
- La gouvernance <<managériale >> du PRDA est associée à différents niveaux :
 - au niveau des directeurs des chambres de Bretagne en charge de la stratégie ;
 - au niveau des services administratifs et financiers ;
 - au niveau de la conduite des actions PRDA retenues. Un pilote régional est désigné pour chaque action élémentaire régionale. Il anime l'équipe technique concernée comprenant essentiellement des collaborateurs des chambres d'agriculture, mais aussi des organismes partenaires. Il y a ainsi en 2017 neuf pilotes CRAB et un pilote SEREMOR pour le service remplacement. Les pilotes pour la moitié d'entre eux sont également chefs de service, et dans ce cas n'ont pas de responsabilités opérationnelles dans le PRDA. Leur temps d'animation étant apprécié à 10/15 j par an, ils n'apparaissent pas dans les moyens humains mis en œuvre. Leur responsabilité de chef de service facilite le lien avec les élus et aussi la gestion des ressources humaines. Il faut souligner que les pilotes ont une lettre de mission signée en 2017 par le président de la chambre. Elle précise les différentes missions à assurer notamment la liaison avec le groupe métier national (APCA) ;
 - au niveau secrétariat, une assistante est impliquée sur le logiciel DARWIN et les liens avec les partenaires sur les aspects administratifs et financiers. Une assistante est impliquée sur les liens avec les pilotes d'actions ;
 - le chargé du PRDA est une personne <<pivot>> qui occupe une position de coordination. Il coordonne le groupe des pilotes d'actions élémentaires, le groupe des responsables de groupes permanents, il assure les liens avec les partenaires régionaux et nationaux, les liens avec les directeurs , il participe et co-anime la commission stratégique R&D, il est l'animateur technique du COREDEF, et assiste au bureau CRAB ;
 - depuis 2017, il faut noter la tenue d'un séminaire interne fin août début septembre pour faire le point à mi parcours et préparer le programme de l'année suivante qui réunit les pilotes et les chefs de service.

R1. Recommandation adressée à la chambre régionale d'agriculture de Bretagne :
« inviter le représentant de la DRAAF aux comités de pilotage du programme ou au séminaire interne pour avoir un suivi plus opérationnel qu'au COREDEF. »

2.4. Choix des opérations soumises à contrôle approfondi

Préalablement à leur déplacement en région Bretagne pour rencontrer les intervenants, les auditeurs ont retenu les actions particulières comme supports de leurs investigations approfondies :

- **AE1 et AE11 (PPR)** : *Valoriser les pratiques et les systèmes innovants pour produire plus et mieux avec moins d'intrants non renouvelables et en utilisant au mieux le fonctionnement des écosystèmes et Vulgariser l'Agro-écologie en Bretagne par l'innovation et les dynamiques collectives notamment via les GIEE.* Ces deux actions sont liées et de fait en 2018 elles ont été rassemblées, il semble donc nécessaire de les étudier ensemble.
- **AE3** : *Améliorer la valeur ajoutée des produits et services issus des exploitations agricoles bretonnes en adéquation avec les marchés, par l'innovation et la promotion de leur diversité*
- **AE6** : *Favoriser le maintien des fermes bio en bio, identifier les exploitations facilement « convertibles » en AB en lien avec les possibilités de marchés et faciliter les étapes de conversion*

Les critères retenus pour guider les auditeurs dans le choix des actions ont été les suivants :

- les priorités gouvernementales ;
- l'importance de ces actions pour le développement de l'agriculture de la région ;
- le niveau des ETP et des crédits mobilisés (65,4% des ETP, 61,4% du coût total et 61,8% des crédits CASDAR du programme réalisé 2017).

3. ORGANISATION ADMINISTRATIVE DE L'INSTRUCTION ET DU CONTRÔLE DU PROGRAMME PAR LA DGPE

3.1. La formalisation de l'instruction par la DGPE et les délais

Les auditeurs ont examiné les documents qui leur ont été remis par le BDA, le 28 mars 2019. L'instruction de la DGPE est formalisée dans deux fiches d'examen, signées et datées. Ces fiches retracent le contrôle sur pièces qui a été opéré :

- du projet de programme,
- du compte-rendu

Les auditeurs notent que les fiches sont claires et bien renseignées.

La première version du programme a été adressée à la DGPE le 2 décembre 2016, la seconde le 30 mai 2017. La version 2 a été revue suite à la diminution des crédits de 5 %.

S'agissant du compte-rendu, il a été reçu le 31 mai 2018. Ce document a été analysé au cours du mois de septembre 2018.

3.2. Le contenu des vérifications par la DGPE

Les vérifications effectuées par la DGPE sont tracées dans deux fiches d'examen :

- du projet de programme,
- du compte-rendu du programme.

3.2.1. Vérifications du projet de programme

Les auditeurs ont étudié les fiches d'examen du projet PRDAR de Bretagne datées du 14 juin 2017. Ces fiches visent à vérifier la présence des pièces demandées et à faire des observations sur les documents reçus. Les observations ont porté sur les éléments suivants :

- le contenu du programme par rapport à ce qui est attendu ;
- les éléments financiers et les ETP ;
- l'appréciation qualitative du programme.

La DGPE considère que le document est complet et globalement satisfaisant, la présentation des actions 2017 décrit bien les travaux à mener en 2017 pour la plupart des actions. Toutefois, il est fait état de plusieurs remarques :

- L'AE3 est indiquée comme étant en développement alors que les ETP et le coût de l'action reculent de 17 % et 15 %.
- L'AE7 est décrite comme étant en progression, ce que confirment les montants, mais la description des évolutions est un peu succincte : il est simplement fait mention de la diffusion des expériences passées pour faire émerger de nouvelles actions.
- Il n'y a pas de commentaire sur l'évolution de l'AE8, alors que les ETP et le coût total de l'action reculent de 29 et 31%.
- Plus généralement, les ETP et le coût total sont en recul de 20% depuis le début du programme (il s'agit du seul programme qui connaisse de telles évolutions).

Concernant la contribution du programme aux orientations stratégiques et aux thématiques prioritaires du PNDAR, 68% des ETP sont consacrés aux deux premières thématiques prioritaires.

Cette fiche donne également les réponses apportées par la CRA : concentration des ETP et co-financement sur AE3 et AE7 provenant du PEI et de l'Ademe.

Ces observations se révèlent pertinentes au vu des documents analysés lors de la phase d'audit sur le terrain.

3.2.2. Vérification du compte-rendu 2017

La DGPE a réalisé une fiche d'examen du compte-rendu, signée le 18 octobre 2018 par le chargé de mission, rédacteur et responsable du dossier. La présence ou non des documents demandés et des observations sur la précision des informations présentées

sont portées dans cette fiche qui comprend :

- les documents reçus ;
- les avis ;
- les éléments financiers et les ETP ;
- la complétude des documents.

Dans cette fiche, la DGPE note son appréciation qualitative de l'ensemble des documents du compte-rendu et du respect de la programmation ainsi que sa demande de compléments. Ainsi, la DGPE signale que le compte-rendu est clair et complet avec des commentaires précis qui témoignent d'un pilotage cohérent par la chambre régionale. Elle signale également le bon fonctionnement apparent du COREDEF. Concernant le respect de la programmation, elle précise que les tableaux de synthèse prévu/réalisé sont globalement complets ; une nuance concernant les AE7 et AE8 (peu de productions mentionnées).

Les indicateurs de réalisation étaient relativement mal identifiés dans le prévisionnel ; des valeurs sont néanmoins indiquées dans le compte rendu.

Des indicateurs de résultats font encore défaut, alors qu'ils étaient prévus dans le prévisionnel 2014/2020.

Les livrables transmis sont de formes variées (notes, rapports, plaquettes de présentation, diaporama) et couvrent l'intégralité des AE émanant de différents réalisateurs.

La DGPE conclut son instruction par l'observation :

« sur la base de l'analyse du compte rendu de réalisation fourni par le contractant, le programme a été conduit conformément aux termes de la convention et le solde de la subvention peut être versé en totalité. »

Au total, les documents remis montrent que la DGPE a effectivement réalisé des vérifications sérieuses sur le programme et sur le compte-rendu.

4. CONFORMITÉ DES PROCÉDURES

4.1. Le projet de programme et la convention annuelle de financement

- Le 10 décembre 2013, le ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt et le président de l'APCA ont signé un contrat d'objectifs des chambres d'agriculture pour les programmes régionaux financés par le CASDAR.
- Le 21 avril 2017, le ministre a signé l'arrêté portant approbation des programmes de développement agricole et rural et des actions de développement agricole et rural en accompagnement de ces programmes pour l'année 2017. L'article 1er dispose que les programmes présentés par les chambres régionales (et notamment celle de Bretagne) sont approuvés.

- L'article 2 renvoie à un tableau en annexe qui fixe à 2 844 823 € le montant maximal du concours financier du ministère à la chambre régionale pour 2017.
- Le 8 août 2017, la DGPE a notifié à la chambre la convention du PNDAR relative au concours financier du MAA au PDAR à réaliser en 2017.
- La convention décrit les 11 AE prévues par la chambre et agréées par le ministère.
- L'article 4 précise que le montant de la subvention est égal à 2 844 823 € correspondant à environ 55,02% du montant total des dépenses prévisionnelles arrêtées à 5 169 863 €. Il prévoit que, si à la fin du projet, les dépenses réalisées sont inférieures à celles inscrites au budget prévisionnel, la subvention sera automatiquement réduite pour conserver le taux de subvention.
- L'article 5 de la convention initiale prévoit qu'un premier versement représentant 85 % de la subvention sera effectué à la signature de la convention, le solde après la remise et approbation du compte rendu final d'exécution et des comptes de réalisation définitifs.
- L'article 8 précise ce qui est attendu du compte-rendu que la chambre doit produire avant le 31 mai 2018, suivant le modèle communiqué par l'administration.
- L'ensemble des documents préparés par la DGPE (arrêté, convention, fiche d'examen du programme, fiche d'examen du compte-rendu) est cohérent et n'appelle pas d'observation quant à leur conformité par rapport aux documents de référence (circulaires ministérielles 20 juin et 25 septembre 2013, circulaire du 10 février 2015 et contrat d'objectifs des chambres d'agriculture pour les PRDAR 2014 – 2020).

4.2. Les avis sur le projet de PRDAR de Bretagne

4.2.1. L'avis du comité scientifique de l'APCA

- Le comité scientifique s'est réuni les 27 et 28 février 2014 pour évaluer les PRDAR 2014/2020. Concernant le programme Bretagne, il a été relevé plusieurs points forts.
- Le programme est qualifié de très clair, bien renseigné et cohérent avec l'analyse stratégique. L'innovation et la valorisation des productions sont clairement mises en avant. Une ambition forte est affirmée en matière d'analyse stratégique et d'actions de groupes (AE2), ainsi que d'appui aux pratiques innovantes (AE1).
- Le comité scientifique relève les points à améliorer et émet les recommandations suivantes :
- Le programme manque de lien avec l'objectif de double performance attendu dans le contrat d'objectifs. Ainsi la dimension environnementale est insuffisamment intégrée dans la vision stratégique soutenant le programme, au profit d'un objectif de développement de la production. Le comité souligne le manque d'ambition en matière d'acquisition de références sur des voies de développement de l'agriculture différentes du système actuel. L'AE1, qui mobilise des moyens importants, est centrée sur l'évolution des pratiques permettant de diminuer les intrants et insuffisamment sur l'évolution des systèmes de

production dans leur ensemble, ce qui limite les possibilités d'action en faveur de la double performance. L'action territoriale AE7 est faiblement dotée et aux ambitions assez réduites, elle doit être renforcée et étendue en prenant en compte les interactions agriculture-tourisme, mais aussi d'autres visions du territoire que la « productivité territoriale » (par exemple : préservation des ressources, problématique foncière, relations entre agriculteurs et résidents...). L'agriculture biologique est positionnée en action transversale disposant de peu de moyens propres, il convient d'être vigilant à ce quelle soit bien présente dans l'ensemble des actions, tel qu'annoncé dans la note de synthèse. Le lien avec l'enseignement agricole devra être développé et dépasser les intentions et être identifié dans des actions concrètes, que l'on devrait retrouver dans les fiches.

De façon à intégrer ces remarques, le comité scientifique demande la réécriture de deux actions élémentaires :

- l'AE1 dans le cadre de la clarification et du renforcement de la prise en compte de la dimension systèmes ;
- l'AE7 avec un renforcement des ambitions de cette action en termes d'objectifs et de moyens.

Le comité scientifique de l'APCA s'est réuni à nouveau les 9 et 10 janvier 2018 et indique que la Bretagne propose un très bon programme avec une stratégie claire et un projet ambitieux et structurant. Il souligne aussi la gouvernance revisitée et renforcée et le travail de qualité mené pour progresser dans la capitalisation de l'innovation. Toutefois il émet une recommandation : « réduire le nombre d'AE favoriserait encore la lisibilité et l'efficacité du programme ».

Les auditeurs soutiennent cet avis et estiment que le nombre de projets à l'intérieur de chaque AE peut aussi être réduit (pour l'AE1 (certes la plus importante) on compte plus de 30 projets en 2017). Ils émettent la recommandation suivante vis à vis de la DGPE et de la chambre.

R2. Recommandation adressée à la DGPE : « pour le prochain PNDAR, limiter le nombre d'actions élémentaires à 7 (il était auparavant limité à 10) » et Recommandation adressée à la chambre régionale : « limiter le nombre d'objectifs opérationnels à l'intérieur des AE et le nombre de projets par objectifs. »

4.2.2. L'avis du COREDEF

Le COREDEF s'est réuni le 14 novembre 2016 pour la mise en place du programme 2017 notamment dans le cadre de la réforme Convergence visant à renforcer la présence territoriale, la proximité aux agriculteurs (installation, conseil, formation,..) et collectivités, puis à nouveau deux fois en 2017 et le 17 mai 2018 pour le compte-rendu du programme 2017. Des questions ont notamment porté sur la diffusion des résultats. L'évaluation de journées comme le forum des opportunités (circuits courts) et convention d'affaires avec la restauration collective a été très positive. Le COREDEF a aussi noté que les relations avec

les instituts techniques méritent d'être développées. Il faut mentionner que pour essayer de remédier à une vision trop fragmentée par programme, depuis 2018 il y a eu une présentation au COREDEF des actions réalisées notamment dans ECOPHYTO. Ceci est à encourager et à renforcer.

L'approbation du programme 2017 a été votée à l'unanimité du COREDEF le 17 mai 2018.

R3. Recommandation adressée à la chambre régionale : « renforcer le rôle de coordination du COREDEF au niveau de la région et permettre à l'ensemble des participants d'avoir une vision globale du développement agricole régional, par le biais de présentations conjointes des autres programmes et partenaires. »

4.2.3. L'avis de la DRAAF

Dans sa lettre du 13 juin 2017, la DRAAF indiquait que la chambre régionale d'agriculture lui avait transmis le projet d'engagement prévisionnel du PRDA pour l'année 2017. Celui-ci tient compte de la baisse de crédits de 5% annoncée avec les arbitrages budgétaires du début d'année. Comme cela avait été souhaité par la DGPE, cette baisse n'est pas linéaire mais se traduit par la suppression de 3 actions :

- deux concernant l'AE1 par mobilisation d'autres financements par le biais du programme SOS Proteine et annulation de l'action sur l'étude des impacts de l'antibiorésistance sur la valorisation des digestats de méthanisation,
- la 3ème par report d'une action sur l'utilisation du numérique dans la phase nurserie-postsevrage des porcheries des stations expérimentales des chambres d'agriculture, (le devenir de ces stations étant en débat, l'une devant se fermer).

En conclusion, la DRAAF a émis un avis favorable sur le projet rectificatif présenté.

- Il n'a pas été retrouvé d'avis formalisé de la DRAAF sur le compte-rendu 2017. Cependant le chef de service rencontré le 18 juin indique que les relations sont bonnes avec la chambre. Le pilotage du PRDAR a été renforcé. Des efforts doivent encore être faits sur l'efficacité de la diffusion des résultats et les indicateurs de résultats. La vision globale de ce que fait la chambre n'est pas facilitée par la segmentation des programmes, que ce soit au niveau du ministère ou régional. Il regrette aussi la multiplication des comités.

4.2.4. Evaluation à mi-parcours

Il faut saluer l'évaluation intéressante réalisée en 2017 avec l'appui du cabinet Epices et un élève d'AgroCampus. L'analyse des forces et faiblesses met en avant notamment l'implication des cadres et le caractère structurant du programme, tout en pointant le risque de dispersion vu le nombre de projets et la sous valorisation des innovations des agriculteurs repérées sur le terrain.

4.3. Les conventions passées par le maître d'œuvre

La chambre régionale a conclu des conventions avec le CERAFEL Bretagne, la FRCUMA Bretagne, Coop de France Ouest, la FRAB Bretagne, la FRCIVAM, GAB 22, GAB 29, GAB 56, AGROBIO 35 et la Fédération Régionale de remplacement pour un montant global de subventions de 359 920 €.

Les subventions accordées ont été calculées en fonction des demandes, du coût du programme départemental et des ETP engagés.

Concernant la comptabilisation du temps de travail chaque agent saisit son temps de travail à partir du logiciel<< octagri>> module CRA /NDF (outil national des chambres d'agriculture). Chaque activité déclarée par l'agent est rattachée soit à une commande, soit à une autre activité ou encore à une séquence. La séquence ou l'autre activité est en lien avec un code qui lui-même est qualifié à travers 7 axes. L'ensemble des données ainsi collecté par<< octagri >> sont exploitées par un outil de requêtage qui permet de produire des tableaux de bord pour chaque opération. Il est de la responsabilité de la chambre de vérifier le temps déclaré de chaque agent qui remplit l'outil. Le président de la chambre certifie les états récapitulatifs élaborés et atteste de la méthode de calcul.

S'agissant des autres structures, les coûts en personnel sont bien identifiés. Elles présentent toutes un compte-rendu d'exécution validé par le Président et le Commissaire aux comptes ou le trésorier.

La chambre régionale d'agriculture présente un compte-rendu de réalisation validé par le président et l'agent comptable.

5. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME

L'année 2017 constitue la 4ème année de la nouvelle programmation.

L'exécution du programme a été assurée par une chambre d'agriculture régionale employeur unique.

Les échanges entre les services de la DRAAF, de la DGPE et de la chambre régionale ont été approfondis et constructifs (échanges mails, téléphoniques) au cours de ces années.

La chambre régionale dirige l'exécution du programme et en assure le pilotage, elle apporte également un appui particulier aux nouveaux pilotes d'action et aux chefs de projets des objectifs opérationnels.

Les actions élémentaires sont toutes pilotées par des agents de la nouvelle chambre régionale sauf l'action élémentaire AE9 remplacement en agriculture, qui est pilotée par la fédération régionale remplacement.

Les livrables remis à la mission rendent compte de réalisations importantes. La rédaction du compte-rendu 2017, document clair et complet avec des commentaires précis notamment au niveau des faits marquants et des résultats témoigne d'un pilotage cohérent par la chambre régionale. Cela démontre que des travaux importants ont été réalisés par des équipes motivées et dynamiques qui mériteraient d'être mieux connus.

La mission considère que les indicateurs retenus permettent de se faire une certaine idée

des réalisations, mais ne permettent pas d'analyser les effets directs et concrets en termes de résultats sur les exploitations. En effet les indicateurs de résultats listés en trop grand nombre en 2014 ne sont pas tous suivis. Il est plutôt fait mention d'indicateurs de réalisation. Ainsi par exemple pour l'AE11 « vulgariser l'agro-écologie en Bretagne par l'innovation », 26 journées portes ouvertes ont rassemblé 5971 visiteurs ce qui peut paraître important, mais le nombre d'agriculteurs ayant changé leurs pratiques n'apparaît pas. Concernant l'AE3, 180 agriculteurs ont participé au Forum des opportunités pour développer les produits locaux dans la restauration collective, toutefois nous ne disposons pas d'indicateurs de résultats sur le nombre de participants ayant réalisé un projet.

Si ce n'est pour l'AE6, où le nombre de fermes pratiquant l'agriculture biologique approche en 2017 le nombre visé pour 2020 (2726 fermes AB en 2017 objectif 3000 fermes AB en 2020 avec un point de départ en 2013 de 1770), il s'agit plus d'indicateurs de réalisation que de résultats.

Il faut cependant noter que la chambre régionale de Bretagne a fait réaliser en 2018 un mémoire de fin d'études par un élève ingénieur d'Agro Sup Dijon sur les indicateurs. Ce mémoire s'appuyait sur le guide méthodologique pour la définition d'indicateurs de juin 2016 (DGPE). Dans ce guide, il est notamment mentionné que « pour les indicateurs de résultats dans le cadre d'une AE bien structurée et ayant une seule finalité mesurable, un seul indicateur lié directement à cette finalité peut parfois suffire ». Il faudrait donc limiter les indicateurs de résultats à un seul par AE. Ce mémoire a conduit à des recommandations mises en œuvre en 2019 par la chambre.

On peut également indiquer qu'une enquête est en cours en 2019 sur l'évaluation de l'évolution des pratiques depuis 5 ans avec l'appui d'Agrocampus ouest, du Conseil régional et de la DRAAF, auprès d'un échantillon de 60 agriculteurs sélectionnés de manière aléatoire. Des entretiens en septembre devront permettre de cerner les facteurs déclenchant le changement de pratiques.

R4. Recommandation adressée à la chambre régionale d'agriculture de Bretagne « poursuivre le travail sur les indicateurs en distinguant les indicateurs de réalisation et les indicateurs de résultats des programmes de développement agricole et rural en fonction de la finalité de chaque thématique (AE), en limitant le nombre d'indicateurs avec la tenue d'un tableau de bord pour le suivi de leur évolution. »

6. LA GESTION FINANCIÈRE DU PROGRAMME 2017

6.1. Un budget prévisionnel conforme aux orientations stratégiques

Le PRDAR 2017 a été conçu sur la mise en place du socle nécessaire au développement de l'agro-écologie, de l'agriculture biologique et de la valorisation des produits et services issus des exploitations agricoles bretonnes en adéquation avec les marchés.

La dotation CASDAR initialement prévue à 2 994 550 € a été réduite de 5 % pour atteindre le montant de 2 844 823 € : chacun des partenaires a supporté une baisse d'enveloppe de 5 %.

Les actions se répartissent selon le tableau suivant :

Intitulé des actions	Dépenses prévisionnelles	% de la dépense totale	Subvention CASDAR
AE1 valoriser les pratiques innovantes avec moins d'intrants	1 199 278€	12,37 %	639 543€
AE2 professionnaliser et valoriser la fonction de chef d'entreprise	419 821€	8,12 %	247 481€
AE3 améliorer la valeur ajoutée des produits et services issus de l'exploitation	1 200 947€	23,22 %	689 264€
AE4 intégrer les nouvelles technologies	307 485€	5,94 %	187 169€
AE5 améliorer la gestion des ressources humaines	187 625€	3,62 %	90 865€
AE6 favoriser le maintien des fermes Bio	95 139€	1,84 %	42 204€
AE7 optimiser les potentialités économiques, humaines et écologiques	373 977€	7,23 %	145 057€
AE8 limiter les polluants de l'air et réduire la facture énergétique	383 462€	7,41 %	221 124€
AE9 accompagner l'appui au remplacement en agriculture	178 313€	3,43 %	104 133€
AE10 gouvernance	145 267€	2,80 %	90 000€
AE 11 PPR	678 549€	13,12 %	387 977€

Total des actions	5 169 863€	100 %	2 844 823€

Le financement CASDAR des AE est compris entre 39 % (AE7) et 62 % (AE10).

6.2. Réalisations budgétaires

L'arrêté ministériel portant approbation des programmes 2017 de développement agricole et rural au titre de 2017 a été adopté le 21 avril 2017.

De même, pour la réalisation du programme régional de développement agricole et rural de la Région Bretagne, la chambre régionale s'est vu notifier par convention signée le 8 août 2017 une subvention d'un montant de 2 844 823€ correspondant à 55,02 % du montant total des dépenses prévisionnelles qui s'élèvent à 5 169 863€. La réalisation est globalement conforme au prévisionnel avec cependant une légère augmentation des dépenses et une légère augmentation des effectifs. Le compte-rendu de réalisation du PRDAR Bretagne pour 2017 laisse apparaître les résultats suivants :

- Tableau de répartition entre catégories de dépenses :

Dépenses	AE1		AE2		AE3		AE4	
	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé
Personnel qualifié	788 309	746 942	279 805	322 895	764 972	737 913	197 713	207 640
Dépenses directes	151 233	152 153	47 736	52 674	152 154	157 645	37 425	37 469
Dépenses indirectes	259 736	268 000	92 280	115 270	283 821	310 408	72 347	81 997
Total	1 199 278	1 167 095	419 821	490 839	1 200 947	1 205 966	307 485	327 106
Écart en %		-2,68		+17		+0,4		+6,4 %

Dépenses	AE5		AE6		AE7		AE8	
	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé
Personnel qualifié	129 859	129 048	61 690	72 867	247 660	279 735	252 341	272 985
Dépenses directes	27 397	26 367	13 994	18 229	43 066	43 717	44 703	43 521
Dépenses indirectes	30 369	32 791	19 455	24 009	83 251	95 669	86 418	95 240
Total	187 625	188 206	95 139	115 105	373 977	419 121	383 462	411 746
Écart en %		+ 0,30		+ 20		+ 12		+7

Dépenses	AE9		AE10		AE11		Total	
	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé
Personnel qualifié	37 949	37 949	56 035	52 682	452 349	510 410	3 268 682	3 371 066
Dépenses directes	0	0	79 952	48 345	70 300	78 412	667 860	658 532
Dépenses indirectes	140 364	133 308	9380	11530	155 900	189 053	1 233 321	1 357 275
Total	178 313	171 257	145 267	112 557	678 549	777 875	5 169 863	5 386 873
Écart en %		- 4		- 22,5		+14 %		+4 %

Le coût total du programme s'élève à 5 386 873€ supérieur de 4,2 % au programme prévisionnel ce qui reste globalement conforme aux prévisions.

On constate une sur-réalisation de la plupart des actions, sauf pour l'AE9 (remplacement) et l'AE10 (gouvernance) .

Les crédits CASDAR de 2 844 823 € représentent 52,8 % du coût total réalisé contre 55 % du coût prévu.

Les écarts les plus significatifs concernent l'action AE2 (professionnaliser et valoriser la fonction de chef d'entreprise) en raison d'une augmentation des ETP malgré quelques sous réalisations concernant en particulier l'accompagnement stratégique des chefs d'entreprise, l'action AE6 (favoriser le maintien des fermes bio en bio) du fait de l'intégration du groupe agriculture Bio 29 non prévu dans le budget prévisionnel mais intégré en cours d'exercice, l'action AE7 (optimiser les potentialités économiques ,humaines et écologiques) du fait de la demande des agriculteurs, avec toutefois peu de productions mentionnées et de l'AE11 (PPR vulgariser l'agro-écologie) transfert d'un ETP de l'AE1 sur l'AE11 et de l'ajustement des moyens d'action du GAB 56 de l'AE1 vers l'AE11.

6.3. Coûts salariaux affectés au programme

Sur le plan prévisionnel, le PRDAR Bretagne 2017 devait mobiliser 48,41 ETP . Les réalisations font apparaître un total de 50,36 ETP, soit une légère augmentation de 4 %.

La gouvernance reste modeste puisqu'elle n'a mobilisé que 0,46 ETP.

Avec 103 agents de la chambre et 17 agents de ses partenaires impliqués au total pour 50,36 ETP, le ratio des ETP divisé par le nombre d'agents est égal à 0,42, conformément aux règles de gestion édictées par le MAA.

ETP	AE	Prévu	Réalisé	Ecart	Ecart en%)
CRA	AE1à8 &AE10,11	42,09	43,32	+1,23	+2,92
Agrobio 35	AE1	0,40	0,40		
Cerafel	AE1	2,02	1,90	-0,12	-5,94
Coop de France	AE11	0,50	0,50		
Frab bretagne	AE 3	0,80	0,80		
Frcivam	AE 3	0,60	0,60		
Frcuma	AE 5	0,40	0,40		
Fede remplacement	AE 9	0,40	0,40		
Gab22	AE 1- 3 &AE 6	0,40	0,80	+0,40	+100
Gab29	AE 1-3 &AE 6	0,40	0,80	+0,40	+100
Gab56	AE 3-6 &AE11	0,40	0,44	+0,04	
Total		48,41	50,36	+1,95	+4,02

6.4. Charges indirectes affectées au programme

- Les charges indirectes affectées au programme sont déterminées selon le mode de calcul et d'imputation utilisé par l'APCA pour les chambres régionales d'agriculture.
- La mission constate que les dépenses indirectes affectées respectent bien le critère < à 40 % des dépenses directes du programme compte consolidé :

$$1\,357\,275\text{ €} / (5\,386\,873\text{ €} - 1\,357\,275\text{ €}) = 33,7\%.$$

7. EXAMEN DES ACTIONS SÉLECTIONNÉES

La mission s'est attachée à vérifier pour chacune des trois actions sélectionnées (AE1 et AE11, AE3, AE6) l'existence d'éléments concrets permettant :

- - d'évaluer la réalité des informations transcrites dans le compte-rendu des engagements de 2017 en auditant les intervenants et en examinant les livrables,
- - de mesurer l'écart entre les prévisions et les actions réalisées,
- - de comparer les ressources mises en œuvre entre la phase prévisionnelle et la fin de l'exercice.

7.1. Actions Élémentaires AE1 : Valoriser les pratiques et les systèmes innovants pour produire plus et mieux avec moins d'intrants non renouvelables et en utilisant au mieux le fonctionnement des écosystèmes et AE11 : Vulgariser l'agro-écologie en Bretagne par l'innovation et les dynamiques collectives notamment via les GIEE

Ces actions ont été fusionnées et remodelées en 2018 car les objectifs opérationnels au nombre de 8 au départ (5 dans AE1 et 3 dans AE11) étaient pour certains difficiles à distinguer. C'est pourquoi, elles ont été examinées ensemble par les auditeurs. Le pilote a été rencontré le 20 juin. Ce dernier est chargé de mission agro-écologie après avoir été chef de service. Il a aussi des responsabilités nationales au niveau de l'agro-écologie (sur le diagnostic agro-écologique des exploitations avec l'ACTA, sur les tests de la méthode IDEA, sur un programme CASDAR avec l'ACTA).

7.1.1. Description de l'action

- Il s'agit de l'action phare du PRDAR par les moyens engagés : 36 % de la subvention CASDAR, 19 ETP dont 16 ETP CRAB.
- Par ailleurs, elle regroupe différents partenaires : Cerafel, GAB , Agrobio, Coop de France. Il faut noter quatre réunions de l'équipe AE en 2017.
- Les objectifs opérationnels de l'AE1 en 2017 au nombre de 6 sont les suivants :
 - augmenter l'autonomie alimentaire des systèmes d'élevage, sans viser l'autosuffisance systématique
 - développer des systèmes de cultures durables et des techniques de réduction des impacts environnementaux
 - réduire l'utilisation et l'impact des produits de protection des cultures et des engrais de synthèse en faisant évoluer les pratiques ou/et les systèmes de cultures
 - réduire l'usage des médicaments en élevages en faisant évoluer les pratiques ou/et les systèmes d'élevages
 - développer et valoriser la biodiversité fonctionnelle végétale et animale, l'agroforesterie, la gestion des bords de champs, les zones humides...
 - favoriser les échanges de pratiques, de technologies et de systèmes entre les agriculteurs en Agrobiologie et les agriculteurs conventionnels
- Les objectifs opérationnels de l'AE11 en 2017 sont :
 - repérer les actions existantes, les innovations et en analyser leur pertinence
 - faire émerger et accompagner des dynamiques collectives notamment via les GIEE
 - vulgariser, sous différentes formes, auprès de différents publics (agriculteurs, conseillers agricoles, chercheurs, étudiants, enseignants...) dans le cadre des objectifs de progrès suivants.

- Les limites apparaissent assez floues entre le dernier OO de l'AE1 et le premier de l'AE11 notamment. Il y a également une difficulté au niveau du suivi des projets en agriculture biologique que l'on retrouvait aussi dans l'AE3 et l'AE6 en 2017.

Les principaux faits marquants pour 2017 sont les suivants :

- le lancement de l'AAP GIEE conjoint avec l'appel groupe 30000 en septembre 2017. En Bretagne le dispositif AEP (lancé par le Conseil régional) pour les groupes agro-écologiques performants est assez similaire à celui des GIEE et il y a une coordination. En 2017, il y a eu 15 nouveaux groupes AEP, 4 nouveaux GIEE labellisés et 23 groupes Ecophyto 30000. Au total en 2019, on compte 64 groupes AEP et GIEE, dont 40 vont se terminer en 2019 et vont faire l'objet d'une synthèse pour présenter les résultats ;
- la poursuite des journées Innov'action avec 5971 visiteurs en juin 2017 ;
- la mise en place d'une cellule innovation transversale ;
- la rédaction et l'édition d'un guide sur la gestion agricole des zones humides en Bretagne ;
- la valorisation des travaux autour de l'autonomie protéique.

7.1.2. Comparaison entre les activités prévues et leur réalisation en 2017

Comme déjà indiqué, il y a eu des transferts entre l'AE1 et l'AE11 en 2017 (-2,68 % sur AE1 mais +14 % sur AE11). Les difficultés rencontrées dues au trop grand nombre d'objectifs opérationnels (OO) avec des limites souvent difficiles à cerner entre OO ont été résolues en 2018 par la réduction à cinq objectifs opérationnels avec une AE unifiée. La concertation avec les partenaires reste cependant encore à améliorer. Il y a eu de très nombreux articles notamment dans Terra (revue hebdomadaire diffusée à 26000 exemplaires) et également sur le site internet. On compte un total de 84 livrables pour les deux AE. Il faudrait avoir un suivi synthétique de l'évolution du nombre d'articles (indicateur de réalisation) par AE.

7.1.3. Comparaison prévisions / réalisations en termes de ressources à l'AE1 et AE11

Il n'y a pas de remarques concernant les ressources affectées (moyens humains et financiers).

7.2. Action Élémentaire 3 : Améliorer la valeur ajoutée des produits et des services issus des exploitations agricoles bretonnes en adéquation avec les marchés, par l'innovation et la promotion de leur diversité

7.2.1. Description de l'action

L'AE3 est pilotée depuis 2017 par la cheffe de service Economie et Emplois dans la Direction générale Politiques agricoles et territoires. Auparavant, elle était déjà responsable

du premier objectif opérationnel de l'AE3.

En 2017, cette AE comportait 4 objectifs opérationnels :

- faire partager des visions d'évolution des filières de production bretonne avec notamment la parution de la collection ABC avec les chiffres et la diffusion du document analyse et perspectives ainsi que le dossier Terra de 09/2017 dans le cadre des états généraux de l'alimentation « filières agricoles et alimentaires : qui fait quoi en Bretagne ? »
- répondre aux évolutions sociétales, aux attentes des consommateurs et des industries de transformation par une adaptation des produits agricoles, alimentaires et non alimentaires avec notamment l'action phare sur la mise au point et l'évaluation des modes de logements pour les truies libres en maternité.
- développer l'agriculture biologique. On retrouve cette action en transversal aussi dans l'AE1. Ce n'est qu'en 2018 que les références produites concernant l'agriculture biologique se font dans l'AE1 uniquement et le suivi transmissions installations dans l'AE6, ce qui a simplifié le suivi. On note en 2017 13853 consultations du site Capbio-bretagne.
- développer de nouvelles filières agricoles et les signes de qualité, la commercialisation dans le cadre de circuits associant les acteurs locaux et l'entrée des produits agricoles locaux dans la restauration collective. Sur ce dernier sujet, on peut souligner l'organisation du forum des opportunités en 2017 destiné à mettre en relation les acteurs sur la restauration collective avec 180 participants en 2017.

En 2017, il y avait plusieurs partenaires pour cette AE : FRAB, GAB, FRCIVAM.

Les objectifs opérationnels (OO) de cette AE ayant des champs d'actions assez différents, il n'y avait pas d'animation d'équipe mais des contacts bilatéraux entre le pilote et les responsables d'OO.

7.2.2. Comparaison entre les activités prévues et leur réalisation en 2017

Le lancement de l'étude prospective sur la filière porcine qui figurait dans le prévisionnel n'a finalement pas eu lieu car le cadre des travaux n'a pas été soutenu par les professionnels au final. Cependant les travaux sur l'étude prospective de la filière avicole malgré un décalage dans le temps ont abouti à un livrable début 2018.

7.2.3. Comparaison prévisions / réalisations en termes de ressources affectées à l'AE 3

Il n'y a pas de remarques concernant les ressources affectées (moyens humains et financiers).

Il faut noter que cette action a été remaniée en 2018, à la suite du bilan à mi parcours, pour avoir plus de lien entre les différents objectifs opérationnels (OO) pour se rapprocher davantage des attentes des consommateurs, ce qui semble tout à fait positif.

7.3. Action Élémentaire 6 : Favoriser le maintien des fermes bio en bio, identifier les exploitations facilement convertibles en AB en lien avec les possibilités de marchés et faciliter les étapes de conversion

7.3.1. Description de l'action

En 2017, cette action était pilotée par la cheffe de service depuis 2017 des installations transmissions au sein de la DG Entreprise. Comme indiqué plus haut, cette AE se focalisait sur les outils de conversion, avec trois objectifs opérationnels :

- mise en œuvre du pôle conversion avec le lancement du portail internet « produirebioenbretagne.com » en mars 2017
- l'adaptation et mise en œuvre des accompagnements et outils installation transmission : Il faut noter que dans le stage 21h pour tous les projets d'installations, il y a 3h consacrés à la sensibilisation à l'agriculture biologique. Par ailleurs, les conseillers sont « dits AB » s'ils effectuent au moins 30% de leur temps de conseil auprès de fermes AB.
- observatoire de l'AB avec dans les chiffres clés 2017 « création, reprise, transmission » le suivi de la dynamique bio en Bretagne avec 1770 exploitations bio en 2013 et 2736 en 2017 et 386 installations en bio en 2017 dont 139 aidées. Les cultures maraîchage arrivent en tête, suivies par les bovins lait. Le nombre d'arrêts en bio en 2017 était de 60, le solde est donc largement positif. Il faut noter que les projets bio comprennent pour 56% de la vente directe et 21% de la transformation, la SAU moyenne est de 50 ha.

C'est la seule AE pour laquelle on dispose de véritable indicateur de résultats.

7.3.2. Comparaison entre les activités prévues et leur réalisation en 2017

- Le programme de l'AE6 respecte les prévisions pour l'année 2017.

7.3.3. Comparaison prévisions / réalisations en termes de ressources affectées à l'AE6

Il n'y a pas de remarques concernant les ressources affectées (moyens humains et financiers).

7.4. Remarques générales sur 2017 et la diffusion des résultats

- **Plusieurs points positifs peuvent être notés :**
 - la nouvelle organisation régionale centralisée ;
 - malgré le changement de plusieurs pilotes en 2017, les AE ont été poursuivies et le pilotage du PRDA a été renforcé avec l'introduction du séminaire en 2017 pour faire le point des réalisations à mi année et préparer l'année suivante ;
 - l'évaluation à mi-parcours effectuée en 2017 qui a entraîné le remaniement de

plusieurs AE afin de les rendre plus lisibles avec un effort de communication sur le PRDAR ;

- l'existence d'un espace commun de gestion collaboratif OPERA où les partenaires peuvent déposer leurs livrables ;
- un code unique par projet sous OCTAGRI avec une note interne sur la construction du programme financeur ;
- une diffusion importante de livrables par différents outils :news letter, plusieurs sites thématiques (Capbio infos, circuits courts, ...), le journal hebdomadaire Terra gratuit diffusé à 26000 lecteurs.

- **Points à améliorer :**

- le travail sur les indicateurs ne débouchera que pour le compte-rendu du programme 2019 avec une distinction plus nette entre indicateurs de réalisation et indicateurs de résultats (ces derniers suscitant encore des interrogations, étant donné que le PRDA est une contribution certes importante, mais non unique aux thématiques (AE)) ;
- le manque de vision globale dû à la segmentation des programmes ;
- malgré le travail sur les AE et la révision des OO, il reste encore 200 projets au total, ce qui semble beaucoup pour assurer une cohérence globale et ce qui accroît la difficulté du suivi ;
- la diffusion se fait par plusieurs outils : sites web thématiques notamment qu'il serait bon de réunir sous un seul portail avec une gestion plus coordonnée ;
- dans le compte-rendu, la valorisation des travaux des partenaires pourrait être optimisée et la typologie des actions (par exemple diffusion/ production de références,..) pourrait être plus explicite ;
- pour l'avenir, il faudra veiller à maintenir le caractère transversal du pilotage du PRDA.

C'est pourquoi les auditeurs émettent les deux recommandations suivantes, le point sur les indicateurs et le nombre de projets ayant déjà été vu plus haut :

R5. Recommandation adressée à la chambre régionale : « revoir le site web de la chambre d'agriculture de Bretagne avec une meilleure coordination des sites thématiques. »

R6. Recommandation adressée à la chambre régionale : « rendre plus lisibles les contributions des partenaires et préciser la typologie des travaux dans le compte-rendu »

CONCLUSION

- Les auditeurs ont pu constater que les priorités gouvernementales ont bien été prises en compte. Ils saluent la réorganisation effectuée au niveau régional et le renforcement du pilotage du PRDAR Bretagne, ainsi que le bon fonctionnement du COREDEF.
- Un travail important est réalisé par des équipes motivées. Le travail entrepris sur les indicateurs de résultats doit être poursuivi.
- Les auditeurs ont pu constater que les dépenses réalisées et leur financement par des crédits CASDAR font l'objet d'un suivi rigoureux sur toute la chaîne de traitement.

Signatures des auteurs

Michel Chazaud

Inspecteur général de l'agriculture

Dominique Laborde

Ingénieure générale des ponts, des eaux et des forêts

ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE
ET DE L'ALIMENTATION

Paris, le **11 FEV. 2019**

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 (CGAER)

N/Réf : CI 0813505

V/Réf :

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

Pl :

Dans le cadre de la mission confiée au CGAER par 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 2019 du CGAER, conformément aux propositions formulées par les Directions d'Administration Centrale et aux décisions du comité d'orientation du 11 décembre 2018 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.

Les audits devront être attentifs au risque d'utilisation anormale des fonds du CASDAR, non toujours décelable lors des contrôles de complétude des dossiers réalisés par les services sur la base des documents fournis par les bénéficiaires ou lors des contrôles de premier rang effectués sur place par ces mêmes services.

...

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

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) 2017 de la Chambre Régionale d'Agriculture (CRA) de Bretagne ;
- le PRDAR 2017 de la CRA des Pays de la Loire ;
- le programme 2017 de l'Organisme National à Vocation Agricole et Rurale (ONVAR), Coop de France ;
- le programme 2017 de l'ONVAR, Inter Associations de Formation Collective à la Gestion Inter AFOCG ;
- le programme « protection intégrée » 2018 de l'Institut technique Arvalis – Institut du végétal.

Seront également audités les appels à projets suivants :

- l'appel à projets n° 1291 de l'IFIP – Institut du porc – projet ECO-ALIM : améliorer les bilans environnementaux des élevages en optimisant leurs ressources alimentaires ;
- l'appel à projets n° 1317 du Centre Technique Interprofessionnel des Fruits et Légumes – projet Sclérolég : Protection intégrée des cultures légumières vis-à-vis du *Sclerotinia* ;
- l'appel à projet n° 2015-04 de l'Institut National de la Recherche Agronomique à Toulouse – projet COSELAG : co-conception des critères de sélection variétale des légumineuses à graines pour des systèmes agricoles et alimentaires durables.

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



Jacques BILLANT

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
BONNARD Ludovic	DGPE	Chargé de mission CASDAR	28 mars 2019
MAROY Didier	DRAAF	Chef SREA	18 juin 2019
MANCEAU Olivier	Chambre Régionale d'agriculture de Bretagne	Directeur général DG Productions Dr CA Finistère	19 juin 2019
Le DUIGOU Anne	Chambre Régionale d'agriculture de Bretagne	Chargée de mission ingénierie projets et financement, PRDA	19 juin 2019 20 juin 2019
Le Bars Marie-Isabelle	Chambre Régionale d'agriculture de Bretagne	Pilote AE6 en 2017, chef de service installations transmissions	19 juin 2019
DONNART Florence	Chambre Régionale d'agriculture de Bretagne	Responsable contrôle de gestion, suivi des conventions	19 juin 2019
SALAUN Joelle	Chambre Régionale d'agriculture de Bretagne	Pilote AE3, chef de service Economie Emplois	20 juin 2019
PORHIEL Jean-Yves	Chambre Régionale d'agriculture de Bretagne	Pilote AE1 et AE11, responsable agro-écologie	20 juin 2019

Annexe 3 : Liste des sigles utilisés

AB	Agriculture biologique
AB / AC	Agriculture biologique / Agriculture conventionnelle
AE	Action élémentaire
APCA	Assemblée permanente des Chambres d'agriculture
BDA	Bureau du développement agricole et des chambres d'agriculture (DGPE)
CA	Chambre d'agriculture
CASDAR	Compte d'affectation spéciale pour le développement agricole et rural
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
DGPE	Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises
DRAAF	Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
ETP	Équivalent temps plein
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
MAA	Ministère de l'agriculture et de l'alimentation
MIGA	Mission d'inspection générale et d'audit
OO	Objectif opérationnel
PDR	Plan de développement rural
PNDAR	Programme national de développement agricole et rural
PPR	Projets pilotes régionaux
PRAD	Plan régional d'agriculture durable
PRDAR	Programme régional de développement agricole et rural
RMT	Réseau mixte technologique
SAU	Superficie agricole utilisée
SR	Service de remplacement

Annexe 4 : Réponse de la CRA Bretagne



DIRECTION Référente
Olivier MANCEAU
Directeur Général Adjoint
Production

Dossier suivi par :
Anne LE DUGOU
02 98 52 49 01 / 06 78 51 78 83
anne.ledugou@bretagne.
chambagri.fr
Objet : Observations sur rapport
provisoire d'Audit du PRDAR
Bretagne

Rennes, le 6 septembre 2019

A l'attention de :
M. Le Vice-Président du Conseil Général de
l'Alimentation, de l'Agriculture et des
Espaces Ruraux
251 rue Vaugirard
75732 Paris Cedex 15

Copie à :
M. MAROY Didier (DRAAF Bretagne)
M. CHAZAUD Michel (CGAER)
Mme LABORDE Dominique (CGAER)

Monsieur,

Nous avons reçu en date du 18 juillet, le rapport provisoire de l'audit réalisé par M. CHAZAUD et Mme LABORDE sur le programme régional de développement agricole et rural (PRDAR) Bretagne que nous pilotons.

Cette mission avait pour objet de contrôler la conformité et l'effectivité de la mise en œuvre des actions subventionnées par le compte d'affectation spécial de l'année 2017.

Je souhaite tout d'abord, souligner la qualité des échanges entre nos services et la pertinence des recommandations, que nous avons d'ores et déjà partagées avec les pilotes thématiques lors d'un séminaire interne le 3 septembre dernier et prochainement avec les partenaires du programme.

Nous retenons que le travail de suivi des dépenses et de l'affectation des crédits a été qualifié de rigoureux. La motivation et l'engagement des équipes ont également été soulignés ainsi que la qualité des livrables et des réalisations.

Adresse de correspondance :
Rue Maurice Le Lannou
CS 74223
35042 Rennes Cedex
02 23 48 27 50
chambres-agriculture-bretagne.fr

J'ai noté quelques imprécisions dans la rédaction, pour lesquelles vous trouverez ci-dessous les corrections :

- P.12 : il est indiqué que les Commissions Stratégiques sont au nombre de 5, or nous n'en n'avons que 3 : Territoire, Production, Entreprises ;
- P.13 : la réflexion de mutualisation qui est engagée, se fait avec l'ensemble des Instituts techniques et pas seulement IDELE ;
- P.21 : il est à noter une erreur dans le sigle de nos partenaires, il s'agit des GAB 22, 29, 56 et non des GB.

Je tiens, par ce courrier, à vous assurer que les quelques recommandations formulées seront suivies :

- La recommandation d'associer le représentant de la DRAAF aux comités de pilotage du programme ou au séminaire interne est prise en compte. Une rencontre est d'ores et déjà programmée le 16 octobre prochain avec les services de la DRAAF pour partager les actualités et thématiques au cœur du programme en cours,

Etablissement public
Siret 163 500 0160 0021
APE 9411Z

préparer le COREDEF et se structurer pour construire le programme régional 2021-2027.

- La poursuite du travail sur les indicateurs est bien intégrée. La distinction des indicateurs de réalisation et de résultats est bien avancée. La sélection des indicateurs et les données associées pour chaque thématique seront insérées dans le document prévisionnel 2020. Pour compléter ce travail, une enquête auprès des agriculteurs, en partenariat avec la DRAAF, l'Agro campus, le Conseil Régional et les partenaires de l'AE 1- Agro-écologie (coop de France, Cerafel, Réseaux Bios) est engagée pour mesurer l'évolution des pratiques, identifier les modalités de diffusion pertinentes et nous éclairer sur l'efficacité de nos actions. Le suivi thématique des articles produits dans la revue TERRA, comme recommandé, est mis en place cette année pour disposer d'un indicateur global de la diffusion des actions du programme.
- Le site web de la chambre d'agriculture de Bretagne manque effectivement de lisibilité, l'ambition de la page PRDAR qui a été présenté lors du COREDEF du mois de mai 2019, va dans le sens demandé de disposer d'un portail pour accéder plus facilement aux productions, références et résultats des actions conduites.
- Nous avons également acté d'améliorer la qualité de la rédaction de nos documents prévisionnel et réalisé pour mieux faire ressortir les typologies des actions (études, événement, coordination, transfert, ingénierie,...) ainsi que la contribution des organismes partenaires. Des réunions de cadrage et de partage avec les partenaires sont effectivement mises en place depuis 2018, année de la régionalisation.

Enfin pour clore ce courrier, nous souhaitons rappeler que, comme nous en avons échangé lors de l'audit, nous partageons pleinement l'observation formulée de renforcer le rôle de coordination du COREDEF pour avoir une vision globale et rechercher la cohérence entre les programmes qui financent le développement agricole et la recherche de références (Programme Ecophyto, Programmes du Conseil Régional de Bretagne et des conseils départementaux, ADEME, GIEE...). Toutefois il est nécessaire pour que ce rôle soit clairement affirmé que nous soyons soutenus par l'administration et que la place du COREDEF soit clarifiée vis-à-vis des autres instances de gouvernance qui existent (CAE, Ecophyto,...).

Je vous confirme également que la dimension transversale est au cœur de nos préoccupations et qu'elle est assurée à plusieurs niveaux par :

- l'évolution des missions de la coordinatrice du programme, Anne Le Duigou, rattachée à la DG Production, qui se verra confier la coordination des conventions avec le Conseil régional et le lien avec les référents des programmes des Conseils départementaux ;
- la désignation de responsables d'OO ou chefs de projets transverses (système agrobio, attentes sociétales, innovation, alimentation, diffusion,...).

Encore merci pour la qualité de ce travail et pour les recommandations qui nous permettent d'avancer et d'améliorer nos processus.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Vice-Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

André SERGENT
Président de la Chambre d'Agriculture de Bretagne



Annexe 5 : Réponse de la DGPE



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION

Direction générale de la performance économique
et environnementale des entreprises

A l'attention de Monsieur Alain MOULINIER

Service compétitivité et performance
environnementale

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

Sous-Direction performance environnementale
et valorisation des territoires

Bureau développement agricole et chambres
d'agriculture

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 de Bretagne (rapport n° 19033-01)

Paris, le **08 AOUT 2019**

Par courriel en date du 18 juillet 2019, vous nous avez transmis le rapport provisoire de l'audit réalisé par M. Michel Chazaud et Mme Dominique Laborde auprès de la chambre régionale d'agriculture (CRA) de Bretagne. Cet audit portait sur la conformité de l'utilisation des fonds du CASDAR pour le PRDAR 2017 de la chambre.

Le rapport relève que le programme présenté s'inscrit dans la continuité du précédent avec cependant des orientations fortes sur le développement de l'agro-écologie. Une continuité des actions est signalée, avec une réorientation du programme décidée à l'issue du bilan à mi-parcours qui a conduit à regrouper certaines actions en 2018. Le bon fonctionnement du COREDEF est également souligné. Le rapport indique que la réflexion entreprise sur les indicateurs doit être poursuivie afin de pouvoir rendre compte de l'impact du programme. Le rapport conclut que « les investigations ont montré que les financements CASDAR ont été utilisés conformément à leur objet et conduisent les auditeurs à donner une assurance raisonnable quant à la bonne utilisation des fonds CASDAR ».

Ce rapport formule par ailleurs six recommandations, une à l'intention de la DGPE, et cinq à l'intention de la CRA.

La mission recommande ainsi à la DGPE de limiter le nombre d'actions élémentaires à 7 pour le prochain PNDAR, contre 10 actuellement. Cette recommandation rejoint l'observation formulée par le comité scientifique des chambres d'agriculture selon lequel « réduire le nombre d'AE favoriserait encore la lisibilité et l'efficacité du programme ». La DGPE prend bonne note de cette recommandation, qui sera prise en compte dans le cadre de la préparation du prochain PNDAR.

Plusieurs recommandations sont également adressées à la Chambre d'agriculture de Bretagne, concernant l'association de la DRAAF, la visibilité des contributions des partenaires, la définition des indicateurs... Ces recommandations n'appellent pas d'observation de la part de la DGPE. Je partage en effet la teneur de ces différentes recommandations. Les recommandations 1 et 4 me semblent en particulier incontournables au regard des montants conséquents que représente ce PRDAR (5,39 M€ dont 2,84 M€ de CASDAR). Il est essentiel que les acteurs puissent mieux faire la démonstration des résultats concrets obtenus, et que la DRAAF soit plus étroitement associée au suivi opérationnel du programme.

Le chef du service compétitivité
et performance environnementale

Serge LHERMITTE

Annexe 6 : Réponse de la DRAAF

PREFET DE LA RÉGION BRETAGNE

Direction régionale de l'Alimentation,
de l'Agriculture et de la Forêt
de Bretagne

Service Régional d'Économie et des Filières Agricoles et Agroalimentaires

Affaire suivie par : Anais MAILLÉ / Didier MAROY

Tél : 02.99.28.21.35 / 02.99.28.22.05

E-mail : anais.maill@agriculture.gouv.fr / didier.maroy@agriculture.gouv.fr

Objet : Observations sur le rapport n°19033-01 de la mission d'audit du PRDAR de Bretagne, sur la conformité de l'emploi des fonds Casdar sur le programme 2017

Rennes, le 20 SEP. 2019

À l'attention de :

M. le Vice-Président du
Conseil Général de l'Alimentation, de
l'Agriculture et des Espaces Ruraux

251 rue Vaugirard
75732 Paris Cedex 15

Nous avons reçu par courriel en date du 18 juillet 2019 le rapport provisoire de la mission d'audit du PRDAR Bretagne, réalisé par M. Chazaud et Mme Laborde, auprès de la chambre régionale d'agriculture de Bretagne.

Nous retenons que la mission relève que les actions du programme contribuent aux priorités du programme national de développement agricole et rural 2014-2022, sont animées par des équipes motivées, et que les financements Casdar ont été utilisés conformément à leur objet, dans une année de réorganisation importante pour la chambre d'agriculture, avec la régionalisation. Le bon fonctionnement du Corédef, et en particulier les bonnes relations de travail entre chambre d'agriculture et Draaf, ont également été soulignés.

Nous avons relevé une imprécision dans la rédaction, page 28, à propos du nombre de collectifs d'agriculteurs en transition agro-écologique : en 2017, il n'y a pas eu d'appel à projet AEP et donc pas de nouveaux groupes ; cette année-là, 4 nouveaux GIEE ont été labellisés – et non pas 12. Le nombre indiqué de 64 groupes en 2019 est quant à lui exact, de même que les 23 groupes Écophyto 30 000.

Les recommandations formulées auprès de la chambre d'agriculture n'appellent pas d'observation de notre part, si ce n'est que nous les partageons, notamment en ce qui concerne l'association plus étroite de la Draaf au pilotage du programme, le travail sur des indicateurs de résultats pertinents, l'amélioration de la lisibilité des documents en matière de typologie des actions et d'implication des partenaires.

Les deux premiers points sont d'ailleurs d'ores et déjà engagés, avec une participation active de la Draaf à l'enquête sur les pratiques agro-écologiques et une réunion programmée le 16 octobre prochain pour la préparation du prochain Corédef.

Enfin, limiter le nombre d'actions élémentaires et d'objectifs opérationnels au sein des actions élémentaires nous paraît également une recommandation intéressante pour cibler davantage le programme sur des projets plus conséquents et en faciliter par ailleurs le suivi.

Le Directeur régional de l'Alimentation, de
l'Agriculture et de la Forêt de Bretagne



Michel STOUMBOFF

DRAAF BRETAGNE – 15 Avenue de Cucillé – 35047 RENNES Cédex 09