



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

Rapport n° 19033-03

Rapport d'audit

Conformité de l'utilisation des crédits du compte d'affectation spéciale développement agricole et rural (CASDAR) par la Confédération COOP de France dans le cadre de son programme d'activités 2017

établi par

Nicolas PETIT

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Véronique VISSAC-CHARLES

Ingénieure générale des ponts, des eaux et des forêts

novembre 2019

SOMMAIRE

RÉSUMÉ.....	5
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	7
1. TERMES ET DÉROULEMENT DE LA MISSION.....	8
1.1. Objectifs de la mission.....	8
1.2. Déroulement de la mission.....	8
2. CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES DE COOP DE FRANCE ET STRUCTURATION DU PROGRAMME AUDITÉ	11
2.1. Présentation de COOP de France.....	11
2.1.1. Positionnement et historique récent.....	11
2.1.2. Organisation et gouvernance.....	12
2.1.3. Importance du PNDAR pour COOP de France.....	14
2.1.4. Compte d'exploitation et situation financière.....	15
2.2. Le programme 2017 financé par le CASDAR.....	17
2.2.1. Cadre général du PDAR de COOP de France.....	17
2.2.2. Le processus d'élaboration du programme 2017.....	18
2.2.3. Le contenu du programme 2017.....	18
2.2.4. Observations à la lecture de la programmation.....	19
3. L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE DE L'INSTRUCTION ET DU CONTRÔLE DU PROGRAMME.....	20
3.1. Le contrôle sur pièces.....	20
3.1.1. La formalisation de l'instruction par la DGPE et les délais.....	20
3.1.2. Le contenu des vérifications par la DGPE.....	22
3.2. Le contrôle sur place.....	22
4. EXAMEN DE LA GESTION ET DE L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 2017.....	23
4.1. Le pilotage du programme 2017.....	23
4.1.1. Les relations du responsable du programme avec la DGPE.....	23
4.1.2. Le pilotage et le suivi de l'exécution du programme.....	23
4.1.3. Le pilotage des tâches sous-traitées.....	24
4.2. L'exécution du programme 2017.....	25
4.2.1. Faits marquants des réalisations.....	25
4.2.2. Écarts avec le prévisionnel.....	26
4.2.3. Conformité au PNDAR et valorisation des résultats.....	28
4.3. La gestion financière du programme 2017.....	29
4.3.1. Organisation du rapportage financier.....	29
4.3.2. Réalisations budgétaires rapportées au budget prévisionnel.....	31
4.3.3. Coûts salariaux affectés au programme.....	32
4.3.4. Charges indirectes affectées au programme.....	32
4.4. Examen d'opérations significatives.....	33
4.4.1. AE2 Le conseil coopératif, outil pour accompagner le changement agro-écologique.....	33
4.4.2. AE5 La coopérative, lieu de création et de diffusion de solutions agro-écologiques.....	36
4.4.3. AE7 Structurer et sécuriser les filières biologiques en coopératives.....	39
4.4.4. AE9 Gouvernance.....	41

CONCLUSION.....	45
ANNEXES.....	46
Annexe 1 : Lettre de mission.....	47
Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées.....	49
Annexe 3 : Liste des sigles utilisés.....	51
Annexe 4 : Actions et principaux résultats 2017.....	53
Annexe 5 : Participation aux AE des réalisateurs de l'AE5.....	56
Annexe 6 : Récapitulatif des fiches de réalisation 2017.....	57
Annexe 7 : Temps passés des réalisateurs de COOP de France.....	59
Annexe 8 : Temps passés des réalisateurs en prestations.....	62
Annexe 9 : Réponse de COOP de France à la transmission du rapport provisoire.....	63
Annexe 10 : Réponse de la DGPE à la transmission du rapport provisoire.....	68

RÉSUMÉ

La confédération COOP de France assure la représentation unifiée des coopératives agricoles, agro-alimentaires, agro-industrielles et forestières françaises¹. Organisée par sections métier qui conservent une grande autonomie, elle est la tête d'un réseau composé également de fédérations régionales et de fédérations métier indépendantes. Ses services sont composés de cinq sections métier, d'une section régions, d'un secrétariat général et de cinq entités traitant de questions transverses, dont une cellule développement qui pilote la mise en œuvre du Programme de développement agricole et rural (PDAR) de l'organisme. Chaque entité est placée sous l'autorité d'une gouvernance professionnelle spécifique, d'où une gouvernance à deux niveaux porteuse d'une nécessité de collégialité.

C'est essentiellement par ses adhérents que ses charges d'exploitation sont financées et sa situation financière apparaît particulièrement solide.

Le PDAR de l'organisme, celui-ci qualifié ONVAR² pour la période 2015-2020, d'un montant annuel de 3 M€ financé aux trois quarts par le CASDAR, présente deux particularités :

- il est focalisé sur des actions d'animation, au sein du réseau, des thématiques qui constituent ses actions élémentaires (AE), ce qui exclut le lobbying assuré par COOP de France et les services ordinaires d'accompagnement des coopératives assurés par les fédérations régionales et métier,
- la force de travail de 30 ETP qui le met en œuvre est répartie sur COOP de France (1/3) et sur le reste du réseau (2/3), ce qui unifie la mobilisation de celui-ci sur les thématiques visées.

Ce PDAR est constitué de huit AE thématiques (renouvellement de la population agricole, conseil coopératif, RSE, QHSE, agro-écologie, économie circulaire, AB, PAT³) et d'une AE consacrée à la gouvernance. La programmation 2017 était conforme au prévisionnel initial 2015-2020, étant intervenue avant l'évaluation du programme à mi-parcours. Seule l'AE8 connaissait une réduction importante du fait d'une baisse du financement CASDAR sur l'exercice.

La mission a noté, pour neuf AE, l'identification de 32 objectifs et leur déclinaison en 73 sous-actions et 112 tâches. Cette prolifération peut être source de confusion, avec des intitulés initiaux parfois flous et des domaines visés d'amplitudes très diverses. Au surplus, les inflexions ou orientations fortes de l'année sont peu visibles. Tout ceci diminue l'impact mobilisateur de cette programmation, d'autant que les objectifs peuvent apparaître ambitieux par rapport aux moyens.

Au sein des AE, la production de « Théma » mérite d'être mentionnée : il s'agit d'une brochure capitalisant, sur une thématique donnée, les bonnes pratiques et les axes de développement de coopératives pionnières. Le travail préparatoire est un élément fort d'animation et le format et la qualité du produit en font un bon outil de vulgarisation, tant en interne qu'en externe, à l'occasion des EGA⁴ par exemple.

L'examen de l'instruction et du contrôle du programme par la DGPE n'appelle pas d'observation.

1 2 400 entreprises hors Cuma, 83 G€ de chiffre d'affaires consolidé, 190 000 salariés en 2017 (source COOP de France).

2 Organisme national à vocation agricole et rurale.

3 RSE : Responsabilité sociétale des entreprises, QHSE : Qualité, hygiène, sanitaire et environnement, AB : Agriculture biologique, PAT : Projets alimentaires territoriaux.

4 États-généraux de l'alimentation.

Globalement, le pilotage, l'exécution et la gestion financière du programme 2017 apparaissent conformes au prévisionnel conventionné. En particulier, l'organisation retenue pour animer le réseau dans son ensemble via la contribution au programme d'agents des fédérations régionales et métier semble adéquate. Cependant, des marges d'amélioration existent pour en augmenter l'efficacité et maîtriser le risque d'éparpillement :

- une affirmation plus nette des responsabilités des chefs de projet en charge des AE et du responsable développement qui exerce la responsabilité exécutive du programme,
- un conventionnement plus précis et explicite de la contribution des agents des fédérations régionales et métier sous forme de prestations de service,
- une plus grande continuité pluriannuelle de l'effectif mobilisé et une suppression des contributions marginales pour assurer la capitalisation et la diffusion des avancées du programme.

De plus, l'exécution présente une tendance à la sous-réalisation en conséquence d'un excès d'ambition initiale et le renseignement des temps passés comporte des faiblesses structurelles, à éliminer puisque les temps passés justifient plus des trois quarts des coûts de réalisation.

L'examen détaillé des réalisations des trois AE consacrées au conseil coopératif, à l'agro-écologie et à l'agriculture biologique et de l'AE consacrée à la gouvernance montre l'importance de ces réalisations pour la mise en œuvre des politiques publiques correspondantes et leur quasi conformité à la programmation, modulo quelques réductions et des ajustements conjoncturels.

Il confirme également que les faiblesses diagnostiquées au niveau de l'organisation se traduisent en anomalies constatées pour ce qui concerne le rapportage des temps passés, la nature des tâches, le décompte des frais de déplacement et la dispersion des contributions. Quatre recommandations sont formulées pour aboutir à leur élimination.

Le PDAR 2015-2020 de COOP de France avait introduit un changement dans le financement par le CASDAR de la coopération agricole pour ses actions de développement. Celui-ci était auparavant directement distribué aux fédérations régionales et métier, il est désormais focalisé sur la tête de réseau pour des activités d'animation. L'ampleur limitée des anomalies constatées peut être le signe que la mutation organisationnelle générée par ce changement est réalisée pour l'essentiel, mais demeure à parfaire.

Mots clés : agriculture biologique, agro-écologie, CASDAR, conseil agricole, coopération agricole, DGPE, PNDAR

LISTE DES RECOMMANDATIONS

- R1. Recommandation adressée à COOP de France : Améliorer la robustesse du rapportage des temps passés des réalisateurs, agents de développement de COOP de France et agents des fédérations régionales facturés en prestations de service.....31
- R2. Recommandation adressée à COOP de France : Fixer à 0,1 ETP la contribution minimale d'un réalisateur contribuant au PDAR.....43
- R3. Recommandation adressée à COOP de France : Formaliser les rôles de tous les intervenants au PDAR et se doter d'outils permettant de faire respecter ces rôles et de rendre compte de façon robuste des travaux réalisés.....43
- R4. Recommandation adressée à COOP de France : Organiser une imputation des frais de déplacement des agents de développement de COOP de France impliqués dans le PDAR qui supprime le risque de double prise en compte dans le rapportage financier.....44

1. TERMES ET DÉROULEMENT DE LA MISSION

1.1. Objectifs de la mission

La mission d'audit a été conduite en application des dispositions de l'arrêté ministériel du 25 avril 2007 modifié, relatif au contrôle exercé par le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) sur les organismes bénéficiaires des subventions financées par le compte d'affectation spéciale développement agricole et rural (CASDAR). Le contrôle est réalisé, après paiement, sur l'ensemble des bénéficiaires, et vise à s'assurer que la destination des concours financiers est conforme aux buts pour lesquels ils ont été consentis.

Le contrôle est conduit de manière à répondre plus spécialement aux interrogations suivantes :

- effectivité des actions financées par le CASDAR : il s'agit de s'assurer que l'ensemble des opérations décrites dans le programme 2017 approuvé et dans le rapport d'exécution correspond bien à des réalisations concrètes,
- contrôle de conformité : il s'agit de vérifier que le programme 2017 de la Confédération COOP de France a bien été réalisé dans le cadre des directives nationales relatives à la mise en œuvre du Programme national de développement agricole et rural (PNDAR).

Il convient de préciser que, conformément à l'arrêté ministériel visé ci-dessus, le contrôle n'a pas vocation à procéder à une évaluation. La pertinence des actions engagées et la performance du dispositif n'entrent pas dans le champ du contrôle. Une autre démarche du CGAAER est spécifiquement dédiée à l'évaluation des programmes de développement agricole et rural.

1.2. Déroulement de la mission

La mission a été préparée en rassemblant la documentation nécessaire, éléments du dossier d'instruction de la Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) et documents issus de la consultation du site internet de l'audit.

Les visites se sont déroulées de la façon suivante :

- présentation du dossier et remise des éléments descriptifs du programme financé par M. Hervé Bossuat, chargé de mission CASDAR, innovation et recherche au sein du Bureau développement agricole et chambres d'agriculture (BDACA) de la DGPE, le 12 mars 2019,
- première rencontre de prise de connaissance avec MM Dominique Chargé et Vincent Magdelaine, président et directeur général de COOP de France et Mme Françoise Ledos, responsable développement agricole et rural de COOP de France, le 22 mars 2019,
- à l'issue de la phase de prise de connaissance, transmission à COOP de France, le 1^{er} avril, du programme de la phase terrain établi par les auditeurs,
- visite et entretiens au siège de COOP de France à Paris, du 16 au 19 avril. Ont été entendus dans ce cadre, en plus de Mme Françoise Ledos :
 - Mme Elena Menguy, secrétaire générale, M. Rony Boulogne, responsable administratif et

financier, M. Jean-Claude Oulié, comptable, et Mme Danielle Maillard, assistante développement,

- M. Guillaume Dyrszka, chef de projet de l'AE2,

- M. Bastien Fitoussi, chef de projet de l'AE7,

- en parallèle à ces entretiens, consultation des documents demandés par la mission pour documenter comme prévu par le programme de la phase terrain l'effectivité et la conformité des dépenses financées,
- restitution à Mme Françoise Ledos des premiers constats de la mission à l'issue de cette phase de contrôles et entretiens, le 19 avril,
- le 29 avril, entretiens sur les sites de la Coopérative de La Tricherie à Beaumont Saint Cyr (86) et de COOP de France Nouvelle-Aquitaine à Limoges. Ont été entendus dans ce cadre :
 - M. Vincent Drevet, chef de projet de l'AE5,
 - MM Baptiste Breton et Jean-Paul Serrault, co-directeurs de la Coopérative de La Tricherie et Mme Ophélie Deschamps, en charge du service qualité-RSE de la coopérative,
 - M. Jean-Pierre Arcoutel, vice-président de COOP de France et président du conseil de la section régions et de la commission développement,
- le 22 mai, entretiens sur les sites de COOP de France Auvergne-Rhône-Alpes à Lyon et de la Coopérative La Dauphinoise à Vienne. Ont été entendus dans ce cadre :
 - MM Yannick Dumont, Yves François et Sébastien Courtois, membres du Conseil d'administration de COOP de France Auvergne-Rhône-Alpes,
 - M. Jean de Balathier, directeur de COOP de France Auvergne-Rhône-Alpes, et Mmes Caroline Gloanec, responsable du pôle agro-énergie-environnement, et Maud Bouchet, précédente responsable de ce pôle,
 - M. Damien Ferrand, directeur conseil, recherche et développement de la Coopérative La Dauphinoise,
- le 23 mai, entretiens sur les sites des coopératives Agora à Compiègne et Noriap à Amiens. Ont été entendus dans ce cadre :
 - M. Bertrand Magnien, président de COOP de France Hauts de France,
 - MM Thierry Dupont, président de la coopérative Agora, et Guillaume Chartier, administrateur de la coopérative Val France,
 - M. Emmanuel Letesse, directeur d'Easi'Nov SAS, filiale d'expertise technique et agro-environnementale commune aux coopératives mentionnées ci-dessus,
 - Mmes Catherine Stein, directrice de COOP de France Hauts de France, et Louise Barbier, chargée de mission environnement,
 - Mme Estelle Cluet et M. Gonzague Praud, membres du Conseil d'administration de Noriap,

- M. Michaël Winkelsass, responsable développement services et outils d'aide à la décision, et Mme Géraldine Poiret, responsable cultures spécialisées, de Noriap.

Au-delà de quelques investigations complémentaires sur la mise en œuvre du programme audité, notamment de l'AE5, les visites en régions visaient à mieux percevoir la dynamique, la distribution des rôles et les interactions entre niveaux (tête de réseau, fédérations régionales, coopératives adhérentes) au service du développement agricole et rural au sein du réseau COOP de France. Les témoignages des coopératives rencontrées ont offert un éclairage quant à l'impact du dispositif sur les pratiques des agriculteurs.

Les auditeurs remercient chaleureusement les personnes rencontrées pour la qualité de leur accueil et leur disponibilité tout au long de la mission.

Le projet du présent rapport a été transmis pour contradiction, sous forme de courrier électronique, au directeur général de COOP de France et à la DGPE le 25 septembre 2019. Ils ont répondu respectivement les 29 et 14 octobre 2019. Ces réponses figurent en Annexes 9 et 10. Ces réponses, qui ont entraîné la correction des sept erreurs ponctuelles mentionnées par COOP de France en page 2 de sa réponse, n'appelaient pas d'autre modification du rapport.

Ce rapport a été supervisé par M. Alain Pierrard, Inspecteur général de santé publique vétérinaire, référent du domaine CASDAR de la Mission d'inspection générale et d'audit du CGAAER, le 24 septembre 2019, avant la phase contradictoire.

2. CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES DE COOP DE FRANCE ET STRUCTURATION DU PROGRAMME AUDITÉ

2.1. Présentation de COOP de France

2.1.1. Positionnement et historique récent

COOP de France se définit comme la représentation unifiée des coopératives agricoles, agro-alimentaires, agro-industrielles et forestières françaises⁵. Elle rassemble des fédérations nationales métier et des fédérations régionales. Elle est structurée autour de cinq entités de filière (pôle animal, déshydratation, métiers du grain, métiers du lait, vignerons coopérateurs), d'une entité en charge des problématiques transverses (direction de la chaîne alimentaire durable), d'une entité représentant les fédérations régionales, ainsi que de services fonctionnels.

C'est en décembre 2003 que la CFCA (Confédération française de la coopération agricole) se transforme pour devenir COOP de France. L'objectif est alors de fusionner les fédérations de coopératives adhérentes de la CFCA dans une même structure qui assurerait la représentation unifiée de l'ensemble de la coopération agricole. Après une première fusion en 2006 (avec les quatre fédérations sectorielles des céréales, bétail et viande, de la nutrition animale et de la déshydratation), la seconde fusion n'est intervenue qu'en 2017 (avec la Fédération nationale des coopératives laitières, FNCL) et la suivante en 2018 (avec la Confédération des coopératives viticoles de France, CCFV).

2015 est une année charnière. Lors de son congrès de décembre, COOP de France s'est dotée d'un nouveau projet stratégique avec quatre enjeux prioritaires : « *promouvoir les principes et valeurs de la coopération, défendre la compétitivité des entreprises coopératives, affirmer la capacité des coopératives à créer de la valeur, être présents et impliqués sur l'ensemble de la chaîne alimentaire* ». À cette occasion, COOP de France réaffirme l'importance de son réseau et de la bonne articulation de ses structures nationales et régionales en privilégiant comme leviers d'actions « *la force du collectif* » et « *la capacité d'influence* ». Cette année 2015 est aussi la première du PNDAR 2015-2020 et celle de la promulgation de la loi NOTRe sur la nouvelle organisation territoriale de la République. Pour s'adapter au nouveau découpage des régions, les fédérations régionales de COOP de France se réorganisent. Ce chantier, mené à partir de 2015 et maintenant terminé, s'est accompagné d'un turn-over important des effectifs.

Les nouvelles fédérations régionales demeurent des structures autonomes qui ont leur propre Conseil d'administration et leur budget. Elles sont d'une grande diversité de taille, de moyens et d'activités. Pour marquer un lien étroit entre les niveaux national et régional, une section régions a été créée au sein de COOP de France, à côté des sections métiers, de la section des coopératives leaders et de la section transformation industrielle - international. Tous les présidents de section, sont vice-présidents de COOP de France. Le président de la section régions cumule actuellement cette fonction avec celle de président de la commission développement pour faciliter la mobilisation des fédérations régionales dans la mise en œuvre du PDAR.

⁵ 2 400 entreprises hors Cuma, 83 G€ de chiffre d'affaires consolidé, 190 000 salariés en 2017 (source COOP de France).

Le plan stratégique 2015 diagnostiquait déjà que, face à l'incertitude liée aux évolutions des marchés, à la fluctuation des prix, à la concurrence mondiale et à l'évolution de la PAC (avec la suppression des quotas) le mouvement coopératif devait changer de perspective et passer d'une simple logique de regroupement de l'offre à la nécessité d'accompagner le produit plus loin dans la chaîne de valeur. Un travail transversal entre filières est nécessaire pour construire une chaîne alimentaire durable, c'est tout l'enjeu des fusions de ces dernières années⁶. Ceci doit permettre *in fine* aux coopératives de créer de la valeur au profit des adhérents.

Le congrès de COOP de France tenu fin 2018 a été marqué par :

- la présentation des résultats du « *grand débat coopératif 2018* » : 70 % des coopérateurs se sentent proches de leur coopérative et 77 % considèrent que la coopération répond aux défis de demain,
- l'élection de Dominique Chargé à la présidence de COOP de France⁷.

Suite à ce congrès, le président de COOP de France affiche deux objectifs interdépendants :

- positionner l'outil coopératif au centre d'un processus de création de valeur, avec une volonté de raisonner plus en flux tirés par le marché qu'en flux poussés par la production. Ceci suppose d'être plus à l'écoute des marchés,
- que chaque coopérateur se sente impliqué.

Pour atteindre ces objectifs, les enjeux de gouvernance, tant au sein de COOP de France que dans chaque coopérative, sont pour lui fondamentaux :

- pour COOP de France, l'enjeu est de construire la transversalité inter-régionale, inter-métiers et entre régions et métiers,
- pour les coopératives, l'enjeu est de favoriser un dialogue permanent entre agriculteurs, administrateurs et dirigeants et prendre en compte la ré-individualisation des projets tout en confortant le collectif.

2.1.2. Organisation et gouvernance

Confédération professionnelle sous statut d'association loi de 1901, COOP de France réunit quatre types d'adhérents :

- des coopératives agricoles adhérentes directes de COOP de France au titre de telle ou telle section, suite à la fusion avec COOP de France de la fédération « métier » à laquelle elles adhéraient précédemment,
- des groupes coopératifs leaders adhérents directs (groupe Promocoop),
- des fédérations et confédérations de coopératives constituées par branche d'activité et demeurant aujourd'hui distinctes de COOP de France (exemple des fruits et légumes),
- 13 fédérations régionales des coopératives qui, sous des statuts divers, ont pour membres les coopératives agricoles situées sur leur territoire. À la différence des métiers fusionnés, ces fédérations régionales conservent une personnalité juridique distincte, avec pour chacune une gouvernance, des activités, un budget et des moyens humains et matériels qui lui sont propres.

⁶ Chaque section a gardé son mode d'organisation initial, mais les salariés des sections sont des salariés de Coop de France.

⁷ Où il a succédé à Michel Prugue, qui avait été élu fin 2015 pour succéder à Philippe Mangin.

Les activités de COOP de France sont réparties en six sections, chacune disposant de sa gouvernance et de son équipe de salariés, et une direction générale :

- cinq sections métiers (métiers du grain, déshydratation, métiers du lait, pôle animal, vigneron coopérateurs),
- une section régions,
- la direction générale héberge des activités transversales, d'administration, de représentation et de défense des intérêts communs, de services aux sections et aux coopératives, et une direction chaîne alimentaire durable traitant de sujets transversaux aux filières.

Début 2019, la répartition des effectifs salariés de COOP de France entre ces six sections et la direction générale était la suivante (en ETP) :

Métiers du grain	Déshydratation	Métiers du lait	Pôle animal	Vignerons coopérateurs	Régions	Direction générale	Total
7	3	9,9	13	3,5	0,3	35,5	72,2*

*Ce total inclut un nombre limité de mises à disposition par des fédérations régionales dans un cadre conventionnel.

Le tableau suivant indique la répartition de l'effectif au sein de la direction générale :

Secrétariat général	Chaîne alimentaire durable	Bureau UE	Affaires juridiques et fiscales	Affaires sociales	Développement PDAR	Total
11	8	2	9	4	1,5	35,5

L'action de chacune des entités mentionnées par les deux tableaux ci-dessus est placée sous l'autorité d'une gouvernance professionnelle spécifique (conseil ou commission), à l'exception du secrétariat général. La gouvernance de l'ensemble se trouve ainsi astreinte à un principe de collégialité pour assurer un dialogue respectueux entre ses deux niveaux.

De plus, chacun des conseils ou commissions est en soi un lieu de débat et de partage de compréhension entre professionnels. Chaque entité de COOP de France participe à l'alimentation des échanges et travaux au sein du conseil ou de la commission qui la chapeaute.

On soulignera enfin leur rôle d'appui aux fédérations régionales (dont les tailles, organisations et moyens sont très divers), tant en services et échanges bilatéraux qu'en animation de réseau, la pondération entre ces différents modes d'appui étant évidemment variable d'une entité à l'autre. Cet appui peut mobiliser à la fois les salariés de COOP de France et les professionnels participant aux conseils et commissions des différentes entités.

Ainsi, COOP de France apparaît comme un archipel d'entités, chacune avec ses salariés et sa gouvernance professionnelle, chacune avec des activités dans les trois dimensions principales indiquées ci-après, menées en synergie par la gouvernance professionnelle et les salariés :

- représentation et défense des intérêts du monde de la coopération agricole dans le domaine de compétence de l'entité, aux niveaux national et européen, auprès des interlocuteurs politiques,

techniques et administratifs,

- élaboration interne d'une compréhension de son contexte et de son environnement et d'une doctrine d'action,

- appui et animation des fédérations régionales dont COOP de France est la tête de réseau.

La gouvernance d'ensemble est assurée par un Conseil d'administration (CA) de 26 à 30 membres, dont 16 au moins sont désignés par les sections métiers, 6 par le groupe Promocoop, et 4 par les fédérations régionales.

Elle bénéficie de l'appui d'un Comité scientifique d'évaluation (CSE), instance indépendante commune à COOP de France et à la FNCuma, composé d'une douzaine d'experts scientifiques et techniques externes aux deux réseaux. Ce CSE est notamment chargé d'évaluer les programmes pluriannuels de ces deux ONVAR à trois moments du PNDAR, *ex ante*, à mi-parcours et au terme.

2.1.3. Importance du PNDAR pour COOP de France

Contribuer au développement agricole par l'appui apporté aux agriculteurs coopérateurs est l'une des quatre missions inscrites dans les statuts de COOP de France⁸.

COOP de France a répondu à l'appel à propositions à destination des organismes nationaux à vocation agricole et rurale (AAP ONVAR 2015-2020) du 5 juin 2014. L'approbation du programme proposé par COOP de France lui a conféré la qualification d'ONVAR.

Les subventions CASDAR sont en moyenne de 2,2 M€ l'an pour COOP de France (soit environ 1/6 de son budget), dont plus de la moitié est reversée aux fédérations régionales pour des prestations de services contribuant à la mise en œuvre du programme de développement de COOP de France (PDAR). Ces subventions financent 75 % environ du PDAR, qui mobilise chaque année environ 30 ETP salariés dans l'ensemble du réseau.

	2015	2016	2017
Subvention CASDAR demandée	2 230 000 €	2 230 000 €	2 118 500 €
Coût prévisionnel consolidé	2 975 239 €	3 016 377 €	2 904 636 €

Cet apport financier via des prestations de service permet d'impliquer tous les membres du réseau dans des actions importantes pour l'ensemble des changements agro-économiques dans lesquels les coopératives souhaitent s'engager. Au-delà de l'apport financier du CASDAR, COOP de France considère le PDAR comme un moyen de mieux fédérer et structurer les réseaux régionaux et de mutualiser et transversaliser les compétences. Les actions du PDAR coordonnent le réseau et l'unifient sur des thématiques communes, ce qui est considéré comme un enjeu important pour COOP de France. Les ingénieurs et techniciens de différents niveaux qui travaillent sur la même thématique le font maintenant ensemble avec une dimension nationale et concrétisent les résultats de leur collaboration dans des événements, des actions reconnues ou des publications. Cette formalisation rend possible une capitalisation des savoirs acquis et des expérimentations réalisées, et elle soude le réseau. Quel que soit l'endroit d'où ils viennent, les chefs de projets et

⁸ Les trois autres sont Promouvoir et valoriser les spécificités des coopératives, Promouvoir et défendre les métiers de ses adhérents et Accroître la force d'expression et d'influence de la coopération agricole française.

les réalisateurs sont devenus les experts du sujet qu'ils traitent. Au-delà des résultats des actions réalisées, l'ensemble des personnes interrogées ont insisté sur l'importance des projets pour maximiser l'échange, travailler en commun et créer de l'entraide au sein du réseau.

Les actions élémentaires du PDAR (AE) mettent aussi en lumière ce qui se fait de bien au niveau des coopératives. Elles créent ainsi une émulation et aident à la diffusion des initiatives et des innovations.

Le président de COOP de France considère que le PDAR est particulièrement important pour le fonctionnement qu'il veut impulser à l'organisme. Conserver la diversité tout en évitant l'éparpillement est l'un de ses objectifs. Les entretiens réalisés par la mission dans les coopératives et les fédérations régionales convergent avec cette vision. Le PDAR accompagne la réorganisation du réseau et le développement de liens interpersonnels via les projets. Par l'animation nationale qu'il assure, il développe le sentiment d'appartenance à un même organisme.

2.1.4. Compte d'exploitation et situation financière

Le tableau suivant retrace l'évolution du compte d'exploitation de Coop de France sur les derniers exercices disponibles. La mission regrette de n'avoir pu examiner les comptes de l'exercice 2018, l'approbation de ceux-ci ne devant intervenir que dans la deuxième moitié de l'année 2019⁹.

	2015		2016		2017	
	k€	%	k€	%	k€	%
Produits d'exploitation	11 489	100,0	10 464	100,0	14 138	100,0
<i>(dont cotisations)</i>	6 482	56,4	6 360	60,8	10 255	72,5
<i>(dont subventions)</i>	2 722	23,7	2 455	23,5	2 368	16,7
<i>(dont produits annexes)</i>	1 764	15,4	1 439	13,8	1 370	9,7
<i>(dont produits financiers)</i>	339	3,0	202	1,9	140	1,0
Charges d'exploitation	11 487	100,0	12 070	115,3	13 982	98,9
<i>(dont charges externes)</i>	6 241	54,3	6 693	64,0	8 131	57,5
<i>(dont personnel)</i>	5 731	49,9	5 258	50,2	5 357	37,9
<i>(dont amortissements)</i>	75	0,7	94	0,9	116	0,8
Résultat courant	2	0,0	- 1 606		156	1,1
Résultat exceptionnel	+ 95		+ 2 993		+ 243	
Impôt sur résultat financier	- 65		- 164		- 25	
Résultat net	32	0,3	1 223	11,7	374	2,6
Autofinancement	122	1,1	- 808		228	1,6

L'analyse de ce compte d'exploitation présente quelques difficultés qui rendent difficile une comparaison interannuelle de sa structure :

⁹ Cette question n'étant évidemment pas dans le champ de l'audit, les auditeurs avouent une certaine surprise au constat d'une approbation aussi tardive des comptes de l'exercice clos.

- sur l'exercice 2017, deux modifications importantes :

- un changement de périmètre, avec l'intégration de Métiers du Lait,
- une modification du régime des cotisations : mise en place, en sus des cotisations métiers appelées par chaque filière sur la base des activités, d'une cotisation fédérale destinée à financer les actions transversales. Cette cotisation, d'un montant global de 4,8 M€, résulte d'un barème appliqué au chiffre d'affaires des groupes coopératifs adhérents in fine,

- sur l'exercice 2016, des montants exceptionnels de produits sur participations et de plus-values sur cessions de participations historiques issues des restructurations de l'actionnariat des affiliés concernés (Unigrains, Sopexa, Sofiprotéol). Ces produits exceptionnels viennent couvrir un important déficit courant, sans qu'il puisse être déterminé dans quelle mesure c'est la perspective du résultat exceptionnel qui aura permis le déficit,

- sur l'ensemble des exercices considérés, des dotations et reprises de provisions d'exploitation pour des montants de plusieurs centaines de milliers d'euros, dans un cas proche du million.

Ceci exposé, les montants figurant dans le tableau précédent appellent quelques commentaires :

- le montant des cotisations représente un dix-millième du chiffre d'affaires consolidé de la coopération agricole, celui-ci étant de 83 G€,

- COOP de France dispose d'une pleine autonomie financière : grâce à l'ampleur des cotisations levées et des produits annexes, les subventions constituent moins de 20 % des produits d'exploitation sur l'exercice 2017. COOP de France est ainsi moins dépendant du financement CASDAR que d'autres acteurs du PNDAR.

- le choix de classer en produits d'exploitation les produits financiers ordinaires résulte de l'ampleur récurrente de leur montant. Cette ampleur découle de l'importance de la trésorerie hors exploitation, que l'examen du bilan va confirmer (Cf. infra),

- au sein des 8 131 k€ d'achats et charges externes (en 2017), 3 385 k€ de travaux extérieurs incluent 1 535 k€ de facturation par les fédérations régionales et les fédérations métiers de leur participation au PDAR. Le solde de 1 850 k€ est une addition de montants divers,

- la maîtrise des frais de personnel est à noter : leur poids par rapport aux produits d'exploitation décroît. L'effectif est stabilisé à 65 ETP (avant intégration de la CCVF en 2018).

La situation financière a évolué comme suit au travers du dernier exercice (en k€).

ACTIF	31/12/16	31/12/17	PASSIF	31/12/16	31/12/17
Immo corpo et incorpo nettes	233	222	Fonds propres	25 504	29 833
Immobilisations financières	6 865	6 828	Provisions	1 628	1 077
Actif de roulement	15 561	20 782	Passif de roulement	5 155	6 995
Trésorerie hors exploitation	9 628	10 073			
Total	32 287	37 905	Total	32 287	37 905
Valeurs de roulement	10 406	13 787	Fonds de roulement	20 034	23 860

L'intégration de Métiers du Lait dans le périmètre courant 2017 explique 90 % des augmentations des fonds propres et du total de bilan. Par ailleurs, au sein des valeurs de roulement, le disponible d'exploitation passe de 3,4 à 9,0 M€, ce qui justifierait d'en reclasser une bonne partie en trésorerie hors exploitation.

La situation financière apparaît particulièrement solide :

- les fonds propres sont supérieurs de 9 M€ aux capitaux mis en œuvre dans l'exploitation (immobilisations nettes + valeurs de roulement) d'où, avec 1 M€ de provisions, une trésorerie hors exploitation de 10 M€, soit une année de cotisations,
- la détention de l'immeuble abritant le siège figure à l'actif de COOP de France pour un montant cumulé supérieur à 11 M€ (5,2 M€ de titres de la SCI valorisés au coût historique et 5,94 M€ de compte courant finançant cette SCI).

Globalement, l'examen des comptes de COOP de France est totalement rassurant sur l'autonomie financière et la solidité de la situation de l'organisme avant intégration de la CCVF.

2.2. Le programme 2017 financé par le CASDAR

2.2.1. Cadre général du PDAR de COOP de France

Le PNDAR 2009-2014 comportait 4 contrats d'objectifs : ACTA, APCA, 7 ONVAR et COOP de France. La programmation 2015-2020 a permis une diversification des bénéficiaires via le remplacement des contrats ONVAR et COOP de France par un appel à candidatures. Suite à l'AAP 2015, 18 ONVAR, dont COOP de France, ont été labellisés.

Le programme proposé en 2015 par COOP de France est le programme socle, la labellisation ONVAR valait validation du programme sur toute la durée de la programmation. La structure des actions élémentaires (AE), décidée en 2015, ne varie pas. Le programme se compose de huit actions thématiques et d'une action de gouvernance :

AE1 : La coopérative, acteur du renouvellement de la population agricole sur les territoires,

AE2 : Le conseil coopératif, outil pour accompagner le changement agro-écologique,

AE3 : La RSE¹⁰ en coopérative au service de la triple performance,

AE4 : Optimiser les démarches qualité, hygiène, sanitaire pour minimiser les risques,

AE5 : La coopérative, lieu de création et de diffusion de solutions agro-écologiques,

AE6 : L'économie circulaire au service de l'agro-écologie et inversement,

AE7 : Structurer et sécuriser les filières biologiques en coopératives,

AE8 : Favoriser l'émergence et sécuriser les projets alimentaires territoriaux (PAT),

AE9 : Gouvernance du programme de développement de COOP de France.

Les frontières entre AE peuvent paraître poreuses. Certaines AE s'inscrivent dans la continuité de l'action de COOP de France, d'autres sont plus innovantes.

En 2015, un des objectifs du MAA était de financer l'animation en conventionnant uniquement avec

¹⁰ Responsabilité sociétale des entreprises.

les têtes de réseaux. Le financement est donc attribué à la tête de réseau COOP de France qui s'organise ensuite avec les fédérations régionales pour réunir les expertises nécessaires à la conduite du programme. Celles apportées par les fédérations régionales sont financées sous forme de prestations de service.

Pour la mise en œuvre annuelle du programme 2015-2020, la responsable développement fait le point sur l'avancement des actions en cours dans le cadre du Comité de direction plénier de COOP de France en septembre. Pour la programmation de l'année suivante, elle envoie un appel à propositions à l'ensemble du réseau. Les chefs de projet des actions PDAR compilent les remontées de terrain, les expressions des parties prenantes, les évolutions réglementaires et travaillent à partir de cela sur les sous-actions et leurs évolutions. La responsable développement compile les remontées de terrain des chefs de projet et des élus.

La commission développement se réunit trois fois par an, dont une fois spécifiquement avant l'appel à propositions. Après cette réunion spécifique, l'appel à propositions est lancé dans le réseau. Chaque fédération régionale positionne des réalisateurs sur les actions qui l'intéressent en précisant un nombre de jours de travail. La commission développement finalise à partir de ces propositions un programme prévisionnel envoyé à la DGPE.

La DGPE instruit alors le dossier et envoie ses remarques ou ses demandes de modifications. Les réorientations sont décidées par la commission développement au premier trimestre de l'année du programme. La convention entre le MAA et COOP de France est ensuite signée en juillet-août.

2.2.2. Le processus d'élaboration du programme 2017

En 2017, la DGPE a demandé des modifications du programme prévisionnel suite à une baisse de 5 % des moyens alloués, du fait de la diminution de la collecte du CASDAR. COOP de France a donc fait deux propositions, l'initiale le 30 novembre 2016 conformément au processus habituel et une proposition modifiée le 30 mai 2017. Dans cette proposition modifiée, COOP de France a décidé de faire porter la moitié de la baisse des crédits (156 783 €) sur l'AE8 (projets alimentaires territoriaux). Le budget de l'AE8 a ainsi été réduit de 131 707 € à 45 172 €. Ce choix a été justifié par la difficulté récurrente à disposer d'une équipe projet bien structurée pour mener à bien les tâches prévues dans l'AE8¹¹. L'arbitrage a été fait par le comité d'orientation du développement¹².

2.2.3. Le contenu du programme 2017

Les finalités et objectifs opérationnels des différentes actions du programme 2017 sont conformes au prévisionnel pluriannuel 2015-2020 et les tâches ne subissent pas de modifications majeures. Le total des dépenses du programme 2017 de COOP de France est de 2 906 636 €. La subvention CASDAR est de 2 118 500 €. 9,95 ETP de la tête de réseau COOP de France sont prévus dans le programme 2017 et 20,29 ETP des fédérations régionales. 80 agents de développement doivent participer au programme 2017, dont 25 de COOP de France.

Pour l'ensemble des 9 AE, le programme 2017 identifie 32 objectifs et comporte 73 sous-actions et 112 tâches. Les objectifs et sous-actions ont des intitulés très généraux qui peuvent comporter des zones de recouvrement. A l'inverse, les tâches à réaliser peuvent être extrêmement précises et

¹¹ Cf. Annexe 4 pour la liste des tâches, dont celles de l'AE8.

¹² Groupe resserré de la commission développement composé de deux élus en charge du développement, du directeur du pôle animal, de la secrétaire générale, du directeur de COOP de France et d'un directeur de fédération régionale.

ponctuelles¹³ ou très larges¹⁴. Cette prolifération d'objectifs, de sous-actions et de tâches reste dans la logique du plan 2015-2020 et est cohérente avec la programmation des années précédentes, mais elle gagnerait à être simplifiée. Il faut d'ailleurs noter que, suite à l'évaluation à mi-parcours par le CSE en 2017, le prévisionnel 2018 a été simplifié et surtout qu'il contient des indicateurs de réalisation et de résultats, ce qui manquait les années précédentes.

On retiendra de la programmation 2017 la baisse de 5 % des moyens alloués, principalement affectée à l'AE8, et la conservation de l'aspect foisonnant de la programmation initiale.

2.2.4. Observations à la lecture de la programmation

La programmation 2017 est contrainte par la structure en AE retenue par le prévisionnel 2015-2020. Les évolutions ne peuvent porter que sur les tâches. Comme les tâches sur une année sont soit celles de l'année précédente qui n'ont pas été terminées soit des points de détails qui peuvent être réalisés en peu de temps, l'essentiel est noyé dans du copier-coller d'une année sur l'autre. Les orientations fortes de l'année ou les inflexions nécessaires pour s'adapter aux évolutions de l'environnement ne sont pas suffisamment visibles. Ainsi, ce qui est affiché par COOP de France dans ce type de document perd de sa force.

De façon générale, les documents de programmation et de réalisation, qui pourraient être des outils de communication à l'intérieur et à l'extérieur de COOP de France, restent des documents administratifs uniquement destinés à justifier les financements. C'est important mais insuffisant pour montrer l'impact réel des actions engagées. D'une année sur l'autre, les redites sont importantes et l'identification de ce qui est nouveau ou intéressant demande un travail de comparaison entre documents.

Les objectifs et les sous-actions apparaissent ambitieux par rapport aux moyens mis en œuvre et leur niveau de généralité contraste avec les exemples de productions affichés, qui peuvent aller jusqu'à des détails du type compte-rendu de réunion ou note interne.

Dans cette programmation, la production des Théma est un résultat à mettre en avant car il concrétise tout un processus de collaboration entre réalisateurs et entre actions qui implique, au travers d'exemples, de nombreuses coopératives. Les Théma sont d'ailleurs utilisés pour communiquer en interne et en externe sur les bonnes pratiques des coopératives et sur les idées innovantes. Ils l'ont été notamment dans le cadre des EGA¹⁵.

Enfin, le BDACA a précisé à la mission que ce sont des actions d'animation et de développement relevant de la tête de réseau qui constituent le PDAR de COOP de France. Les réalisateurs relevant des fédérations régionales ne concourent donc au PDAR que dans la mesure où ils participent aux actions de la tête de réseau. Cette précision n'est pas totalement évidente à la lecture du dossier initial de candidature, du programme 2017 et de la convention relative au concours du CASDAR. Il apparaît néanmoins à la mission que ceci a bien été intégré par la responsable développement et que, par exemple, le resserrement progressif de l'effectif des « réalisateurs » (Cf. 4.1.2) sur la période 2015-2020 s'inscrit dans cette logique.

13 par exemple, intervention de l'Institut de l'économie circulaire en janvier 2017 pour montée en compétences des réalisateurs.

14 par exemple, construire des outils et méthodes diffusables aux coopératives pour la formalisation du dialogue RSE.

15 États-généraux de l'alimentation.

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

3.1. Le contrôle sur pièces

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

Pour COOP de France, le responsable du programme est le président de l'organisme et le suivi est assuré par la responsable développement, chef de projet de l'AE9 (gouvernance).

Pour le MAA, le suivi est assuré par le chef du BDACA au sein de la DGPE.

Pour le programme 2017, les interactions entre COOP de France et la DGPE ont été les suivantes :

- 29 septembre 2016 : diffusion par le BDACA d'une note d'instruction pour la rédaction du PDAR prévisionnel 2017 aux organismes porteurs d'un PDAR au titre du programme 775. Il y est indiqué que le prévisionnel devra être adressé au plus tard le 30 novembre 2016, avec la recommandation, sous réserve de précisions ultérieures, de bâtir le projet de programme en se référant à la subvention CASDAR accordée en 2016. Deux nouveautés de 2016 sont reconduites en 2017 : la fourniture d'une fiche de synthèse qui sera diffusée sur le site du MAA en accord avec la réglementation européenne et la fourniture d'un tableau renseignant les prestataires de services.

- 30 novembre 2016 : COOP de France envoie un projet de programme prévisionnel 2017.

- 17 janvier 2017 : la DGPE demande un deuxième prévisionnel, qui intègre une modification de la fiche AE2 pour prendre en compte une recommandation relative aux interactions entre COOP de France et la FNCuma sur cette action¹⁶.

- 21 avril 2017 : arrêté du MAA portant approbation de programmes de développement agricole et rural et d'actions de développement agricole et rural en accompagnement de ces programmes pour l'année 2017.

- 12 mai 2017 : avis favorable du Bureau relations économiques et statut des entreprises de la DGPE (BRESE) sur la programmation 2017¹⁷.

- 30 mai 2017 : COOP de France transmet une deuxième version du projet de programme 2017 suite à la réduction budgétaire de 5 %. Dans cette version, la moitié de la baisse des crédits (156 783 €) est imputée à l'AE8.

- 1^{er} juin 2017 : fiche d'examen par le BDACA du programme prévisionnel 2017 de COOP de France.

- 27 juin 2017 : envoi au Président de COOP de France du projet de convention relative au PDAR 2017.

¹⁶ Remarque déjà formulée dans le courrier du 25 octobre 2016 signalant l'acceptation du réalisé 2015 : « mieux mettre en avant, voire renforcer, la coordination des actions de COOP de France avec celles conduites par d'autres ONVAR, en particulier avec la FNCuma sur les problématiques relatives au conseil coopératif, ainsi qu'avec GAEC & SOCIÉTÉS sur l'installation et la transmission des exploitations agricoles ».

¹⁷ Note datée du 10 mai 2017 transmise au BDACA.

- 12 juillet 2017 : fiche d'engagement DGPE/SCPE/SDPE/BDACA pour COOP de France, d'un montant de 2 118 500 € sur le programme 775.
- 21 juillet 2017 : demande de création d'un engagement juridique/ saisie service fait/ création de demande de paiement dans CHORUS.
- 25 août 2017 : envoi par le contrôle budgétaire et comptable ministériel auprès du MAA de la convention attributive d'une subvention à COOP de France pour la réalisation de son PDAR 2017. Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel signale une non conformité¹⁸.
- 25 août 2017 : signature de la convention relative au concours financier du MAA au PDAR 2017 de COOP de France. Elle prévoit une subvention de 2 118 500 € correspondant à 72,93 % du montant des dépenses prévues (2 904 636 €). Le transfert de crédit entre actions est limité à 10 % du montant total du concours du MAA. 85 % de la subvention est versée à la signature de la convention (1 800 725 €) et le solde (317 775€) après remise et approbation du compte rendu final d'exécution et des comptes de réalisation définitifs.

Les auditeurs n'ont pas d'observation à formuler sur les diligences de l'administration dans la phase préalable au conventionnement.

Selon le contrat signé entre COOP de France et le MAA le 25 août 2017, COOP de France doit adresser au BDACA, avant le 31 mai 2018, un compte-rendu d'exécution de son PDAR présenté suivant le modèle communiqué par l'administration, signé par le président de l'organisme sur la page de couverture du document. En 2018, il y a eu plusieurs envois concernant le réalisé 2017 :

- 31 mars 2018 : compte-rendu de réalisation 2017 du PDAR de COOP de France et bilan à mi-parcours 2015-2017. Ce réalisé n'est pas signé par le président de COOP de France et la lettre de transmission est signée par la responsable développement.
- 20 juin 2018 : compte-rendu de réalisation 2017 du PDAR de COOP de France signé par le président de l'organisme.
- probablement 21 juin 2018¹⁹ : attestation du commissaire aux comptes de COOP de France relative aux dépenses et recettes effectuées dans le cadre du PDAR 2017 (avec une remarque : certaines des charges engagées sur les actions n'ont pas été enregistrées avec la bonne imputation en comptabilité analytique et sont prises en compte pour un montant de 63 202 €²⁰).
- 27 juin 2018 : statut réalisé validé sous DARWIN.
- 3 septembre 2018 : fiche d'examen des comptes-rendus des programmes 2017 réalisés au titre du PNDAR 2015-2020. Le BDACA donne son accord pour verser le solde de la subvention.
- 8 octobre 2018 : avis du BRESE sur le compte-rendu de réalisation, qui permet de verser le solde à COOP de France.
- novembre 2018 : certification des comptes 2017 de COOP de France par le commissaire aux comptes.

Les investigations des auditeurs n'appellent pas la formulation d'observation quant aux diligences

¹⁸ Le contrôleur budgétaire et financier écrit « En retour après visa de la convention en deux exemplaires et de l'engagement juridique dans CHORUS, j'observe que les conventions sont d'ores et déjà signées de l'ordonnateur, ce qui n'est pas conforme aux dispositions de l'arrêté du 21/11/2013 modifié, notamment son article 17 ».

¹⁹ Daté du 21 juin 2017.

²⁰ La mission a vérifié la légitimité de cette rectification extra-comptable.

de l'administration préalablement au versement du solde.

En marge de l'audit, la mission note que, pour le seul programme 2017, la liste des actions et des interactions entre COOP de France et le BDACA est conséquente. Le programme est pluriannuel, les actions décidées en 2015 ne sont pas remises en question, les durées de réalisation dépassent le plus souvent l'année (exemple des Théma), les montants affectés par an fluctuent peu et la répartition entre actions ne change pas fondamentalement. Malgré cela, le MAA et COOP de France échangent beaucoup sur des évolutions potentielles qui n'en sont pas et il n'y a jamais d'évaluation de l'impact des actions.

La lourdeur du processus au regard de la réalité des enjeux est d'ailleurs d'autant plus importante qu'en 2017 il faut également solder le programme 2016 et qu'en 2018 il faut élaborer le conventionnement du programme 2018.

3.1.2. Le contenu des vérifications par la DGPE

La DGPE a vérifié que le programme prévu a bien été réalisé. C'est une vérification sur l'utilisation des moyens. Aucune évaluation sur la pertinence des résultats n'est faite. Dès lors, il est difficile pour la DGPE d'avoir un avis sur une éventuelle réorientation des actions et sur l'évolution des tâches.

La DGPE est invitée par COOP de France aux réunions de la commission développement ainsi qu'aux séminaires et réunions de responsables d'actions mais les représentants de la DGPE ne sont pas conviés aux phases évaluatives organisées par le CSE (demande de son président) afin d'assurer une libre expression dans les débats. Le CSE de Coop de France évalue la programmation et la mise en œuvre (pertinence et cohérence). La DGPE est cependant invitée à l'ensemble des autres réunions du CSE et y participe en fonction de ses disponibilités.

Aucune étude d'impact des résultats n'a été réalisée, mais la DGPE projette d'en faire une, en coordination avec la DGER, sur les programmes financés par le CASDAR. Sans évaluation d'impact, il est difficile de faire évoluer les programmes, ce qui peut être contre-productif dans un environnement socio-économique qui, lui, change en continu.

3.2. Le contrôle sur place

Au-delà de la fluidité des échanges en tant que de besoin entre le BDACA et la responsable développement de COOP de France et des invitations mentionnées en 3.1.2, il n'y a pas de contrôle formel sur place des opérations menées dans le cadre du PDAR et de la mobilisation des moyens correspondants.

En synthèse de ce chapitre 3, en sus du constat d'absence de non-conformité, les auditeurs formulent l'opinion que bien des opérations du processus pourraient être réalisées sur un pas de temps pluriannuel et que les échanges sur le programme annuel pourraient ne porter que sur les changements par rapport au programme pluriannuel initial. Une dissociation entre la description des actions et l'utilisation des moyens permettrait une meilleure concordance de chacune au pas de temps pertinent.

4. EXAMEN DE LA GESTION ET DE L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 2017

4.1. Le pilotage du programme 2017

4.1.1. Les relations du responsable du programme avec la DGPE

En dehors des relations précédemment décrites entre la responsable développement de COOP de France et le BDACA, l'audit n'a pas documenté l'existence d'échanges spécifiquement consacrés au PDAR entre le responsable du programme (le président de COOP de France) et l'échelon directionnel de la DGPE.

4.1.2. Le pilotage et le suivi de l'exécution du programme

En miroir à sa conception, le pilotage et le suivi de l'exécution de la tranche annuelle du PDAR de COOP de France sont confiés à la responsable développement sous le contrôle de la commission développement.

Neuf chefs de projets (quatre issus de COOP de France, cinq des fédérations régionales) pilotent chacun la mise en œuvre d'une AE. En 2017, l'AE7 a connu un changement de chef de projet.

Les agents contribuant à la mise en œuvre des AE sont appelés « réalisateurs » et proviennent de l'ensemble du réseau. Ils sont 80 au total, pour une trentaine d'ETP, y compris chefs de projet, dont 25 sont des salariés de COOP de France, pour une dizaine d'ETP.

Une caractéristique essentielle de la mise en œuvre est l'absence de lien hiérarchique entre ces trois niveaux. Ceci constitue à la fois un intérêt pour la mobilisation de l'ensemble du réseau et une difficulté de management.

La définition des responsabilités et missions de ces différents acteurs du PDAR continue de progresser. En 2017 :

- elle était stabilisée pour le responsable développement (conception et proposition du programme, animation et coordination des chefs de projet, supervision des réalisations et de la communication, interface financeurs, rapportage à la gouvernance, interaction avec les responsables hiérarchiques des chefs de projet et réalisateurs),
- elle avait bien progressé pour les chefs de projet, avec l'élaboration d'une lettre de mission en quatre chapitres (s'assurer de la conduite des actions prévues, animer la réflexion du réseau sur la thématique de l'AE, valoriser les réalisations, rendre compte), qui précisait que le chef de projet devait consacrer au minimum 0,5 ETP à l'AE concernée, dont 0,2 ETP à sa coordination. Toutefois, la signature et la mise en œuvre de cette lettre de mission demeuraient à formaliser²¹,
- elle demeurait à préciser pour les réalisateurs, en particulier sur les points sensibles de l'initiative de la contribution (entre le réalisateur, sa hiérarchie et le chef de projet) et de la quotité minimale pour contribuer à un resserrement du réseau des réalisateurs et à un ciblage plus affirmé des actions financées. Le principe d'un minimum de 0,1 ETP par réalisateur et par AE paraissait admis, mais le respect de ce principe pouvait connaître des exceptions, certaines justifiées par la nécessaire mobilisation ponctuelle d'une expertise personnelle, d'autres non justifiées.

²¹ Au moment de l'audit, cette lettre de mission n'était pas signée.

Globalement, ce pilotage demeure dépendant de la capacité de chaque chef de projet, avec l'appui de la responsable développement, à focaliser sur des réalisations à ses yeux prioritaires l'action de réalisateurs sur lesquels il n'a aucune autorité hiérarchique. Cette capacité apparaît variable selon les chefs de projet, les réalisateurs et les directeurs (des fédérations régionales et entités de COOP de France auxquelles les réalisateurs appartiennent) concernés.

Il est probablement utile qu'il en soit ainsi dans un esprit d'animation soucieuse de conserver aux réalisateurs leur part de responsabilité dans la mise en œuvre. Néanmoins, les examens détaillés opérés par la mission (Cf. 4.4) suggèrent que quelques réalisations rapportées (et *in fine* financées par le CASDAR) sont sans rapport avec l'objectif de l'AE auquel il est affiché qu'elles contribuent et que ceci est le fait de réalisateurs identifiables. Sans modifier l'esprit de l'organisation, la mission estime nécessaire que soit explicité que la responsable développement a le devoir d'écarter les réalisations qui seraient sans rapport avec les AE auxquelles elles sont rattachées.

Au final, les développements qui précèdent appuient la recommandation 3 formulée à l'issue de l'examen détaillé de l'AE9 consacrée à la gouvernance du programme.

4.1.3. Le pilotage des tâches sous-traitées

Formellement, les interventions des chefs de projet et des réalisateurs, lorsqu'ils sont salariés des fédérations régionales, sont des tâches sous-traitées.

Suite à l'élaboration du programme annuel, les quotités de travail correspondantes figurent, à titre prévisionnel, dans la saisie DARWIN accompagnant le conventionnement entre le MAA et COOP de France et dans chacune des conventions liant COOP de France aux fédérations régionales pour la mise en œuvre par ces dernières d'une partie du PDAR.

Les quotités réalisées figurent dans les compte-rendus d'exécution établis par les réalisateurs à l'appui de la facturation du solde par chaque fédération régionale. Ces réalisations sont agrégées par les chefs de projet et la responsable développement. Le tout est synthétisé dans le document de réalisation transmis à la DGPE en appui de la demande de solde et détaillé dans la saisie DARWIN du réalisé.

La convention liant COOP de France à chaque fédération régionale est focalisée sur les temps à passer sur chaque AE par les agents de la fédération, le règlement par COOP de France d'une prestation de service à hauteur de 420 € HT/jour et le financement par la fédération régionale de 20 % du montant de cette prestation. Elle prévoit que, pour un chef de projet, COOP de France remboursera à la fédération régionale les frais de déplacement afférents et versera une indemnité complémentaire de 100 € HT/jour. Elle stipule enfin un forfait, non affecté a priori, de 35 journées (14 700 € HT) dont l'objet, remarquablement flou « *pour couvrir la contribution à des actions ciblées du programme et assurer la diffusion de la mutualisation à l'échelle nationale* », exprime un objectif de participation de la fédération régionale à la dynamique de réseau.

Ce qui précède amène les auditeurs à formuler les observations suivantes :

- le mode opératoire retenu semble adéquat pour ne prendre en compte que les actions d'animation stipulées par le PDAR tout en permettant qu'une partie de celles-ci soient réalisées par des salariés des fédérations régionales et financées par le CASDAR, ceci afin de faciliter l'adhésion des fédérations régionales à cette animation en réseau,

- la transition avec la pratique précédente de financement direct par le CASDAR des actions des fédérations régionales peut justifier une certaine souplesse dans la mise en œuvre de ce mode nouveau,

- le conventionnement entre COOP de France et chaque fédération régionale doit, dans cet esprit, gagner en rigueur sur quelques points :

- la suppression des participations inférieures à 0,1 ETP par réalisateur et par action (visée par la recommandation 2 en 4.4.4),
- la précision que le forfait non affecté doit permettre la mobilisation non initialement envisagée et sur des périodes plus courtes de telle ou telle expertise personnelle ponctuellement nécessaire,
- l'explicitation que le bilan annuel à fournir doit être validé par la responsable développement après consultation des chefs de projet concernés.

- en parallèle, l'échéancier de versement pourrait être simplifié à un acompte et un solde : l'actuelle formule en deux acomptes et un solde, qui était un encouragement à un suivi attentif de la mise en œuvre, n'a pas fait la preuve de son efficacité en ce sens.

4.2. L'exécution du programme 2017

En 2017, 25 agents²² de COOP de France (9,39 ETP) ont contribué à la réalisation des actions (en moyenne 0,38 ETP par agent). Les interventions des agents des fédérations régionales représentent 19,41 ETP. Ainsi, le total ETP mobilisé de 2017 est de 28,8 ETP, un peu en deçà de ce qui avait été prévu (30,2 ETP). Le tableau suivant montre une réalisation budgétaire globalement conforme au prévisionnel.

	Prévu	Réalisé	Différence en valeur
Dépenses totales du programme	2 904 636 €	2 925 210 €	+ 20 574 €
Total subvention CASDAR	2 118 500 €	2 118 500 €	0
Nombre total d'ETP mobilisés	30,2	28,8	- 1,4

On note à ce stade que les dépenses affichées sont juste supérieures au montant prévu, malgré un effectif mobilisé moindre.

Le descriptif des actions menées et de leurs résultats montre une disproportion entre des objectifs, généraux et ambitieux, et des résultats détaillés qui ne répondent pas toujours aux ambitions affichées (Cf. Annexe 4).

4.2.1. Faits marquants des réalisations

Les résultats ou réalisations mis en avant dans le réalisé 2017 sont les suivants, présentés dans l'ordre où il le sont dans le compte-rendu 2017 :

- AE1 (Coopérative acteur du renouvellement de la population agricole sur le territoire) : sortie du

²² Dont l'équipe juridique comptée comme un seul agent.

guide « l'accompagnement financier des associés coopérateurs ». Ce guide complète une série documentaire sur la transmission des exploitations et l'installation des jeunes²³. Quatre colloques ont été organisés en 2016 et 2017 pour diffuser ces outils.

- AE5 (La coopérative, lieu de création et de diffusion des solutions agro-écologiques) : sortie du Théma « Coopératives et biodiversité ». Cet ouvrage présente 19 expériences de coopératives en matière de préservation de la biodiversité, parmi 50 identifiées. Son objectif est de sensibiliser les coopératives et de partager en interne et en externe les expériences réussies.

- AE1 (Renouvellement des générations), AE2 (Conseil), AE3 (RSE), AE5 (Agro-écologie), et AE9 (Gouvernance) : n°2 des cahiers du développement coopératif avec un dossier spécial sur l'agro-écologie (bilan des actions réalisées sur la période 2009-2013 ou des actions en cours, notamment sur l'articulation entre RSE et agro-écologie).

- AE2 (Conseil coopératif pour accompagner le changement agro-écologique) : colloque open innovation pour favoriser les échanges entre dirigeants de coopératives, acteurs institutionnels et start-up de l'Ag-tech afin d'optimiser les possibilités de collaborations ouvertes.

- AE7 (Structurer et sécuriser les filières biologiques en coopératives) : sortie du document « Filières bio françaises », qui pose l'engagement des coopératives dans l'agriculture biologique (AB) et est issu d'un travail des commissions bio nationales et régionales de COOP de France.

- AE8 (Projets alimentaires territoriaux) : le guide « Circuit alimentaire de proximité » initié en 2016 a été finalisé. Des travaux ont été conduits avec la Fédération du commerce et de la distribution (FCD) et un accord cadre a été signé avec cette fédération.

Pour l'AE9 plusieurs actions liées au pilotage du PDAR sont à signaler :

- l'évaluation effectuée par le CSE : les auditions se sont déroulées au cours du premier semestre 2017. L'évolution des indicateurs, réalisée notamment en collaboration avec le CSE, a été un chantier important et utile puisque le prévisionnel 2018 les a intégrés,

- l'organisation du séminaire biennal des réalisateurs les 2 et 3 octobre 2017 à Dol de Bretagne,

- la coordination, avec les autres AE concernées, de deux numéros des Cahiers du développement coopératifs²⁴, la publication du guide « L'accompagnement financier des coopérateurs », la parution du Théma Biodiversité, la mise à jour du Théma sur l'économie circulaire et le début de la structuration d'un futur Théma innovation.

Au-delà des réalisations concrètes mentionnées, le séminaire de Dol de Bretagne et l'évaluation par le CSE sont particulièrement structurants pour l'évolution future du programme.

4.2.2. Écarts avec le prévisionnel

D'après le réalisé 2017, des choix différents de ceux prévus en programmation ont impacté un certain nombre de réalisations, par exemple en diminuant les productions papier au profit du numérique. La dynamique engagée autour des quatre enjeux prioritaires identifiés en 2015 (Cf. 2.1.1) aurait d'autre part entraîné des inflexions dans la façon de valoriser les résultats des actions. Ainsi, l'année 2017 serait moins riche en productions finalisées que 2016, ce qui est expliqué également par le cycle des actions qui ont des durées de 18 mois entre le début et

²³ Guide Pratique Coopératives et Foncier (2016) et Théma Accueillir les nouveaux coopérateurs (2016).

²⁴ Le n°2 paru en juin 2017 sur l'agro-écologie et le n°3 en février 2018 sur la thématique de l'installation.

l'aboutissement des projets.

Au niveau budgétaire global, il n'y a pas de modification notable entre le prévisionnel et le réalisé. Des disparités entre actions ont toutefois été soulignées dans le réalisé 2017.

En ce qui concerne les moyens :

Les budgets des trois actions AE2 (Conseil), AE4 (QHSE) et AE5 (Agro-écologie) ont été conformes au prévisionnel. Ceux des trois actions AE1 (Renouvellement), AE3 (RSE) et AE6 (Économie circulaire) ont été légèrement inférieurs. Les trois actions AE7 (AB), AE8 (PAT) et AE9 (gouvernance) ont été au dessus. Le tout est globalement conforme au prévisionnel (Cf. 4.3.2).

COOP de France pointe que des postes d'agents réalisateurs d'actions de développement sont restés vacants pendant plusieurs mois en 2017 et que le travail prévu a alors été réalisé par les directeurs de fédération.

En ce qui concerne les résultats :

- AE2 : les retours d'enquêtes sur les profils et besoins en compétences des conseillers ont été insuffisants et le travail prévu pour l'ensemble des filières n'a pu être fait que pour les métiers du grain. Par ailleurs, les travaux sur les Certificats d'économie de produits phytopharmaceutiques (CEPP) et sur la séparation de la vente et du conseil ont été plus importants que prévu initialement.

- AE3 : les travaux pour le partage de la veille ont été plus importants que prévu. Sur l'enjeu du suicide en agriculture, la construction d'un tour de table des parties prenantes a pris plus de temps que prévu et il n'y a pas eu de livrables en 2017. Les dispositifs prévus pour l'observatoire RSE de la coopération agricole n'ont pas pu être tous livrés.

- AE4 : les travaux sur la cartographie des principaux enjeux QHSE des coopératives ont été conduits filière par filière et les travaux consacrés au collectif ont dû être reportés à l'année suivante. La synthèse commune avec le Haut conseil de la coopération agricole (HCCA) sur l'enquête sur les démarches collectives QHSE a été abandonnée. Par contre, des travaux non prévus ont été réalisés : influenza aviaire, bien être animal, plan écoantibio, prévention du risque attentat à partir des engrais et des produits phytosanitaires, relais des travaux INRA sur la flavescence dorée sur la vigne.

- AE5 : suite aux difficultés pour obtenir des réponses, l'enquête menée dans le cadre de l'AE2 sur les profils et besoins des conseillers n'a pas pu être exploitée pour l'AE5.

- AE6 : l'alimentation du site internet sur des exemples d'économie circulaire n'a pas été faite. L'accord cadre avec l'Ademe sur le développement de la méthanisation n'a pas été signé²⁵.

- AE7 : l'accompagnement des fédérations et de coopératives sur l'AB a été supérieur au prévisionnel. L'harmonisation des grilles d'enquêtes sur les marchés entre les différentes fédérations régionales de COOP de France n'a pas été faite. Le Théma publié en 2014 n'a pas été mis à jour. La réflexion prospective prévue en 2017 a été reportée à 2018.

- AE8 : les travaux engagés au plan national et dans plusieurs régions avec la Fédération du commerce et de la distribution (FCD) ont consommé plus de temps que prévu mais ils ont conduit à la signature d'un accord cadre entre FCD et COOP de France, qui n'était pas prévu.

25 COOP de France signale que les coopératives sont réservées sur la contribution aux dispositifs financés par l'Ademe, à cause des besoins d'autofinancement qu'ils comportent.

- AE9 : des écarts avec le prévisionnel ont été constatés sur l'ensemble des objectifs. Ils sont détaillés dans la partie 4.4.4.

En ce qui concerne la conformité des réalisations au prévisionnel, la liste des écarts est longue. Cela a d'ailleurs été souligné dans le prévisionnel 2018²⁶. La cause invoquée est que les ambitions initiales n'étaient pas réalistes compte tenu des moyens à disposition. La solution proposée est alors d'ajuster les rédactions des prévisionnels pour qu'ils soient réalistes.

4.2.3. Conformité au PNDAR et valorisation des résultats

Par rapport à ce qui avait été prévu dans le dossier de candidature PNDAR 2015-2020, beaucoup de travaux ont été menés sur la coordination interne, mais la mission note une relative faiblesse sur l'interaction entre actions. En externe les interactions sont faibles avec la recherche, les autres ONVAR et l'APCA. En ce qui concerne les plans et dispositifs régionaux, il est indiqué une contribution des actions aux plans qui les concernent, Ecoantibio pour l'AE4, Ecophyto pour l'AE5, Plan énergie, méthanisation, autonomie azoté (EMAA) pour l'AE6, Ambition Bio pour l'AE7, ainsi qu'une participation des acteurs des fédérations régionales au plan protéines végétales.

Lors de la candidature de COOP de France au PNDAR, les actions proposées avaient été classées de la manière suivante :

- les actions portant sur les publics spécifiques de COOP de France et qui visent à leur conférer les compétences nécessaires à la vitalité et la pérennité des projets au bénéfice des agriculteurs (AE1, 2 et 3),
- une action incontournable de l'activité coopérative : donner toute garantie sur les caractéristiques des produits commercialisés (AE4),
- quatre actions relevant de l'appui aux adhérents pour l'adaptation aux enjeux sociétaux (AE5 à 8),
- et enfin une action de gouvernance (AE9).

D'autre part, lors de la candidature, des liens entre AE ont été mis en exergue. Or, les interactions prévues par le dossier de candidature ONVAR ne transparaissent guère dans la programmation et les réalisations de 2017. Le lien entre les actions passe d'abord par des réalisateurs communs, ce qui assure un lien informel. Cependant, peu de résultats sont affichés en commun.

En matière de valorisation, les Théma sont les productions principales du PDAR de COOP de France. Ils concrétisent une réflexion en réseau. La première publication en 2012 sur le développement durable a fixé le format de cette publication. Chaque Théma identifie les bonnes pratiques des coopératives sur un sujet donné pour les diffuser aux adhérents et s'en servir aussi comme support de communication externe. Tous les sujets du PDAR ont au moins un Théma, voire deux. Les responsables qui ont participé aux groupes de travail des EGA les ont utilisés.

Le PDAR produit également des guides pratiques à destination des coopératives et de leurs adhérents.

Les cahiers du développement coopératif ont été lancés sur suggestion du CSE et ils constituent un lien avec la recherche appliquée.

26 Programme de développement 2015-2020 Prévisionnel 2018 – 20 décembre 2017 p. 41

Avec les autres ONVAR, les principales connexions évoquées dans le réalisé 2017 sont la participation à des journées communes, des échanges de courriel et la participation du président du CSE de Coop de France au Conseil scientifique des ONVAR. Aucune action ou projet commun avec les autres ONVAR ne sont évoqués dans les réalisations.

L'articulation avec d'autres financements (FEADER²⁷ notamment), prévue dans le programme pluriannuel 2015-2020, n'est pas non plus documentée dans le compte rendu des réalisations 2017. Un des objectifs de l'AE9 qui était « Organiser l'articulation entre les financements CASDAR du programme pluriannuel et d'éventuelles autres sources de financement » a d'ailleurs été abandonné dans la programmation 2018. L'objectif n'est plus de diversifier les financements mais de renforcer les relations avec les partenaires extérieurs. La conduite de projets en partenariat et l'obtention de financements externes en est un indicateur possible²⁸. Toutefois la mission n'a pas retrouvé ce nouvel objectif dans la programmation 2018.

Comme indiqué en fin de 1.2, la mission s'est intéressée à l'appropriation par les coopératives des résultats du PDAR. Les coopératives rencontrées évaluent positivement l'accompagnement des fédérations régionales. Ces dernières jugent l'animation nationale de COOP de France utile pour construire un réseau et des liens entre régions et entre spécialistes thématiques. La démarche d'animation favorisée par le PDAR paraît efficace pour promouvoir l'agro-écologie et une meilleure prise en compte de l'environnement. Dans la logique de la triple performance, les actions du PDAR concourent à un changement de modèle agricole : responsabilité sociétale (action RSE), nouvelles formes d'agricultures (agro-écologie, agriculture biologique), évolution du conseil pour l'adapter à ces évolutions. C'est ainsi que le PDAR de Coop de France contribue aux objectifs du PNDAR.

4.3. La gestion financière du programme 2017

4.3.1. Organisation du rapportage financier

La préparation du rapportage financier saisi dans DARWIN est organisée comme suit.

1. **Les salaires, charges et taxes afférentes des agents de développement** sont ceux des salariés des différents services de COOP de France chefs de projet ou réalisateurs (les coûts de personnel des chefs de projet et réalisateurs salariés des fédérations régionales sont inclus dans les prestations de service). Ils sont évalués par multiplication du coût journalier de chaque salarié concerné (déduit du coût chargé annuel constaté de chacun) par les temps passés par chacun. Ces temps passés sont saisis à la demi-journée chaque trimestre par chacun des salariés (25 agents en 2017) dans un classeur excel soumis à la validation de la responsable développement. Les auditeurs n'ont pas décelé d'anomalie dans les documents présentés pour illustrer cette méthode. Ils soulignent néanmoins qu'en l'absence de saisie exhaustive des temps passés aux différentes tâches assurées par les agents, une vérification de cohérence globale est impossible et qu'une telle méthode ne répondrait pas aux exigences des financements européens.

2. **Les frais de déplacement des agents de développement** résultent, pour chaque AE, de l'application d'un pro-rata, à hauteur des ETP des salariés de COOP de France mobilisés par l'AE, des 203 863 € de frais de déplacement figurant au compte d'exploitation de COOP de France pour

27 Fonds européen agricole pour le développement rural.

28 Avis du CSE dans Programme de développement 2015-2020. Prévisionnel 2018, p.39. 20 décembre 2017.

un effectif total de 65,26 ETP. Cette méthode pourrait être admise faute de mieux mais, dans la mesure où (i) l'imputation analytique des frais de déplacements permet, lors de leur liquidation, une affectation directe à l'AE concernée, (ii) les examens détaillés infra ont révélé, pour certaines AE, une imputation en autres dépenses directes de frais de déplacement déjà inclus dans le calcul du forfait affecté à l'AE, les auditeurs ont été amenés à formuler à ce sujet la recommandation 4.

3. **Les salaires, charges et taxes afférentes des autres agents** enregistrent, pour des montants globalement limités (56,7 k€ dont 26,5 pour la seule AE4) des interventions ponctuelles de services d'appui²⁹.

4. **Les prestations de service** sont constituées des montants facturés par les fédérations régionales en application des conventions qui leur sous-traitent une partie des travaux du PDAR (Cf. 4.1.3). On notera que ces montants sont pris en charge par les fédérations régionales, à hauteur de 20 % de la prestation effectuée par les réalisateurs, au moyen d'une compensation. Ainsi, ce n'est pas le budget de COOP de France, mais celui des fédérations régionales, qui fournit la part d'autofinancement du coût des réalisateurs salariés des fédérations régionales. Ceci exprime que la tête de réseau qui est financée par le CASDAR comporte des ramifications dans les fédérations régionales, ramifications dont l'existence est pleinement assumée par les fédérations régionales. Ce mécanisme apparaît vertueux aux auditeurs pour assurer la mobilisation de l'ensemble du réseau, sous réserve d'un pilotage des réalisateurs réellement assuré par les chefs de projet.

5. Il n'y a **pas d'acquisition de matériel** au sein du PDAR de COOP de France.

6. Pour **les dépenses directes** de COOP de France, les engagements sont initiés par les chefs de projet et validés par la responsable développement. L'édition du bon de commande est de la responsabilité du directeur concerné. L'enregistrement analytique est réalisé au moment de la réception de la facture, avec une codification qui identifie l'AE de rattachement. Cette codification permettrait des imputations plus détaillées. La méthode semble robuste.

7. **Les charges indirectes** sont affectées proportionnellement aux effectifs ETP via un coût par personne dont le numérateur intègre des éléments qui ont paru logiques aux auditeurs (loyers minorés des refacturations de salle, entretien, fournitures de bureaux, honoraires, frais postaux et téléphoniques, amortissements, salaires administratifs hors direction générale) et n'intègre pas les éléments spécifiques au fonctionnement de la direction générale (charges directes et salaires). Les investigations des auditeurs n'ont pas révélé d'anomalie dans ce domaine (Cf. 4.3.4).

On notera enfin que seulement trois agents de COOP de France impliqués dans la mise en œuvre du PDAR, sont également impliqués dans d'autres projets subventionnés par le MAA. Le tableau fourni à la DGPE en appui à la demande de solde explicite qu'il n'y a pas de cumul de financement du MAA sur les mêmes objets et n'appelle pas de commentaire.

Au niveau des fédérations régionales, ce risque pourrait subsister pour quelques agents contributeurs notoires au PDAR. La mission a estimé rapidement que l'ampleur de ce risque était limitée et ne justifiait pas d'investigations spécifiques dans le cadre du présent audit.

Au total, l'organisation du rapportage financier, rustique et adaptée à son objet, comporte tout de même deux faiblesses importantes concernant le renseignement des temps passés, qui

²⁹ Par exemple une consultation juridique ou la mise en page d'une publication.

constituent plus des trois quarts des coûts :

- pour les salariés de COOP de France, l'absence de saisie exhaustive établissant une cohérence d'ensemble,
- pour les salariés des fédérations régionales, la difficulté pour les chefs de projet d'intervenir dans le management des temps affectés aux AE.

C'est pourquoi, sans constat d'anomalie à ce stade, les auditeurs adressent à COOP de France la recommandation qui suit.

R1. Recommandation adressée à COOP de France : Améliorer la robustesse du rapportage des temps passés des réalisateurs, agents de développement de COOP de France et agents des fédérations régionales facturés en prestations de service.

4.3.2. Réalisations budgétaires rapportées au budget prévisionnel

Les deux tableaux ci-après mettent en parallèle prévisions et réalisations déclarées, d'une part par AE, d'autre part par type de coûts (en €).

	AE1	AE2	AE3	AE4	AE5	AE6	AE7	AE8	AE9	Total
Prév.	371 269	380 187	439 520	473 321	384 603	368 606	319 105	45 122	122 903	2 904 636
Réal.	346 562	410 374	429 792	485 516	359 624	327 779	343 434	83 876	138 253	2 925 210

	Agents de développement	Déplacements	Autres agents	Prestations de service	Autres directes	Dépenses indirectes	Total
Prévisions	728 184	38 594	0	1 590 960	191 500	355 398	2 904 636
Réalisations	704 337	29 329	56 702	1 521 120	241 116	372 606	2 925 210

Globalement, les réalisations budgétaires apparaissent proches du prévisionnel conventionné. Seule l'AE8 (Projets alimentaires territoriaux) enregistre une réalisation nettement supérieure à la prévision. Comme c'est sur cette AE qu'avait porté l'essentiel de la réduction de programmation en conséquence de la réduction du financement disponible (Cf. 2.2.1), on peut supposer que le montant des réalisations correspond, pour cette AE8, à un minimum annuel pour exister. Une seconde observation mineure concerne les coûts des autres agents, évalués à 0 dans le prévisionnel, faute d'identification d'un besoin qui ne se manifesterait qu'en cours d'exercice. Dans la mesure où ce besoin est probable, même si encore indéterminé, il peut être suggéré d'en inscrire un montant provisionnel dans le budget prévisionnel.

Plus important est le constat d'un total des réalisations à peine supérieur au montant conventionné. Ainsi, l'écart éventuel d'un montant limité de dépenses pourrait mettre le programme 2017 en sous-réalisation. Compte tenu des faiblesses structurelles qui affectent la production des deux types de coûts principaux (agents de développement et prestations de service), un écart de quelques pour cent sur ces deux montants est facilement concevable et pourrait mettre le

programme en sous-réalisation.

4.3.3. Coûts salariaux affectés au programme

Le prévisionnel envisageait l'affectation de 30,2 ETP, 9,9 ETP pour 25 agents de COOP de France, 20,3 ETP (3 652 journées) pour 55 agents des fédérations régionales³⁰. Le réalisé affiche la mobilisation de 28,8 ETP, 9,4 pour COOP de France et 19,4 (3 494 journées) pour les fédérations régionales.

Ainsi, les coûts salariaux relèvent principalement de deux types de dépenses, les charges salariales des agents de développement de COOP de France et la sous-traitance aux fédérations régionales. À 704 337 €, les premières représentent 96,7 % du prévisionnel. À 1 521 120 €, les secondes représentent 95,6 % du prévisionnel. Leur total de 2 225 457 € représente 96,0 % du prévisionnel et 76,1 % des dépenses rapportées (contre 79,8 % en prévisionnel). Globalement, les coûts salariaux rapportés apparaissent proches du prévisionnel, et tous inférieurs.

Le coût moyen de l'ETP mobilisé ressort ainsi à 75 k€ pour COOP de France, ce qui est homogène avec le niveau de qualification des agents concernés, et à 78,4 k€ pour les fédérations régionales. Ces deux montants ne sont pas comparables, le second incluant des charges indirectes des fédérations dans le forfait de 420 €/jour dont il résulte (Cf. 4.3.4).

Les deux tableaux ci-après (en €) mettent en parallèle prévisions et réalisations déclarées par AE pour ces deux types de coûts.

	AE1	AE2	AE3	AE4	AE5	AE6	AE7	AE8	AE9	Total
Prév.	42 064	107 708	96 892	207 398	78 684	73 866	56 577	4 765	60 230	728 184
Réal.	29 395	118 609	88 911	198 111	57 611	70 289	66 693	10 051	64 667	704 337

	AE1	AE2	AE3	AE4	AE5	AE6	AE7	AE8	AE9	Total
Prév.	292 740	194 040	217 980	149 100	249 060	233 940	202 860	37 800	13 440	1 590 960
Réal.	291 970	182 569	199 760	120 960	242 538	178 820	217 980	69 615	16 908	1 521 120

Hors le cas particulier de l'AE8 déjà signalé, ces deux tableaux confirment que le diagnostic d'ensemble d'une légère sous-réalisation en matière de temps passés est également valable par AE.

L'impression de conformité qui en découle peut être nuancée lorsque l'on s'intéresse au détail par AE des agents mobilisés dans la réalisation (Cf. 4.4.1 et 4.4.4).

4.3.4. Charges indirectes affectées au programme

Comme indiqué en 4.3.1, les charges indirectes affectées au programme ne comprennent pas les coûts de fonctionnement de la direction générale (salaires et charges directes et indirectes), qui sont totalement financés par les cotisations levées par l'organisme. Les charges indirectes prises

³⁰ Pour les agents de COOP de France, 1 ETP correspond à 211 jours ouvrés. Pour les agents des fédérations régionales mobilisés via des prestations de service, 1 ETP correspond à 180 journées de prestation.

en compte sont réparties au prorata des ETP de COOP de France qui contribuent au PDAR.

Ces charges indirectes sont composées de deux éléments :

- les frais de structure, dont le total de 1 064,4 k€ dans les comptes de COOP de France, est affecté au PDAR au prorata des ETP mobilisés, $9,39 / 65,26$, d'où un montant de 153 136 €,
- le coût des 14,38 ETP administratifs (hors DG), constitué de leurs charges salariales (955 k€) et de leur quote-part de frais de structure ($14,38 / 65,26$, d'où un montant de 234,5 k€), soit un total de 1 189 k€ affecté au PDAR au prorata des ETP mobilisés, $9,39 / (65,26-14,38)$, d'où un montant de 219 470 €.

Le total des charges indirectes affectées au PDAR est ainsi de 372 606 €, soit un montant par ETP de 39 684 €, ou 188 € par ETP et par jour avec un temps de travail annuel de 211 journées³¹. Ce total des charges indirectes est réparti sur les AE au prorata des ETP mobilisés par chaque.

L'examen du raisonnement et des montants pris en compte n'appelle pas d'observation.

Pour évaluer le contenu en charges indirectes du forfait versé aux fédérations régionales pour l'intervention des réalisateurs, 420 €/jour (soit 75,6 k€/an), la mission suppose un coût direct annuel des activités du réalisateur de 45 à 50 k€. Il en résulte des charges indirectes d'un montant de 25 à 30 k€ par ETP et par an, montant admissible et raisonnablement inférieur à celui des charges indirectes du siège parisien de COOP de France.

4.4. Examen d'opérations significatives

La mission a procédé à un examen plus détaillé de quatre des neuf AE, qui représentent ensemble un budget prévisionnel de 1 206 798 € (soit 42 % du total) et un réalisé de 1 251 685 € (soit 43 % du total). Le choix des AE a été guidé notamment par leur importance pour la mise en œuvre de politiques publiques du MAA et, pour l'AE9, par l'importance donnée par le président de COOP de France à l'exemplarité de la gouvernance. L'AE8 consacrée aux projets alimentaires territoriaux n'a pas été retenue en raison de sa révision à la baisse lors de la finalisation du programme.

4.4.1. AE2 Le conseil coopératif, outil pour accompagner le changement agro-écologique

Le titre de l'AE2 affiche son périmètre d'action (le conseil coopératif) et son orientation stratégique (l'accompagnement au changement agro-écologique). Elle comporte trois objectifs qui sont trois angles d'abord de sa problématique, l'outillage des conseillers (Objectif 1), l'élaboration d'une doctrine du conseil (Objectif 2), l'élargissement des compétences à l'accompagnement au changement (Objectif 3).

Pour 2017, dans la continuité de la mise en œuvre du PDAR 2015-2020 de COOP de France, l'objectif 1 était décliné en trois sous-actions :

11. Sur les compétences des conseillers, suite à la mise en place d'une enquête en ligne, finalisation d'un travail d'analyse des compétences nécessaires pour l'accompagnement des agriculteurs vers la triple performance. Ceci a été réalisé pour le seul secteur des métiers du grain faute de retours d'enquête suffisants pour les autres.

³¹ Le calcul réalisé utilise une valeur de $1\,981,15 / 211 = 9,38934$ ETP avant arrondi à 9,39.

12. Sur la vision systémique des conseillers, suite à un travail d'inventaire des formations existantes, croisement avec les besoins de formation identifiés pour caractériser les besoins d'évolution et clés de réussite de l'offre de formations. Les progrès de la démarche en Occitanie, où elle avait été initiée à l'origine, sont désormais connus de l'ensemble du réseau sans que, à fin 2017, ceci ait été suffisant pour enclencher sa généralisation.

13. Sur la mutualisation, le prévisionnel 2017 prévoyait de travailler sur un outil de partage et de diffusion d'expériences innovantes. Les réalisations affichées, production d'un tableau excel et organisation d'un colloque sur l'open innovation, s'inscrivent dans la dynamique pluriannuelle de cette sous-action.

Sur les trois sous-actions précédentes, les réalisations sont en cohérence avec le prévisionnel. Si le compte-rendu est amené à justifier diverses sous-réalisations, c'est probablement que le prévisionnel affichait des ambitions exagérées, ce qui peut en constituer un travers récurrent.

L'objectif 2 était décliné en deux sous-actions :

21. Sur les situations de conseil, où il s'agissait de poursuivre le recensement et le partage des bonnes pratiques, les travaux ont été consacrés aux certificats d'économie de produits phytopharmaceutiques (CEPP) et à la séparation de la vente et du conseil, avec probablement une participation à l'élaboration d'une doctrine de COOP de France sur ces questions mais pas de perspective de production d'outil de vulgarisation.

22. Sur la recherche, au-delà de l'intention générale soutenue par le CSE d'interactions entre le PDAR de COOP de France et le monde de la recherche, la définition *ex ante* des opérations à mener et le rapportage qui en est fait manquent de consistance du point de vue des auditeurs.

Globalement, la difficulté d'un rapportage convaincant des réalisations au titre de l'objectif 2 suggère un défaut de mise au point quant à cet objectif et à sa déclinaison en sous-actions.

L'objectif 3 semble avoir évolué depuis l'élaboration du PDAR : visant initialement l'élargissement des compétences à l'accompagnement au changement, il était focalisé en 2017 sur la cartographie des parties prenantes pouvant influencer sur le conseil coopératif par l'expression d'attentes spécifiques. Était prévue l'identification des réponses apportées par les coopératives aux attentes exprimées, pour servir de base à la production d'un Théma sur la question en 2018. Ce travail a bien été réalisé, même si l'horizon de production du Théma a été repoussé.

Au total, les insuffisances de réalisations qui pourraient être imputées à l'AE2 concernent pour l'essentiel l'objectif 2 et découlent d'une définition défailante de ses visées. D'ailleurs, suite à l'évaluation par le CSE, les objectifs 2 et 3 ont été refondus en une formulation plus explicite, faire du conseiller un acteur du partage entre l'agriculture et la société, ce qui est de nature à améliorer la mise en œuvre.

Le prévisionnel envisageait 1,60 ETP COOP de France sur 7 agents et, pour les tâches sous-traitées, 437 journées de travail (2,43 ETP) réparties sur 15 agents identifiés, dont 10 pour 20 jours ou plus. Le réalisé mentionne 1,68 ETP COOP de France sur 8 agents et, pour les tâches sous-traitées, 416 journées de travail (2,31 ETP) réparties sur 14 agents identifiés (dont le chef de projet pour 101 jours et quelques forfaits non détaillés), dont 9 pour 20 jours ou plus. De plus, les agents impliqués sont globalement ceux prévus pour des quotités proches des prévisions. En quantitatif global, le réalisé est donc conforme au prévisionnel.

Pour analyser plus finement les actions des réalisateurs de l'AE2, les auditeurs ont examiné le recueil « fiches Casdar réalisé 2017 » (Fiches AE FIR/FNS/CDF). Celui-ci détaille les activités de 12 des 21 réalisateurs identifiés (8 + 13) pour un total de 258 journées (dont 8 réalisateurs pour des contributions supérieures ou égales à 19 journées). Pour les prestations sous-traitées 115 des 416 journées n'ont pas fait l'objet de fiche.

Pour l'analyse qualitative des activités de ces 258 journées, les auditeurs ont répertorié 44 « items » décrits (un item correspond ainsi en moyenne à six jours d'activité) et les ont répartis, au vu des descriptions fournies, en quatre catégories :

- pour 13 des items recensés, la contribution à l'objectif ne génère pas de doute,
- pour 11, la contribution à l'objectif semble pouvoir se justifier,
- pour 13, la mission s'interroge quant à leur contribution à l'objectif de rattachement,
- enfin, 7 items recensés semblent sans rapport avec l'objectif de rattachement.

En écartant la première et la dernière de ces fiches, qui concernent des salariés de COOP de France, restent 200 journées réparties sur 30 items avec une répartition en 13, 10, 7 et 0 dans les catégories précédentes, ce qui signifie que pour 10 réalisateurs sur 12, tous agents de fédérations régionales, le rattachement des activités à l'AE est correctement tracé.

On notera enfin que l'absence de fiches pour des réalisateurs identifiés est le fait d'une fédération régionale et de plusieurs entités centrales.

Deux enseignements principaux sont à tirer de ces constats :

1. les contributions des réalisateurs sont trop dispersées, tant en natures qu'en temps passés,
2. le processus ne garantit pas l'absence de rattachements inappropriés. Ses limites et les quelques anomalies observées fragilisent la crédibilité de l'ensemble.

Des voies de progrès sont à définir par COOP de France pour sortir de cette situation insatisfaisante, pas nécessairement spécifique à l'AE2. La mission estime qu'une plus claire définition du positionnement des contributions pouvant relever du PDAR (excluant les actions de lobbying central et celles relevant des missions habituelles des coopératives et des fédérations régionales), un resserrement des objectifs et une focalisation des sous-actions, et enfin une affirmation de la responsabilité des chefs de projet et du devoir de contrôle de la responsable développement pourraient en faire partie.

Le tableau suivant met en parallèle prévisions et réalisations quant au budget de l'AE2 (en €).

	Agents de développement	Déplacements	Autres agents	Prestations de service	Autres directes	Dépenses indirectes	Total
Prévisions	107 708	5 709	0	194 040	15 000	57 730	380 187
Réalisations	118 609	5 241	8 346	182 569	29 030	66 579	410 374

Les investigations des auditeurs sur les aspects financiers de la mise en œuvre de l'AE2 (conformité au budget prévisionnel, détail des autres dépenses directes, montant des dépenses indirectes affectées) n'appellent pas la formulation d'observations.

4.4.2. AE5 La coopérative, lieu de création et de diffusion de solutions agro-écologiques

L'AE5 vise au développement de l'agro-écologie au sein des coopératives. Elle affiche trois objectifs :

- Objectif 1 : Identifier, approfondir et diffuser au sein des coopératives agricoles des solutions innovantes de production agricole favorisant la triple performance, notamment en établissant un partenariat durable avec la recherche et l'enseignement supérieur. Mesurer les évolutions des pratiques agricoles.
- Objectif 2 : Développer la mise en œuvre par les coopératives d'actions visant la protection de la ressource en eau et de la biodiversité au niveau de la production agricole.
- Objectif 3 : Favoriser l'émergence, la construction et la mise en œuvre par les coopératives agricoles de projets agro-écologiques structurés, en lien fort avec les contextes territoriaux et les filières.

Ces trois objectifs se déclinent en 10 sous actions et 36 tâches. Cette prolifération des tâches conduit parfois les réalisateurs à ne pas savoir sous quel objectif, ou sous-action, les classer dans leurs fiches de réalisation³². Elle ne facilite pas non plus la lecture des documents. Une réduction du nombre de sous-actions et de tâches serait utile.

Dans le cadre de ces trois objectifs, les principales réalisations de 2017 ont été les suivantes :

- Finalisation du Théma biodiversité : Réalisation majeure de 2017 en termes de livrable, de temps passé et de mobilisation du réseau³³. La valorisation de la biodiversité domestique et cultivée, sa préservation grâce à des actions innovantes, les synergies entre biodiversité et production agricole, et les projets territoriaux respectant la biodiversité ont été les thématiques traitées. Les chefs de projets de l'AE5 et de l'AE9 ont collaboré avec un journaliste pour finaliser ce Théma. COOP de France est devenu un acteur visible sur la biodiversité grâce à ce Théma, présenté au SIA avec la participation de deux coopératives : Val de Gascogne³⁴ et Coop Boisseaux³⁵. En interne, ce Théma a permis de montrer l'importance des partenariats avec les collectivités, le monde scientifique et les associations³⁶.

- Recensement des expériences des coopératives en matière d'agro-écologie : Les réalisations des coopératives en matière d'agro-écologie, de biodiversité et d'eau³⁷ sont recensées, par thématique, filière, région et rapporteur dans un tableau alimenté grâce à la veille faite par l'AE5. Ce tableau est connu des fédérations régionales et commence à être partagé avec l'AE2. Un enjeu peut être de construire une base de données pour capitaliser autour de ces exemples et suivre leur évolution dans le temps.

- Enquête sur la qualité de l'eau : L'objectif de l'enquête était d'obtenir des indicateurs sur

32 Par exemple la participation au Comité national d'évaluation de la politique agro-écologique est rapportée dans l'objectif 3.0 « Repérage d'expériences et bonnes pratiques » alors que dans la programmation elle est affichée dans l'objectif 1.4 « Recensement des indicateurs associés aux démarches concernant l'agro-écologie, la RSE, Ecophyto...suivi et contribution aux travaux du Conseil national d'évaluation du projet agro-écologique ».

33 Le chef de projet indique 60 journées de travail en 2017 avec une implication forte du chef de projet.

34 Coopérative de production animale www.valdegascogne.coop

35 Coopérative céréalière du centre de la France qui a travaillé sur la continuité écologique dans le paysage céréalier de la Beauce www.coopboisseaux.com

36 Théma encore utilisé en 2019 lors de divers salons pour montrer les actions des coopératives en matière de biodiversité. 2 900 exemplaires ont été diffusés.

37 40 en 2017, 60 en 2019.

l'implication effective des coopératives et la nature de leurs actions sur des aires d'alimentation de captage et d'en profiter pour développer cette thématique. Les fédérations régionales travaillent avec les agences de l'eau par bassin³⁸. L'enquête auprès des porteurs de programmes d'action a débuté en 2017. Une centaine de réponses a été obtenue³⁹, représentant 290 captages et 157 aires d'alimentation. Le chef de projet estime globalement à plus de 80 jours le temps passé sur cette enquête. Les résultats ont montré que les objectifs des agriculteurs et des animateurs de programme divergent et l'animation réalisée par l'AE5 a eu pour but de concilier les sensibilités des agriculteurs et des animateurs de programmes. Suite à cette enquête, chaque fédération régionale a pu exploiter les données la concernant et des référents eau ont été mis en relation avec les animateurs. Ainsi, ce travail a favorisé les relations entre coopératives et syndicats des eaux et a fait connaître aux collectivités les actions des coopératives sur la qualité de l'eau. À la suite de cette enquête, des partenariats avec l'Agence française pour la biodiversité (AFB) et l'Office international de l'eau (OIEau) ont été créés⁴⁰ et, en 2019, le chef de projet de l'AE5 est sollicité par l'Association scientifique et technique pour l'eau et l'environnement (ASTEE) pour l'organisation du prochain séminaire sur les pollutions diffuses et les captages d'eau.

- Labellisation GIEE et groupe 30 000⁴¹ : Les réalisateurs de l'AE5 accompagnent la constitution des GIEE et leur animation, ainsi que les candidatures « groupe 30 000 » en région. Le retour d'expérience est capitalisé via l'AE5, qui a accompagné la création de 60 GIEE et autant de groupes 30 000 (cumul en 2019).

Pour les réalisations issues de l'animation assurée par les AE, les interactions entre thématiques sont importantes. Par exemple, pour la Coopérative de La Tricherie⁴², rencontrée lors de l'audit, c'est la politique RSE qui a permis de mettre en avant le sujet de la biodiversité et d'identifier les parties prenantes concernées pour construire des partenariats et mener des actions communes⁴³.

Face au flou qui pouvait entourer le concept d'agro-écologie du point de vue des coopératives, la démarche de COOP de France a été de proposer des objectifs concrets et appropriables par les coopératives et leurs adhérents : réduction des coûts par la diminution des intrants, augmentation des prix grâce à une meilleure adaptation aux marchés, protection de la ressource en eau, utilisation de la biodiversité.

L'AE5 est une action large nécessitant des compétences spécifiques. Le chef de projet de l'AE anime une équipe de 14 réalisateurs qui ont travaillé 513,8 jours sur cette action en 2017 (545 prévus). La coordination des réalisateurs représente le quart de son temps de travail. Même s'ils ne sont pas acteurs pour toutes les thématiques, les réalisateurs sont considérés comme des relais de la culture agro-écologique et peuvent être des référents pour des interlocuteurs externes (agences de l'eau par exemple). C'est pourquoi la forte implication des réalisateurs dans la durée

38 Par exemple l'Agence de l'eau Loire-Bretagne travaille avec Coop de France Ouest, Centre et Nouvelle Aquitaine.

39 Taux de réponse 33 %.

40 Intégration du comité de pilotage du centre de ressources captages de l'AFB sur la protection des captages dont l'aspect le plus visible est AIRE-captage.fr site internet géré par l'OIEau qui est financée par l'AFB pour le faire.

41 Les Groupements d'intérêt économique et environnemental (GIEE) permettent une reconnaissance officielle par l'État de l'engagement collectif des agriculteurs autour de la triple performance économique, environnementale et sociale. Le plan Ecophyto a pour ambition d'engager 30 000 exploitations agricoles vers l'agro-écologie à bas niveau d'intrants phytosanitaires. Cette démarche d'accompagnement concerne des collectifs d'agriculteurs, dits groupes 30 000. Ces groupes sont mobilisés autour d'un projet de réduction significative des produits phytopharmaceutiques. Des appels à projets visant à faire émerger, reconnaître et accompagner les GIEE et les groupes 30 000 sont lancés chaque année en région avant fin mars.

42 www.cooptricherie.fr

43 Avec la fédération des chasseurs sur le choix des inter cultures, avec les apiculteurs sur le choix des jachères mellifères, avec la ligue de la protection des oiseaux (LPO) sur la restauration des mares pour protéger l'outarde panetière et la plantation de haies pour favoriser la nidification des oiseaux.

est une des conditions de réussite de l'AE5, qui nécessite une capitalisation en termes de compétences mais aussi de réseaux.

Cependant, lorsqu'on analyse le tableau des ETP impliqués dans l'AE5 en 2017 (Cf. Annexe 5), on constate que seulement neuf réalisateurs fournissent plus de 20 jours, dont seulement quatre demeurent réalisateurs pour plus de 20 jours dans le prévisionnel 2018. Deux nouveaux réalisateurs interviennent en 2018 pour plus de 20 jours. Ces constats interrogent sur la continuité des actions et la capitalisation des expériences. Pourtant, lors des entretiens et des visites sur le terrain, la spécialisation de référents sur les thématiques des AE était considérée comme un apport important du PDAR pour la structuration du réseau COOP de France. Les participations de réalisateurs inférieures à 20 jours et le turn-over des équipes de réalisateurs constatés dans l'AE5 sont donc problématiques.

En revanche, trois des quatre réalisateurs qui constituent avec le chef de projet le socle de l'AE5 sont aussi très présents dans l'AE2, assurant ainsi le lien nécessaire entre AE2 et AE5 pour le développement du conseil en agro-écologie. L'AE5 a d'ailleurs initié en 2017, avec l'AE2, un Théma sur l'agro-écologie⁴⁴.

A ce stade, les réalisations de l'AE5 en 2017 paraissent conformes à la programmation.

Pour analyser plus finement les actions des réalisateurs de l'AE5, l'examen du recueil « fiches Casdar réalisé 2017 » (Fiches AE FIR/FNS/CDF) montre que :

- Un total de sept réalisateurs répertoriés dans les tableaux du détail des temps passés (Cf. Annexes 7 et 8) n'ont pas de fiches de réalisation. Cela représente un total d'environ 200 jours.
- Un réalisateur de COOP de France ne figurant pas dans le tableau des réalisateurs a fait une fiche de réalisation de 35 journées pour l'AE5.

Ainsi, le rapportage des temps passés en 2017, détaillé dans l'examen de l'AE9, apparaît peu fiable. Ce constat, rencontré dans d'autres AE, découle de l'absence de système robuste de comptabilisation des temps passés et appuie la recommandation 1 formulée en 4.3.1.

En ce qui concerne le budget de l'AE5, le nombre d'ETP du rapportage est inférieur au prévisionnel, d'où des salaires et charges des agents de développement et des prestations de service inférieurs aux prévisions. Les autres dépenses directes sont supérieures au prévisionnel. Le réalisé est ainsi proche du prévisionnel.

	Agents de développement	Déplacements	Autres agents	Prestations de service	Autres directes	Dépenses indirectes	Total
Prévisions	78 684	4 170	0	249 060	13 000	39 689	384 603
Réalisations	57 611	2 623	1 165	242 538	22 360	33 327	359 624

Toutefois, des frais de déplacement d'un agent de COOP de France ont été comptabilisés en dépenses directes, alors qu'ils contribuent au total réparti au titre des frais de déplacement des agents de développement (Cf. 4.3.1).

Hormis ce dernier point, les interrogations des auditeurs sur la partie financière de l'AE5 ont

⁴⁴ Sortie prévue en 2019.

obtenu des réponses satisfaisantes.

En synthèse, l'AE5 produit des résultats concrets et utiles sur une thématique importante pour l'évolution de l'agriculture. Elle gagnerait en efficacité avec, pour les réalisateurs, des temps passés plus significatifs et une certaine permanence.

Pour ce qui concerne la conformité de l'exécution, des anomalies ont été constatées dans le processus de rapportage des temps passés par les réalisateurs et dans l'imputation de quelques frais de déplacement.

4.4.3. AE7 Structurer et sécuriser les filières biologiques en coopératives

Deux éléments de contexte ont influé en 2017 sur la mise en œuvre de l'AE7 consacrée au développement des filières biologiques en coopératives : la dynamique nationale de croissance de l'AB et l'arrivée d'un nouveau chef de projet.

Les quatre objectifs de l'AE étaient déclinés en 11 sous-actions.

L'objectif 1, structurer durablement les filières biologiques, a enregistré, pour ses quatre sous-actions (soutenir l'initiation de projets, collaborer aux instances institutionnelles, capitaliser et diffuser, participer à des événements), des réalisations un peu supérieures aux prévisions. Deux points sont à souligner :

- au titre de la première sous-action, le soin pris à bien cantonner sur l'animation du réseau les opérations réalisées au titre du PDAR : l'accompagnement direct des projets des coopératives est une activité des fédérations régionales dans laquelle la tête de réseau n'intervient que s'il y a une spécificité qui rend l'opération exemplaire (changement d'échelle par exemple),
- au titre de la quatrième les événements notables qu'ont constitué la déclaration d'engagement bio des coopératives en juin et la participation aux EGA à l'automne.

L'objectif 2, consacré à la connaissance des marchés, ne comporte qu'une sous-action récurrente d'enquêtes au sein de secteurs où la coopération agricole est particulièrement présente. Ces enquêtes contribuent également à la mise en commun de l'information économique relative à l'AB organisée par l'Agence Bio et France AgriMer. Compte tenu du contexte, l'harmonisation prévue des grilles d'enquête n'a pas été prioritaire et n'a pas été réalisée.

L'objectif 3, sécuriser les filières biologiques en coopératives tout au long de la chaîne de production, comporte quatre sous-actions. Celles-ci relèvent plutôt de la dimension technique du développement agricole et sont souvent envisagées en partenariat avec des instituts ou des chambres. D'une part COOP de France n'est pas un acteur central de leur mise en œuvre, d'autre part le changement de chef de projet a probablement handicapé transitoirement l'insertion de ce nouveau chef de projet dans les réseaux idoines. D'où des réalisations sensiblement en retrait des prévisions. À souligner le report à 2018 de la publication d'un Théma plus profondément refondu qu'envisagé, et qui doit sortir en 2019.

Les deux sous-actions de l'objectif 4, prospective de l'organisation des filières bio en coopératives et prospective de leur gouvernance, ne comportaient en prévisionnel que des indications de début de réflexion, manifestement dans l'attente des impulsions à donner par un nouveau chef de projet. Celui-ci affiche en réalisation et en temps passé l'élaboration de la déclaration d'engagement des

coopératives et de leurs agriculteurs coopérateurs, déclaration présentée en juin, et la mission estime que cela aura finalement constitué une façon opportune de débiter son activité au titre de cet objectif.

Globalement, les réalisations 2017 de l'AE7 apparaissent conformes aux prévisions modulo les adaptations nécessitées par le contexte. La mission souligne que, pour cette AE, une bonne partie des opérations programmées relèvent de la contribution institutionnelle de COOP de France à la gouvernance nationale de l'AB. Par rapport à d'autres AE, ceci facilite probablement l'identification de ce qui doit en relever et, *in fine*, la tâche du chef de projet.

Le prévisionnel envisageait 0,85 ETP COOP de France sur trois agents (dont les deux chefs de projet successifs) et, pour les tâches sous-traitées, 483 journées de travail (2,68 ETP) réparties sur 12 agents identifiés, dont 8 pour 20 jours ou plus. Le réalisé mentionne 0,88 ETP COOP de France sur les trois agents prévus et, pour les tâches sous-traitées, 521 journées de travail (2,89 ETP) réparties sur 16 agents identifiés (plus quelques forfaits non détaillés), dont 10 pour 20 jours ou plus. Les agents impliqués sont ceux prévus, aux remplacements près. En quantitatif global, le réalisé est donc conforme au prévisionnel.

Le recueil « fiches Casdar réalisé 2017 » (Fiches AE FIR/FNS/CDF) détaille les activités de 11 des 16 réalisateurs identifiés des prestations sous-traitées pour un total de 464,5 journées (dont 8 réalisateurs pour des contributions supérieures ou égales à 20 journées).

Pour l'analyse qualitative des activités ainsi rapportées, les auditeurs ont répertorié 60 « items » décrits (un item correspond ainsi en moyenne à huit jours d'activité) et les ont répartis, au vu des descriptions fournies, en quatre catégories :

- pour 37 items recensés, la contribution à l'objectif ne génère pas de doute,
- pour 18, la contribution à l'objectif semble pouvoir se justifier,
- pour 5, la mission s'interroge quant à sa contribution,
- enfin, aucun item ne semble sans rapport avec son objectif de rattachement.

Au total, sur le critère de la force de travail mobilisée, les réalisations de l'AE7 sont conformes aux prévisions et correspondent aux activités de tête de réseau relevant du PDAR.

Le tableau suivant met en parallèle prévisions et réalisations quant au budget de l'AE7 (en €).

	Agents de développement	Déplacements	Autres agents	Prestations de service	Autres directes	Dépenses indirectes	Total
Prévisions	56 577	2 999	0	202 860	26 000	30 669	319 105
Réalisations	66 693	2 735	4 273	217 980	17 006	34 747	343 434

Les réalisations sont proches des prévisions et n'appellent pas de commentaires complémentaires à ceux déjà donnés (génériquement ou spécifiquement à l'AE) pour quatre des six colonnes.

A l'occasion de l'examen de cette AE, l'étude du détail des prestations de service versées n'a pas révélé d'anomalie.

Pour les autres dépenses directes, l'examen du détail révèle à nouveau la présence, certes pour

un montant limité (217,41€), de frais de déplacement d'un agent de COOP de France. Ce montant est déjà pris en compte dans le calcul qui aboutit à une imputation sur les AE d'une partie des frais de déplacement des agents de COOP de France. Il se confirme donc que la mise en œuvre de la méthode décrite en 4.3.1.2 peut comporter des anomalies, ce qui appuie la recommandation 4 formulée infra.

4.4.4. AE9 Gouvernance

L'AE9 est l'action de gouvernance. Cette action comporte cinq objectifs opérationnels :

1. Renforcer la vision transversale et prospective du programme.
2. S'assurer, en lien avec les chefs de projets, de la diffusion des résultats obtenus et de leur capitalisation, en interne et en externe.
3. Faire vivre des outils transversaux à l'ensemble du tissu coopératif.
4. Organiser l'évaluation des projets et du programme.
5. Organiser l'articulation entre les financements CASDAR du programme pluriannuel et d'éventuelles autres sources de financement.

Ces cinq objectifs, déclinés en 12 actions et 14 tâches, n'ont pas varié depuis la réponse à l'AAP ONVAR 2015-2020 jusqu'au prévisionnel 2017. Mais, suite à l'évaluation 2017 du CSE, l'objectif 5, qui n'avait jamais été rempli, a été abandonné par la direction de COOP de France, qui a choisi de privilégier le renforcement des relations avec les partenaires externes plutôt que de chercher d'autres sources de financement.

La gouvernance opérationnelle du PDAR de COOP de France est déléguée par le Bureau à la commission développement. La responsable développement en assure la responsabilité exécutive et est, dans ce cadre, chef de projet de l'AE9. Elle bénéficie de l'appui des huit autres chefs de projets, d'une assistante et du service comptable.

Depuis 2017, la responsable développement, chef de projet de l'AE9, assiste à l'ensemble des CA et des comités de direction pléniers⁴⁵. Les années précédentes, elle ne participait au CA que lorsqu'il traitait de développement agricole. Cette évolution a pour objectif d'assurer un lien plus étroit avec la politique générale de COOP de France et avec l'ensemble des structures.

Les réalisations marquantes en 2017 sont :

- Le séminaire biennal d'octobre 2017 à Dol de Bretagne : Son organisation mobilise les chefs de projet du PDAR. Ce séminaire réunit les réalisateurs, leurs directions et les responsables professionnels en charge du suivi du programme à COOP de France. Sur 80 personnes concernées, 50 ont participé au séminaire 2017 qui a aussi fait office de commission développement. Une évolution de la commission développement en a résulté, pour impliquer plus fortement les élus. La commission développement est passée d'un rôle de rapportage à un rôle d'anticipation et de projection.

- L'évaluation réalisée par le CSE : Elle a permis d'impliquer les chefs de projet dans le processus de programmation et de recentrer les prévisionnels. Elle a également fourni des éléments pour le bilan à mi parcours. L'organisation de cette évaluation a nécessité une mobilisation de la chef de

45 Le comité de direction plénier réunit les directeurs des sections, des pôles et des fédérations régionales et de branche.

projet qui n'avait pas été anticipée dans le prévisionnel. Le rapport d'évaluation du CSE et le travail sur les indicateurs (Cf. infra) ont été présentés au séminaire de Dol de Bretagne.

- L'élaboration de deux types d'indicateurs, cinq indicateurs de réalisation⁴⁶ et deux indicateurs de résultat⁴⁷. Ils ont été intégrés dès le prévisionnel 2018, en cohérence avec l'évolution des objectifs.

- La révision du MOOC de la coopération, diffusé pour la première fois en 2016, et l'élaboration du MOOC RSE, diffusé en juin 2018.

Pour l'AE9, les écarts au prévisionnel sont nombreux, ce qui a conduit à un reformatage des objectifs dans le prévisionnel 2018 :

- Objectif 1 : L'intégration des réalisateurs dans les dispositifs de veille n'a pas été effectuée. Cela a été remplacé par « *Impulser la mise en place d'actions favorisant la réflexion prospective au sein du réseau des fédérations et des coopératives* ». Les travaux avec le HCCA n'ont pas été valorisés par une publication. L'appui aux différentes actions pour construire des partenariats avec des structures compétentes, ONVAR en particulier, n'a pas donné de résultats. Cette action a été transformée en 2018 en « *Passer d'un travail action par action à une vision transversale identifiant les partenariats structurants* ».

- Objectif 2 sur la diffusion des résultats : L'intégration des documents sur l'extranet a été abandonnée, ayant été considérée comme trop lourde par rapport aux enjeux. En 2018 l'objectif est d'utiliser la nouvelle plate forme numérique de Coop de France pour diffuser les résultats. « *Faire vivre l'extranet* » est remplacé par « *Mettre en place une stratégie de diffusion permettant d'optimiser le porter à connaissance de nos travaux* ».

- Objectif 4 : L'idée de baromètre a été abandonnée. Une nouvelle écriture de la fiche de gouvernance est prévue pour 2018-2020.

- Objectif 5 : Comme précédemment indiqué, cet objectif n'a pas été atteint et a été abandonné en 2018.

L'importance des écarts montre que le prévisionnel était trop ambitieux par rapport aux moyens disponibles. Certains objectifs ou actions ont été abandonnés ou modifiés en conséquence. Du point de vue des auditeurs, l'introduction de formulations plus générales des objectifs ou actions devrait s'accompagner d'indicateurs concrets pour évaluer leur réalisation et analyser leur impact.

En ce qui concerne les moyens : La chef de projet de l'AE9 interagit avec les fédérations régionales pour décider des moyens à affecter à la réalisation du PDAR, contractualiser avec elles et vérifier que les moyens affichés par les fédérations sont bien utilisés pour le PDAR. Elle analyse donc les dépenses réalisées ainsi que les ETP PDAR que les fédérations régionales facturent à COOP de France. Pour cela, chaque réalisateur PDAR transmet trois fois par an une fiche de temps à la secrétaire administrative de l'AE9. Ces déclarations sont validées par chaque chef de projet. Les temps sont comptabilisés à partir de ces fiches par la chef de projet de l'AE9. En comparant le récapitulatif des fiches de réalisation 2017 (Annexe 6) au tableau des temps passés pour les prestations de service facturées (Annexe 8), plusieurs constats peuvent être faits :

46 Les nouveaux indicateurs de réalisation pour l'AE9 pour 2018 sont : nombre d'actions annuelles à caractère prospectif (objectif 1), cartographie et calendrier des publications (objectif 2), outils communs au sein du réseau et utilisation du numérique pour la diffusion des documents et les échanges documentaires (objectif 3), publication de rapports d'évaluation (objectif 4).

47 Les indicateurs de résultats sont : respect des engagements pris vis-à-vis du ministère, caractère anticipateur des travaux par rapport aux enjeux et capacité des travaux à mettre en lumière la singularité du mouvement coopératif.

- Six entités⁴⁸ n'ont pas produit de fiche de réalisation et ont facturé 458 jours hors forfaits.
- Il manque des fiches de réalisateurs de trois fédérations régionales⁴⁹ et des services de COOP de France pour un total de 265,5 jours.
- Il y a une non correspondance avec les temps comptabilisés pour 20 des 45 réalisateurs des fédérations dont les fiches actions ont été compilées.

Ainsi, le système de comptabilisation des temps en appui à la facturation des prestations apparaît peu robuste. Les temps indiqués sur les fiches et les temps finalement facturés par les fédérations régionales peuvent différer.

Le tableau des temps passés montre aussi un grand nombre de réalisateurs effectuant moins de 20 jours par AE. Faire la chasse aux participations marginales est l'un des rôles du chef de projet de l'AE9, puisque les chefs de projets, sans autorité hiérarchique, ne peuvent pas choisir leur équipe de réalisateurs et le temps que chacun d'entre eux consacre à leurs actions. Or, pour que le réseau dispose de spécialistes et de chefs de projets efficaces, la participation des réalisateurs ne doit pas être marginale.

La récurrence du constat lors de l'examen détaillé des AE appelle la formulation de la recommandation qui suit.

R2. Recommandation adressée à COOP de France : Fixer à 0,1 ETP la contribution minimale d'un réalisateur contribuant au PDAR.

La reconnaissance des chefs de projet est un des enjeux importants du pilotage de l'AE9. La participation des chefs de projet à l'instance de décision qu'est la commission développement est un point positif. Cependant, en matière d'organisation, une meilleure reconnaissance des chefs de projets, avec des lettres de missions claires, faciliterait le pilotage du PDAR et en améliorerait la gouvernance. Ce constat, déjà pointé en 4.1.2 et en 4.4.1, amène les auditeurs à formuler la recommandation qui suit.

R3. Recommandation adressée à COOP de France : Formaliser les rôles de tous les intervenants au PDAR et se doter d'outils permettant de faire respecter ces rôles et de rendre compte de façon robuste des travaux réalisés.

Enfin, dans le rapportage financier de l'AE9, des frais de déplacement des agents de COOP de France sont pris en compte dans le calcul des autres dépenses directes. Les frais de déplacement sans identification et les frais de déplacement du chef de projet de l'AE9 représentent environ le tiers des autres dépenses directes⁵⁰. Ces montants sont déjà inclus dans le total réparti sur la ligne des frais de déplacement des agents de développement. Ce constat de double prise en compte a été fait dans d'autres actions. D'où la recommandation qui suit.

48 BTPL, PPAM de France, Coop de France Alpes Méditerranée, Coop de France Ile de la Réunion, Alice, CCVF.

49 Grand Est, Auvergne-Rhône-Alpes, Nouvelle Aquitaine.

50 5 250 € de frais de déplacements et notes de frais du chef de projet de l'AE9 sont comptabilisés dans les autres dépenses directes, ainsi que 5 402 € de frais de déplacement sans identification, soit un total de 10 652 €.

R4. Recommandation adressée à COOP de France : Organiser une imputation des frais de déplacement des agents de développement de COOP de France impliqués dans le PDAR qui supprime le risque de double prise en compte dans le rapportage financier.

Hors les constats qui précèdent, les investigations des auditeurs n'entraînent pas d'autres observations. La conformité des réalisations budgétaires au prévisionnel de l'AE ressort de l'examen du tableau qui suit.

	Agents de développement	Déplacements	Autres agents	Prestations de service	Autres directes	Dépenses indirectes	Total
Prévisions	60 230	3 192	0	13 440	28 000	18 041	122 903
Réalisations	64 667	1 658	0	16 908	33 956	21 064	138 253

La mission souligne enfin que, même si des marges d'amélioration demeurent, l'action de la responsable développement permet l'instauration progressive de bonnes pratiques et qu'il est nécessaire de les formaliser pour les capitaliser et éviter leur déperdition en cas de changement de responsable développement.

CONCLUSION

La coopération agricole est un acteur essentiel du développement agricole et rural.

Dans le cadre du PNDAR 2014-2020, le concours financier du CASDAR attribué à COOP de France finance des activités d'animation du mouvement coopératif agricole pour le développement agricole et rural. La force de travail assurant cette animation est composée à la fois de salariés de COOP de France et des fédérations régionales, une trentaine d'ETP au total, 1/3 COOP de France et 2/3 fédérations régionales.

L'audit du programme 2017 montre que l'organisation mise en place répond effectivement au double objectif d'une focalisation sur des activités d'animation et de mobilisation de l'ensemble du réseau dans sa diversité. Des marges de progrès existent dans sa gouvernance, notamment par une plus forte affirmation du devoir de contrôle du responsable développement et des responsabilités des chefs de projet des actions élémentaires du programme, le tout sous l'autorité de la commission développement.

Les réalisations apparaissent globalement conformes à la programmation modulo des ajustements justifiés par des évolutions de contexte, avec tout de même deux faiblesses tendancielle à corriger pour que la programmation gagne en efficacité : l'affichage d'objectifs disproportionnés par rapport aux moyens et une écriture foisonnante du programme et de son compte-rendu de réalisation, ce qui entretient un certain flou.

Enfin, la mission a relevé quelques anomalies dans le rapportage des moyens, relatives aux temps passés et aux frais de déplacement. Une organisation plus robuste du rapportage doit permettre d'y remédier.

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 (CGAAER)

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 CGAAER.

PJ :

Dans le cadre de la mission confiée au CGAAER 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 CGAAER, 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

Prénom-Nom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Hervé Bossuat	DGPE/BDACA	Chargé de mission	12/03/19
Dominique Chargé	COOP de France	Président	22/03/19
Vincent Magdeleine	COOP de France	Directeur général	22/03/19
Françoise Ledos	COOP de France	Responsable développement	22/03/19 et suites
Elena Menguy	COOP de France	Secrétaire générale	16/04/19
Rony Boulogne	COOP de France	Responsable administratif et financier	16/04/19
Jean-Claude Oulié	COOP de France	Comptable	16/04/19
Danièle Maillard	COOP de France Ouest	Assistante développement	16/04/19
Guillaume Dyrszka	COOP de France Occitanie	Chef de projet AE2	17/04/19
Bastien Fitoussi	COOP de France	Chef de projet AE7	19/04/19
Vincent Drevet	COOP de France Nlle Aquit.	Chef de projet AE5	29/04/19
Jean-Pierre Arcoutel	COOP de France	Vice-président	29/04/19
Baptiste Breton	Coopérative La Tricherie	Co-directeur	29/04/19
Jean-Paul Serrault	Coopérative La Tricherie	Co-directeur	29/04/19
Ophélie Deschamps	Coopérative La Tricherie	Responsable qualité-RSE	29/04/19
Yannick Dumont	COOP de France AURA	Administrateur	22/05/19
Yves François	COOP de France AURA	Administrateur	22/05/19
Sébastien Courtois	COOP de France AURA	Administrateur	22/05/19
Jean de Balathier	COOP de France AURA	Directeur	22/05/19
Caroline Gloanec	COOP de France AURA	Responsable pôle AEE	22/05/19
Maud Bouchet	COOP de France AURA	Précédente responsable	22/05/19
Damien Ferrand	Coopérative La Dauphinoise	Directeur conseil et R&D	22/05/19
Bertrand Magnien	COOP de France Hauts de F.	Président	23/05/19
Catherine Stein	COOP de France Hauts de F.	Directrice	23/05/19
Louise Barbier	COOP de France Hauts de F.	Chargée de mission environ.	23/05/19
Thierry Dupont	Coopérative Agora	Président	23/05/19

Prénom-Nom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Guillaume Chartier	Coopérative Val France	Administrateur	23/05/19
Emmanuel Letesse	Easi'Nov SAS	Directeur	23/05/19
Estelle Cluet	Coopérative Noriap	Administratrice	23/05/19
Gonzague Praud	Coopérative Noriap	Administratrice	23/05/19
Michaël Winkelsass	Coopérative Noriap	Responsable développement services	23/05/19
Géraldine Poiret	Coopérative Noriap	Responsable cultures spécialisées	23/05/19

Annexe 3 : Liste des sigles utilisés

AAP	Appel à propositions
AB	Agriculture biologique
ACTA	Association de coordination technique agricole
AE	Action élémentaire (du PDAR de COOP de France)
AFB	Agence française pour la biodiversité
APCA	Assemblée permanente des chambres d'agriculture
ASTEE	Association scientifique et technique pour l'eau et l'environnement
BDACA	Bureau développement agricole et chambres d'agricultures (de la DGPE)
BRESE	Bureau relations économiques et statut des entreprises (de la DGPE)
CA	Conseil d'administration
CASDAR	Compte d'affectation spéciale développement agricole et rural
CCVF	Confédération des coopératives viticoles de France
CEPP	Certificat d'économie de produits phytopharmaceutiques
CFCA	Confédération française de la coopération agricole
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, l'agriculture et les espaces ruraux
CSE	Comité scientifique d'évaluation
DGPE	Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises
EGA	États-généraux de l'alimentation
EMAA	Plan énergie, méthanisation, autonomie azotée
ETP	Équivalent temps-plein
FCD	Fédération du commerce et de la distribution
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FNCL	Fédération nationale des coopératives laitières
FNCuma	Fédération nationale des coopératives d'utilisation du matériel agricole
HCCA	Haut conseil de la coopération agricole
INRA	Institut nationale de la recherche agronomique
MAA	Ministère de l'agriculture et de l'alimentation

NOTRe	Loi pour une nouvelle organisation territoriale de la République
OIEau	Office international de l'eau
ONVAR	Organisme national à vocation agricole et rurale
PAC	Politique agricole commune
PAT	Projet alimentaire territorial
PDAR	Programme de développement agricole et rural (de COOP de France)
PNDAR	Programme national de développement agricole et rural
QHSE	Qualité, hygiène, sanitaire et environnement
RSE	Responsabilité sociétale des entreprises
SAS	Société par actions simplifiée
SCI	Société civile immobilière

Annexe 4 : Actions et principaux résultats 2017

Actions élémentaires (AE)	Résultats 2017
<p>AE1 La coopérative acteur du renouvellement de la population agricole sur les territoires</p> <p>Obj 1 : Faciliter la transmission des exploitations agricole et l'installation dans le cadre de l'outil coopératif</p> <p>Obj 2 : Disposer sur les territoires d'une pépinière de jeunes ayant la fibre collective et mettant à disposition leur contribution à la construction de projets coopératifs répondant aux enjeux de la triple performance</p>	<p>Obj 1</p> <ul style="list-style-type: none"> - Guide « accompagnement financier des associés coopérateurs » - Convention partenariat avec Safer dans régions - Transmission installation (partenariat avec ANSGAEC) - Accueil de nouveaux coopérateurs (diffusion Théma) <p>Obj 2</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sensibilisation des jeunes aux valeurs de la coopération - Evolution du MOOC sur la coopération agricole
<p>A2 Le conseil coopératif, outil pour accompagner le changement agro-écologique</p> <p>Obj 1 : Élaborer des outils et méthodes à mettre à disposition des conseillers du réseau coopératif, leur permettant d'avoir une vision systémique des exploitations et une bonne appréhension des enjeux de l'agro-écologie et de la triple performance</p> <p>Obj 2 : Impulser une réflexion, au sein des coopératives et du réseau, pour identifier les organisations permettant de mettre en avant les fondamentaux du conseil coopératif ; lien entre la coopérative et l'adhérent (garant de l'engagement de l'agriculteur), cohérence entre le projet individuel de l'adhérent et projet collectif au sein de la coopérative et du territoire, lien pratiques agricoles/attentes des marchés et attentes sociétales.</p> <p>Obj 3 : Élargir les compétences à l'accompagnement au changement en abordant la question en particulier sous l'angle de l'anticipation et de la gestion des risques dans un cadre collectif</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Retour d'enquêtes et analyse des résultats sur les compétences nécessaires aux conseillers pour accompagner les agriculteurs sur la triple performance - Identification des besoins en formation des conseillers pour l'accompagnement des adhérents vers la triple performance - Outil dynamique de partage et diffusion d'expériences innovantes en matière de structuration de l'activité de conseil - Colloque Open coop innovation - Convention Coop de F ouest / appareil de formation pays de la Loire - CR réunions ingénierie de formation - MOOC de la coopération agricole - Note interne sur résultats de travaux de recensement des ressources pédagogiques - Courrier DGER - Note Coop de France FNCUMA - Tableau exell (doc interne) - Notes internes sur séparation vente conseil - Projets de fiches CEPP - Pistes de collaborations ANR Pensee - Diaporama sur parties prenantes et attente / conseil (doc interne)
<p>A3 RSE au service de la triple performance</p> <p>Obj 1 : Identifier les parties prenantes</p> <p>Obj 2 : Accompagner collectivement les coopératives et leurs adhérents dans la mise en œuvre de démarches RSE via le partage d'outils et de méthodes</p> <p>Obj 3 : Permettre aux coopératives de s'approprier les nouveaux défis sociétaux qui s'offrent à elles et d'y répondre</p> <p>Obj 4 : Valoriser les spécificités des coopératives en matière de RSE et notamment la relation privilégiée qu'elles entretiennent avec leurs adhérents</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Début des travaux normatifs sur l'ISO 26 000 dans le secteur agroalimentaire - Enrichissement de l'observatoire RSE à partir du programme 3D - Publication du guide RSE pour la filière bétail et viandes - Lancement du MOOC RSE - V2 du guide reporting RSE - Publication des normes V01-007 et 005 - Renforcer la remontée des bonnes pratiques en matière de RSE pour les valoriser sur les sites rseagro et bipiz - Créer l'observatoire RSE de la coopération agricole en se basant sur plus grosses coops - Lettre 3D spécial 10 ans - Résultat d'enquête doc internes - Outil de veille sur elCurator

	<ul style="list-style-type: none"> - Article des cahier n°2 - Diaporama et CR du 1^{er} comité de pilotage
<p>A4 Optimiser les démarches QHSE pour minimiser les risques</p> <p>Obj 1 : Cartographier les principaux enjeux QHSE coop, évolution, discussion autour de ces enjeux</p> <p>Obj 2 : Identifier les démarches collectives QHSE mises en place par les coop pour répondre aux nouveaux enjeux des filières agricoles et agroalimentaires</p> <p>Obj 3 : Construire avec les coopératives et mettre à leur disposition des démarches collectives socles permettant d'assurer meilleure adéquation avec attentes sociétales (guide de bonnes pratiques, plan de surveillance mutualisés, épidémiologie-surveillance, partage de données de surveillance, critères de durabilité)</p> <p>Obj 4 : Faciliter l'accès des coopératives aux différentes démarches pour répondre aux nouvelles attentes clients/marché, consommateurs/citoyens, et réglementaires pour une meilleure maîtrise des risques</p> <p>Obj 5 : Accompagner l'appropriation des démarches collectives socle par les coopératives et leurs adhérents</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Mise à jour de l'enquête sur les enjeux QHSE - Partage d'expériences entre les animateurs filières et territoires - Collaboration avec le HCCA pour publier une synthèse commune suite à enquête 2015 - Poursuite du travail de convergence des certifications OQALIM - Accompagnement des coopératives sur les problématiques émergentes (BEA, gestion de crise, évolution des règlements sur médicaments...) - Norme NF V01-007 et NF V01-005 publiées et diaporama de présentation - CR de réunions - Fichier corrigé et éléments pour de futures enquêtes - Conférence bien être animal au space - Socle technique « nourri sans OGM » révisé - Fiches pédagogiques biosécurité en volailles - Guide pour prévention risque d'attentat à partir produits phytos et engrais
<p>A5 La coopérative, lieu de création et de diffusion de solutions agro-écologiques</p> <p>Obj 1 : Identifier, approfondir et diffuser des solutions innovantes de production agricole favorisant la triple performance, notamment en établissant un partenariat durable avec la recherche et l'enseignement supérieur. Mesurer les évolutions des pratiques agricoles</p> <p>Obj 2 : Développer la mise en œuvre par les coop d'actions visant la protection de la ressource en eau et de la biodiversité au niveau de la production agricole</p> <p>Obj 3 : Favoriser l'émergence, la construction et la mise en œuvre par les coopératives de projets agro-écologiques structurés en lien fort avec les contextes territoriaux et les filières.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Implication dans le programme Grignon Energie Positive (GEP) - Participation à la brochure Ademe sur le rôle des filières dans la diffusion des pratiques agricoles durables - Appui aux coopératives pour les fiches-action CEPP - Contribution aux travaux du conseil national d'évaluation du projet agro-écologique - Repérage des action des coopératives en matière de gestion quantitative de l'eau - Contribution à l'évolution de l'outil de diagnostic - Etude des possibilités de valorisation des projets agro-écologiques des coopératives ; lien avec mission de capitalisation confiée à l'APCA - La coopérative lieu de création et diffusion de solutions agro-écologiques (50 expé de coop) - L'enquête a pris du retard, diffusion en 2018 - Cahiers du développement agricole n°2 - Note d'info sur les CEPP - Note aux réseaux sur travail d'évaluation - Tableaux internes - Conférence de presse au SIA - Article à paraître sur rapport 2017 du projet agro-écologique
<p>AE6 L'économie circulaire au service de l'agro-écologie... et inversement</p> <p>Obj 1 : Identifier le potentiel de développement de l'économie circulaire et démontrer en quoi celui-ci est créateur de valeur pour les entreprises coopératives et leurs adhérents</p> <p>Obj 2 : Identifier et qualifier les liens vertueux existants entre les pratiques agro-écologiques sur l'exploitation et celles de l'économie circulaire au</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Veille réglementaire et technique - Création d'une formation en lien avec l'institut de l'économie circulaire - Elaboration d'une méthode d'accompagnement des coops - Mise en place d'un accord cadre avec l'Ademe pour accompagner le développement de la méthanisation - Mobilisation de 5 coopératives sur l'étude Ademe relative au gaspillage alimentaire

<p>sein des entreprises coopératives et des territoires Obj 3 : Favoriser l'émergence de projets collaboratifs sur les territoires visant à l'optimisation des ressources naturelles tout en produisant des biens et des services Obj 4 : Favoriser la reconnaissance de l'expertise des coopératives comme acteurs de l'organisation de filières vertueuses en matière d'économie circulaire</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Participation aux schémas régionaux biomasse - Mise en place de partenariats avec les principaux acteurs de l'économie circulaire - CR de réunions - Adhésion à l'IEC - Notes d'info - Programme de formation - Mise à jour du Théma Coop et économie circulaire - Dossier plate forme numérique Coop de France - Structuration du projet maquis (valorisation des issues de silo) - Note - CR de réunions sur travaux à venir avec ACTA
<p>AE7 Structurer et sécuriser les filières biologiques en coopératives Obj 1 : Structurer durablement les filières biologiques Obj 2 : Assurer un développement équilibré des marchés par une connaissance approfondie du secteur Obj 3 : Sécuriser les filières biologiques en coopératives tout au long de la chaîne de production Obj 4 : Anticiper et innover pour assurer l'avenir des producteurs bio au sein des coopératives</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Accompagnement des coopératives - Participation aux différents instances AB régionales, nationales et européennes - Participation aux observatoires de l'Agence Bio - Mise en place d'enquêtes pour suivre les évolutions de la production AB dans les filières - Participation à des travaux de R&D (SECALIBIO EcoVAB) - Préparation d'une réflexion prospective et stratégique - Filières bio françaises (document) - 93 projets accompagnés en 2017 - CR de réunions - Notes internes - Conférences au salon Tech et Bio - Articles de presse - Résultats d'enquêtes - Notes diffusées aux coops - Doc déclaration d'engagement
<p>AE8 Favoriser l'émergence et sécuriser les projets alimentaires territoriaux (PAT) Obj 1 : Enrichir l'identification et caractériser les démarches existantes sur les territoires (circuits de proximité, regroupements logistiques, aides alimentaires) Obj 2 : Fournir aux coopératives des outils et méthodes favorisant l'initialisation ou le développement de PAT</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Identification de démarches relevant de la RHD - Identification des actions émergentes de PAT où les coopératives sont partenaires - Finalisation et diffusion du guide « circuit alimentaire de proximité » - Questionnaire d'enquête - tableaux interne de repérage des actions - Guide circuit alimentaire de proximité (2018) - Accord cadre Coop de France FCD - Notes réalisées sur proposition de loi
<p>AE9 Gouvernance du programme de développement de Coop de France Obj 1 : Renforcer la vision transversale et prospective du programme Obj 2 : S'assurer, en lien avec les chefs de projets de chaque action, de la diffusion des résultats obtenus dans les différents projets et de leur capitalisation, tant en interne qu'en externe - faire vivre outils transversaux à l'ensemble du tissu coopératif - organiser l'évaluation du projet et des pgs - organiser l'articulation entre les projets Casdar et les autres sources de financement</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Fichiers des coop ayant répondu à l'enquête et revu avec HCCA - Coordination avec prestataires pour publications autres actions - Tests mis en œuvre dans certaines actions Trelio E curator - Prévisionnel 2018 - Evolution des indicateurs - CR du séminaire cahiers n°2 - Rapport d'évaluation - Nouvelle écriture fiche gouvernance 20182020

Annexe 5 : Participation aux AE des réalisateurs de l'AE5

Les chiffres dans chaque case représentent : « nombre de jours prévus-nombre de jours réalisés » en 2017 et dessous, en Italique, les prévisions de nombre de jours 2018.

Réalisateur	AE1	AE2	AE3	AE4	AE5	AE6	AE7	AE8	Total
Y Mery (O)		30-38 20			34-27				64-65 20
T Jullien (O)					10-7 30	53-87 40	90-60 90		153-154 160
G Dyrska (MP)	0-2	79-101 100			40-31 40				119-134 140
S. Huby (MP)	5				10-10 6				10-10 11
E Cherdo (MP)			40-46 50		7-7 7	20-20 20			67-73 77
C Floch (MP)					5-8 5	25-25 20	10-10		40-43 25
H Morainville (BTPL)	2-0	2-21 27	6-0	5-0	6-0	12-0	2-0		35-21 27
I Ribes (LR)	25-31,8 10				20-21		20-20		65-72,8 10
M Susini (AM)		40-40			40-40				80-80
C Lesueur (HF)		32-32 30			83-83 85				115-115 115
C. Vauris (C)	10-11 10	20-19 20			25-23 10	20-20 15	25-27 20	15-15 15	115-115 90
R. Grossiord (GE)		30-32 28			27-22 27	37-1			94-55 55
H Reech (GE)					35-35	35-35			70-70
MO Sorlier (BFC)	3-0 1,25	2-0 1,25	3-0 1,25	2-0 1,25	3-0 1,25	3-0 1,25	2-0 1,25	1,25	18-0 10
M. Bouchet (ARA)					60-57,8 60		0-11,5		60-69,3 60
V Drevet (NA)	15	30-6,2	10-0		130-142 140				170-149 155
L Leveque (NA)			80-79 70		10-0				90-79 70
Total	40-44,8	265-289,2	139-125	7-0	545-513,8	205-188	149-128,5		1350-1289,3

Annexe 6 : Récapitulatif des fiches de réalisation 2017

Résumé par réalisateur et par action (d'après les Fiches AE FIR/FNS/CDF). Pour les chefs de projet, le nombre de jours liés à l'activité de chef de projet, si renseigné, est entre parenthèses.

Réalisateur	Organisation	Actions dans lesquelles le réalisateur est impliqué	Nombre de jours par action
P Amar	CdF	AE4	67
M Anjuere	CdF Agroalimentaire	AE2/AE6	35/8
C Auzeval	MP	AE1/AE2	18/5
C Bacquié	MP	AE1	20
F Benevelli	NA	AE3	25
N Blaise	CdF	AE3/AE4	50,5/105
J Bosch	ARA	AE8	40
M Bouchet	ARA	AE5	57,75
C Brice	CDF	AE2/AE5	?/?
V Charrier	CdF Agroalimentaire	AE6	105,5
E Cherdo	MP	AE5/AE6	7/20
C Collet	MP	AE1/AE2	10/5
L Cutzach	LR	AE1/AE8	33/15
J De Castro	CdF Pôle Animal	AE3/AE5	15,5/32,5
A Dijoux	Felcoop	AE1	5
V Drevet	NA	AE2/AE5	6,2/142,4(60,4)
C Ducourneau	Felcoop	AE7	20
A Duparc	NA	AE7/ AE8	15/15
M Dupeyron	CdF services	AE4	10
G Dyrszka	MP	AE1/AE2/AE5	2/91,25(43,5)/31
B Fitoussi	CdF	AE7	174,5
C Flamin	HdF	AE6	18
C Floch	MP	AE5/AE6/AE7	8/25/10
L Genin	ARA	AE3	20,75
P. Goux	ARA	AE1	49(28)
R. Grossiord	CA	AE2/AE5	32/22
J Guegan	CdF Pôle animal	AE4	87
J-M Hamon	LR	AE3/AE6	25/29
S Huby	MP	AE5	10
T Jullien	Ouest	AE5/AE6/AE7	7/87/60
M Lanneshoa	CdF Filière porcine	AE4	42
F Lardier	Felcoop	AE3	13
L Leconte	CdF Pôle Animal	AE3/AE5	2,5/3

F Ledos	Ouest	AE1/AE9	53/115
I Lesage	Ouest	AE4	22
L Léveque	NA	AE3	75
M. Lorenzi	Corse	AE1	16
G. Lepetit	Normandie	AE1	12
G Lepetit	Ouest	AE1	24
L Leray / A Jeke	ARA	AE7	127,5
C Lesueur	HdF	AE2/AE5	32/83
M Lorenzi	Corse	AE2/AE4	17,25/74,25
M Marpault	Ouest	AE4/AE6/AE7	102/18/102
S. Mejia	ARA	AE6	62
Y Mery	Ouest	AE2 /AE5	38/24
A Pavie	LR	AE3	40
B Perdreau	CdF	AE3	168
P Pradalie	MP	AE7	10
J-L Przewozny	NA	AE2	22
F Poirson	NA	AE1	15
I. Ribes	LR	AE1/AE5/AE7	31,75/21/20
N Robaux	CdF	AE4AE5/	16/35
S Rochefort/C Tandou	LR	AE1	23,25
C Sageaux	NA	AE2/AE7	3/33
D Saintout	NA	AE1/AE2	32/20
P Sommer	NA	AE1/AE8	10/30
S Tauty	CdF Nutrition animale	AE4	70,5
C Vaurs	Centre	AE1/AE2/AE5/AE6/AE7	11/19/23/20/27
Y Vayer	CdF MdG	AE4	25,5
F Verdier	CdF MdG	AE4/AE6	11/2

Annexe 7 : Temps passés des réalisateurs de COOP de France

Programme de développement annuel réalisé COOP DE FRANCE

CASDAR
Année : 2017
Etat du programme : Réalisé en cours
Réalisateur : COOP DE FRANCE

N° de programme : 1
Imprimé le : 06/06/2018

Liste des agents par action										
Nom de l'organisme réalisateur Nom et prénom de l'agent	Agent Qualifié	Total en ETP	Action 1	Action 2	Action 3	Action 4	Action 5	Action 6	Action 7	Action 8
COOP DE FRANCE		9.40	0.37	1.68	1.26	2.80	0.84	0.94	0.88	0.10
ADDA Cécile	Oui	0.20	-	0.10	-	-	0.10	-	-	-
AMAR Philippe	Oui	0.32	-	-	-	0.32	-	-	-	-
ANJUERE Maud	Oui	0.21	-	0.17	-	-	-	0.04	-	-
BLAISE Nathalie	Oui	0.75	-	-	0.25	0.50	-	-	-	-
BOUYAZZA Ilham	Oui	0.00	-	0.00	-	-	-	-	-	-
BRICE Cédric	Oui	0.17	-	0.11	-	-	0.06	-	-	-
BRIS Valérie	Oui	0.16	-	-	-	0.16	-	-	-	-
CAMUSET Arnaud	Oui	0.40	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05	0.05
CASTET Régine	Oui	0.87	-	0.64	-	-	0.20	-	-	-
CHARRIER Virginie	Oui	0.50	-	-	-	-	-	0.50	-	-
DE CASTRO Julia	Oui	0.00	-	-	0.00	-	0.00	-	-	-
DUPAS Gaëlle	Oui	0.23	-	0.08	-	0.15	-	-	-	-
EQUIPE JURIDIQUE	Oui	0.48	0.25	-	-	0.07	0.16	-	-	-
ETEVENAUX Astrid	Oui	0.05	-	-	-	-	-	-	-	0.05
FITOUSSI Bastien	Oui	0.00	-	-	-	-	-	-	0.00	-
FITOUSSI/SANLAVILLE Bastien/Marianne	Oui	0.83	-	-	-	-	-	-	0.83	-
GARIN Emmanuel	Oui	0.30	-	-	-	0.30	-	-	-	-
GUEGAN Jeanne	Oui	0.41	-	-	-	0.41	-	-	-	-
JOYAREMPLACANT Romainà venir	Oui	0.00	-	0.00	-	-	0.00	-	-	-
LANNESHOUA Mei	Oui	0.20	-	-	-	0.20	-	-	-	-
LECONTE/DE CASTRO Laetitia/Julia	Oui	0.25	-	-	0.08	-	0.17	-	-	-
LEDOS Françoise	Oui	0.50	-	-	-	-	-	-	-	-
MARTINET Yann	Oui	0.35	-	-	-	-	-	0.35	-	-

Nom de l'organisme réalisateur Nom et prénom de l'agent	Agent Qualifié	Total en ETP	Action 1	Action 2	Action 3	Action 4	Action 5	Action 6	Action 7	Action 8
NIVET/REEMPLACANT Karine/à venir	Oui	0	-	-	-	-	-	-	-	-
PERDREAU Benjamin	Oui	0.88	-	-	0.88	-	0.00	-	-	-
QUEMERAIS Morgane	Oui	0.00	0.00	0.00	-	-	-	-	-	-
QUEMERAIS/BEAUSSANT Morgane/Sixte	Oui	0.20	0.07	0.13	-	-	-	-	-	-
RANNOU Emilie	Oui	0.49	-	0.40	-	-	0.09	-	-	-
RENOUVIN Jamila	Oui	0	-	-	-	-	-	-	-	-
ROBAUX Nicolas	Oui	0.00	0.00	-	-	0.00	-	-	-	-
SANLAVILLE Marianne	Oui	0.00	-	-	-	-	-	-	0.00	-
TALLEU Lucile	Oui	0.00	-	-	-	0.00	-	-	-	-
TALUY Sébastien	Oui	0.34	-	-	-	0.34	-	-	-	-
TINA Muriel	Oui	0.00	0.00	-	-	-	-	-	-	-
VAYER/TALLEU Yolène/Lucile	Oui	0.20	-	-	-	0.20	-	-	-	-
VERDIER Florent	Oui	0.11	-	-	-	0.10	0.01	0.00	-	-
Total général		9.40	0.37	1.68	1.26	2.80	0.84	0.94	0.88	0.10

Nom de l'organisme réalisateur Nom et prénom de l'agent	Action 9
COOP DE FRANCE	0.53
ADDA Cécile	-
AMAR Philippe	-
ANJUERE Maud	-
BLAISE Nathalie	-
BOUYAZZA Itham	-
BRICE Cédric	-
BRIS Valérie	-
CAMUSET Arnaud	-
CASTET Régine	0.03
CHARRIER Virginie	-
DE CASTRO Julia	-
DUPAS Gaëlle	-
EQUIPE JURIDIQUE	-
ETEVENAUX Astrid	-
FITOUSSI Bastien	-
FITOUSSI/SANLAVILLE	-

Nom de l'organisme réalisateur Nom et prénom de l'agent	Action 9
GARIN Emmanuel	-
GUEGAN Jeanne	-
JOYAVREEMPLACANT Romaric à venir	-
LANESHOUA Mai	-
LECONTE/DE CASTRO Laetitia/Julia	-
LEDOS Françoise	0.50
MARTINET Yann	-
NIVET/REEMPLACANT Kamel à venir	-
PERDREAU Benjamin	-
QUEMERAIS Morgane	-
QUEMERAIS/BEAUSSANT Morgane/Sixte	-
RANNOU Emilie	-
RENOUVIN Jamila	-
ROBAUX Nicolas	-
SANLAVILLE Marianne	-
TALLEU Lucile	-
TAUTY Sébastien	-
TINA Muriel	-
VAYER/TALLEU Yolène/Lucile	-
VERDIER Florent	-
Total général	0.53

Annexe 9 : Réponse de COOP de France à la transmission du rapport provisoire



Le Président

Madame Véronique VISSAC-CHARLES
Monsieur Nicolas PETIT
Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture
et des espaces ruraux
251, rue de Vaugirard
5732 Paris cedex 15

Paris, le 29 octobre 2019

Objet :

Réponse de Coop de France au rapport provisoire d'audit relatif au contrôle des organismes bénéficiaires des subventions financées par le compte d'affectation spéciale "développement agricole et rural" concernant le programme 2017 de COOP de France

Madame, Monsieur,

Coop de France souhaite, en premier lieu, remercier les auditeurs pour le temps qu'ils ont consacré à l'audit du volet 2017 de son programme de développement agricole et rural (PDAR) 2015-2020, et pour l'analyse approfondie de l'élaboration et de la mise en œuvre de ce volet. L'audit s'est déroulé sur sept mois, de mars 2019 jusqu'à la remise du rapport provisoire fin septembre 2019, et a compris l'analyse des documents écrits remis, des entretiens avec les responsables concernés de Coop de France ainsi que des visites en régions de fin avril à fin mai, ce qui a permis à la mission de mener toutes les investigations dont elle a eu besoin et à Coop de France d'apporter ses réponses de manière approfondie et argumentée.

Coop de France prend acte avec satisfaction de l'appréciation générale de la mission dans le résumé du rapport (« (...) le pilotage, l'exécution et la gestion financière du programme 2017 apparaissent conformes au prévisionnel conventionné ») et dans la conclusion générale (« La coopération agricole est un acteur essentiel du développement agricole et rural ; (...) l'organisation mise en place répond effectivement au double objectif d'une focalisation sur des activités d'animation et de mobilisation de l'ensemble du réseau dans sa diversité »). Elle prend note également avec intérêt des réserves exprimées et des recommandations émises (notamment « des marges d'amélioration existent pour augmenter l'efficacité et maîtriser le risque d'éparpillement »), qui seront sources d'améliorations et sur lesquelles nous revenons ci-après.

.../...

43 rue Sedaine - CS 91115 - 75538 PARIS Cedex 11 - TÉL. : +33(0)1 44 17 57 00 - FAX : +33(0)1 48 06 52 08 - info@coopdefrance.coop - www.coopdefrance.coop
INSCRITE À LA PREFECTURE DE PARIS SOUS LE N°56 / 000 583 - N° DE TVA INTRACOMMUNAUTAIRE FR 42 784 179 885



Au préalable, Coop de France apprécie la précision de l'analyse menée : les auditeurs ont bien compris le fonctionnement de notre réseau et l'ont retranscrit avec pertinence. Nous relevons cependant quelques erreurs factuelles :

- (p.8), la mission a également rencontré Danielle Maillard, assistante en charge du dossier développement (en même temps que Mme Menguy et MM. Boulogne et Oulié)
- (p.11) en 2006 fusion entre la confédération et les fédérations sectorielles des céréales (FFCAT), bétail et viande (FNCBV), la nutrition animale (Syncopac) et la déshydratation (SNDP), ces trois dernières n'étant pas citées.
- (p.22) « Le Comité scientifique d'évaluation (CSE) de Coop de France évalue (...) la programmation et la mise en œuvre (pertinence et cohérence) mais n'évalue pas l'impact ». En réalité, le CSE (cf. sa charte de fonctionnement et son rapport d'évaluation d'octobre 2017) analyse les points suivants : « cohérence des objectifs entre eux ; suites données à l'évaluation précédente ; activités réellement conduites et cohérence au regard des objectifs ; livrables, résultats, impacts ».
- (p.26) le Théma sur la biodiversité présente 19 expériences de coopératives retenues parmi une cinquantaine de réalisations identifiées (au lieu de « une cinquantaine d'expériences de coopératives »).
- (p.26) « l'évaluation effectuée par le CSE : les auditions se sont déroulées en septembre 2017 ». En réalité (cf. le rapport d'évaluation d'octobre 2017), les auditions se sont tenues au cours du premier semestre 2017. Ce rapport d'évaluation a été présenté à notre bureau en octobre 2017 en complément de l'intervention de représentants de la mission CGAER chargés des suites à donner à l'évaluation à mi-parcours du PNDAR (rapport ultérieurement publié en juillet 2017).
- (p.27) Le premier alinéa concernant les résultats se rapporte à l'AE2 et non l'AE1.
- (p.41) « Le CSE considère qu'il est plus important de renforcer les relations avec les partenaires externes que de diversifier les financements ». En réalité, eu égard aux moyens mobilisables, le CSE a recommandé ceci : « selon la priorité privilégiée, garder un des deux objectifs : ouverture à d'autres financements ; favoriser les interactions avec l'extérieur ». Tenant compte de cette recommandation, la direction de Coop de France a fait le choix de privilégier le renforcement des relations avec les partenaires externes et de conforter l'utilisation des fonds CASDAR plutôt que de chercher d'autres sources de financements. Rappelons que notre cadre d'action a été profondément remanié par rapport à la situation antérieure du fait du financement de la seule tête de réseau.

Concernant la remarque portant sur les comptes de l'exercice 2018, qui ne se situe pas dans le champ de l'audit comme le signale les auditeurs eux-mêmes, nous pouvons rappeler ici que Coop de France clôture son exercice au 31 décembre, que l'arrêté des comptes est effectué en mai de l'année suivante (approbation du conseil d'administration) pour présentation en assemblée générale deuxième quinzaine de décembre.

.../...

Trois recommandations du rapport d'audit seront particulièrement utiles à Coop de France pour l'amélioration de la qualité de sa gouvernance.

- « R1. - Améliorer la robustesse du rapportage des temps passés des réalisateurs, agents de développement de Coop de France et agents des fédérations régionales facturés en prestations de service ». C'est un point sur lequel nous travaillons depuis la mise en œuvre de la nouvelle organisation dans le cadre du PDAR et qui est particulièrement complexe. En effet, les organisations impliquées disposent d'outils de rapportage différents qu'il faut pouvoir faire converger ou pour le moins communiquer entre eux. Au-delà de ces aspects quantitatifs, nous devons rendre encore plus fiable l'évaluation qualitative des productions. Les auteurs soulignent, à propos des modifications intervenues dans notre PDAR 2015-2020, que (p.6) : « l'ampleur limitée des anomalies constatées peut être le signe que la mutation organisationnelle générée par ce changement est réalisée pour l'essentiel, mais demeure à parfaire ». Dans un premier temps, nous avons en effet fait porter l'action de gouvernance sur la production de livrables bien identifiables, qu'il fallait installer sous forme de collections (Théma, guides pratiques, Cahiers du développement coopératif) plutôt que sur la mise en place d'outils qui auraient été vécus comme des dispositifs de contrôle tatillons et improductifs. C'était une façon pour nous d'impulser une dynamique de changement vertueuse, qui nous permet maintenant d'aborder sereinement une évolution plus importante de nos outils de rapportage qualitatif.
- « R2- Fixer à 0,1 ETP la contribution minimale d'un réalisateur contribuant au DAR ». Les auditeurs transcrivent parfaitement (p.23) la règle appliquée par Coop de France « Le principe d'un minimum de 0,1 ETP par réalisateur et par AE paraissait admis, mais le respect de ce principe pouvait connaître des exceptions ». Parmi les exceptions à la règle, la mobilisation d'experts sur des points précis a bien été identifiée par les auditeurs. Les autres exceptions actuelles relèvent principalement de fédérations concernées par les réorganisations rendues nécessaires par la loi NOTRe et devraient disparaître à terme. Il nous faut sans doute réaffirmer cette règle en explicitant mieux les seules exceptions admissibles.
- « R4. - Organiser une imputation des frais de déplacement des agents de développement de Coop de France impliqués dans le PDAR qui supprime le risque de double prise en compte dans le rapportage financier ». Les auditeurs ont en effet détecté une erreur dans nos modalités de calcul sur l'année 2017, concernant les frais de déplacements. Celles-ci représentent une surévaluation de 6 833 € du montant total des dépenses indiquées dans le compte de réalisation sur un total de 2 925 210 €, soit 0,2%, ce qui ne modifie pas significativement l'économie globale de notre programme et n'aurait pas affecté le versement de la subvention. Nous avons bien sûr corrigé les modalités de calcul en enlevant du calcul forfaitaire les frais de déplacement imputés aux comptes DAR dans la comptabilité analytique dès 2018.

.../...

Une des recommandations du rapport conforte la démarche d'ores et déjà engagée par Coop de France à la suite de l'évaluation à mi-parcours réalisée au premier semestre 2017 :

- « R3. - Formaliser les rôles de tous les intervenants au PDAR et se doter d'outils permettant de faire respecter ces rôles et de rendre compte de façon robuste des travaux réalisés ». Le rapport souligne la nécessité de cette recommandation, car (p.43) « une meilleure reconnaissance des chefs de projets, avec des lettres de missions claires, faciliterait le pilotage du PDAR et en améliorerait la gouvernance »

Dès octobre 2017, lors de la présentation des résultats de l'évaluation au bureau de Coop de France, ce dernier a décidé de retenir la recommandation du CSE que chaque « chef de projet reçoive une lettre de mission cosignée par ses soins, par la présidence du réseau (et) par l'employeur direct ». A la date de l'écriture de ce courrier, les lettres de mission sont en cours de signature.

Les auditeurs ont également abordé des points qui portent sur le cadre d'action imposé à Coop de France et qui auraient pu faire l'objet de recommandations appropriées aux donneurs d'ordre. Elles rejoignent les vœux émis auprès du ministère par le CSE en 2017, auxquels Coop de France s'associe : « Sachant que le prévisionnel pluriannuel initial évolue peu les premières années, on gagnerait, à l'instar d'autres programmes nationaux et européens, à supprimer le prévisionnel annuel en se concentrant sur le mi-parcours et le terme du PNDAR. ». Nous soulignons ainsi les points suivants du rapport d'audit :

- (p.22) « bien des opérations du processus pourraient être réalisées sur un pas de temps pluriannuel et les échanges sur le programme annuel pourraient ne porter que sur les changements par rapport au programme pluriannuel initial. Une dissociation entre la description des actions et l'utilisation des moyens permettrait une meilleure concordance de chacune au pas de temps pertinent » ;
- (p.18 et 21) « Coop de France a dû rédiger deux propositions prévisionnelles, la première le 30 novembre 2016 conformément au processus habituel et le 30 mai 2017 suite à une réduction budgétaire de 5 % » ;
- (p.22) « La lourdeur du processus au regard de la réalité des enjeux est d'ailleurs d'autant plus importante qu'en 2017 il faut également solder le programme 2016 et qu'en 2018 il faut élaborer le conventionnement du programme 2018 ».

En prolongement de ce qui précède, nous nous étonnons d'un passage du rapport d'audit portant sur les modalités de présentation de notre programme reposant sur « une prolifération d'objectifs, de sous-actions et de tâches [qui] reste dans la logique du plan 2015-2020 (...) mais (...) gagnerait à être simplifiée. Il faut d'ailleurs noter que, suite à l'évaluation à mi-parcours par le CSE en 2017, le prévisionnel 2018 a été simplifié et surtout qu'il contient des indicateurs de réalisation et de résultats, ce qui manquait les années précédentes » (p.19).

La réponse à l'appel à propositions telle que demandée dans la note de service de la DGPAAT du 05/06/2014 devait présenter un calendrier de réalisation des actions sur 5 ans (« une présentation sous forme d'un diagramme de Gantt serait la bienvenue »). Ce point nous a amené à découper nos actions en nombreuses tâches, exercice qui s'est en effet avéré source de confusion plus que de clarification. Le plafonnement des actions à 300 000 € de fonds CASDAR nous a aussi imposé des découpages que nous n'aurions sans doute pas faits s'il n'y avait pas eu de plafonnement. Le dossier de candidature devrait pouvoir se limiter à une présentation des ambitions, des objectifs et des grandes actions à conduire avec un calendrier indicatif de production des livrables.

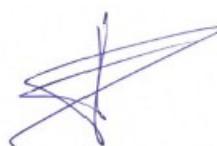
.../...

Le besoin de définir des indicateurs est en revanche tout à fait pertinent et vertueux pour clarifier les actions. Nous y travaillons depuis 2016, avec l'appui du bureau du développement agricole et des chambres d'agriculture et du CSE, et avons maintenant une assez bonne maîtrise de nos indicateurs de réalisation et dans une moindre mesure de résultats pour lesquels il nous faut encore progresser. Quant aux impacts, dont les auditeurs regrettent l'absence d'évaluation (p.22), rappelons les réflexions stratégiques partagées avec le ministère et les autres réseaux car il s'agit d'un manque commun à l'ensemble du dispositif PNDAR. Les auditeurs ayant réalisé l'évaluation à mi-parcours du PNDAR ont d'ailleurs recommandé « d'engager une réflexion sur les indicateurs d'impact à soumettre rapidement à la CT-CSO-DAR ». Ces travaux ont débuté et nous y participons activement car ils sont très utiles à notre organisation comme à l'ensemble du dispositif.

En conclusion, je souhaite renouveler mes remerciements à la mission d'audit, dont le rapport s'inscrit dans le processus continu d'amélioration du programme de développement agricole et rural de Coop de France, souhaité par les instances dirigeantes de notre réseau.

Je vous prie d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Dominiq ue Chargé



Annexe 10 : Réponse de la DGPE à la transmission du rapport provisoire



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION

Direction générale de la performance économique
et environnementale des entreprises

Service compétitivité et performance
environnementale

Sous-Direction performance environnementale
et valorisation des territoires

Bureau développement agricole et chambres
d'agriculture

A l'attention de 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 par
la confédération COOP de France (rapport n° 19033-
03)

Paris, le

14 OCT. 2019

Monsieur le Vice-Président,

Le 25 septembre dernier, les missionnaires du CGAAER mandatés sur l'audit de conformité de l'utilisation des crédits du CASDAR par la confédération COOP de France pour son programme d'activité 2017, nous ont remis leur rapport provisoire (rapport n° 19033-03).

Je souhaite vous remercier pour les propositions figurant dans le rapport qui vont nous permettre d'améliorer le suivi du programme de développement agricole de COOP de France. Mes services seront notamment attentifs à ce que le programme prévisionnel 2020 de COOP de France intègre les évolutions suggérées dans les recommandations 1, 2 et 4, portant respectivement sur la robustesse du rapportage du temps passé par les agents impliqués dans le programme, sur l'instauration d'un seuil plancher de 0,1 ETP pour la contribution d'un réalisateur au programme et enfin sur la mise en place d'un système d'imputation des frais de déplacement qui supprime le risque de double prise en compte dans le rapportage financier. Au-delà de la rédaction du programme 2020, nous serons également attentifs à ce que COOP de France donne suite à la recommandation n°3.

Par ailleurs, au-delà des recommandations formulées, comme noté dans le corps du rapport, une progression rapide est nécessaire de la part de COOP de France en temps qu'ONVAR pour suivre et étayer les résultats concrets obtenus dans le cadre du PDAR. C'est en ce sens que, pour la programmation 2018, la DGPE a exigé l'introduction d'indicateurs de résultats. Mais c'est un travail qu'il convient de poursuivre et renforcer d'ici la fin de la période 2014-2020.

Dans le cadre de la phase contradictoire consécutive à la remise de ce rapport, je n'ai pas d'observation particulière à émettre concernant les recommandations formulées par les missionnaires.

Le chef du service compétitivité
et performance environnementale



Serge LHERMITTE