



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

Rapport n° 20015-01

Audit du programme régional de développement agricole et rural de Nouvelle Aquitaine

**conformité de l'emploi des fonds CASDAR
sur le programme 2018**

établi par

Michel Chazaud
inspecteur général de l'agriculture

Philippe Vissac
Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Novembre 2020

SOMMAIRE

RÉSUMÉ.....	5
LISTE CHRONOLOGIQUE DES RECOMMANDATIONS.....	6
1. TERMES ET DÉROULEMENT DE LA MISSION.....	7
1.1. Objectifs de la mission.....	7
1.2. Déroulement de la mission.....	7
2. CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES ET STRUCTURATION DU PROGRAMME AUDITÉ.....	9
2.1. Le PRDAR 2014 -2020 de la Nouvelle Aquitaine.....	9
2.1.1. Éléments du contexte socio-économique de la Nouvelle Aquitaine.....	9
2.1.2. Principales caractéristiques du programme national de développement agricole et rural (PNDAR).....	10
2.1.3. Les priorités de développement sur lesquelles s'impliquent les chambres d'agriculture de Nouvelle Aquitaine	10
2.2. Les modalités d'examen du programme 2018.....	11
2.2.1. Le travail documentaire.....	11
2.2.2. Les entretiens.....	12
2.3. Le programme audité.....	12
2.3.1. Principales caractéristiques du programme 2018.....	12
2.3.2. La gouvernance du PRDAR.....	13
2.4. Choix des opérations soumises à contrôle approfondi.....	14
3. ORGANISATION ADMINISTRATIVE DE L'INSTRUCTION ET DU CONTRÔLE DU PROGRAMME PAR LA DGPE ET PAR LA DRAAF.....	15
3.1. La formalisation de l'instruction par la DGPE.....	15
3.2. Le contenu des vérifications par la DGPE.....	15
3.2.1. Vérification du projet de programme.....	15
3.2.2. Vérification du compte rendu 2018.....	17
3.3. la formalisation de l'instruction par la DRAAF.....	17
3.3.1. Vérification du projet de programme.....	17
3.3.2. Vérification du compte rendu 2018.....	18
4. CONFORMITÉ DES PROCÉDURES.....	19
4.1. Le projet de programme et la convention annuelle de financement.....	19
4.2. Les avis sur le projet de PRDAR Nouvelle Aquitaine.....	20
4.2.1. L'avis du comité scientifique de l'APCA	20
4.2.2. L'avis du COREDEF.....	21
4.3. Les conventions passées par le maître d'œuvre.....	21
5. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME.....	21
6. LA GESTION FINANCIÈRE DU PROGRAMME 2018.....	22
6.1. Un budget prévisionnel conforme aux orientations stratégiques.....	22
6.2. Réalisations budgétaires.....	23
6.3. Coûts salariaux affectés au programme.....	24
6.4. Charges indirectes affectées au programme.....	24

7. EXAMEN DES ACTIONS SÉLECTIONNÉES.....	24
7.1. Action Élémentaire AE 1: agro-écologie,réduction des intrants et biodiversité.....	25
7.1.1. Description de l'action.....	25
7.1.2. Comparaison entre les activités prévues et leur réalisation.....	25
7.1.3. Comparaison prévision / réalisations en termes de ressources affectées à l'AE1.....	27
7.2. Action Élémentaire AE 3 Efficacité économique et organisationnelle.....	27
7.2.1. Description de l'action.....	27
7.2.2. Comparaison entre les activités prévues et leur réalisation.....	28
7.2.3. Comparaison prévisions/ réalisations en termes de ressources affectées à l'AE3.....	28
7.3. Action Élémentaire AE5 PPR : repérage et transfert de l'innovation.....	29
7.3.1. Description de l'action.....	29
7.3.2. Comparaison entre les activités prévues et leur réalisation.....	30
7.3.3. Comparaison prévisions/réalisations en termes de ressources affectées à l'AE5.....	30
31	
CONCLUSION.....	32
ANNEXES.....	33
Annexe 1 : Lettre de mission.....	34
Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées.....	36
Annexe 3 : Liste des sigles utilisés.....	38
Annexe 4 : Réponse de la CRA Nouvelle Aquitaine.....	39
RÉPONSE AU RAPPORT D'AUDIT DU PROGRAMME RÉGIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL	
.....	40
DE NOUVELLE AQUITAINE - PROGRAMME 2018.....	40
N° 20015 - 01.....	40
.....	40
Annexe 5 : Réponse de la DRAAF Nouvelle Aquitaine.....	45
Annexe 6 : Réponse de la DGPE.....	48

RÉSUMÉ

Du 15 au 17 septembre 2020, une mission d'audit a été réalisée sur le programme régional de développement agricole et rural (PRDAR) de la région Nouvelle Aquitaine.

Elle avait pour but de contrôler la conformité et l'effectivité de la mise en œuvre par la chambre régionale d'agriculture des actions subventionnées par le compte d'affectation spéciale de développement agricole et rural (CASDAR) au cours de l'année 2018 dans le cadre du PRDAR.

L'année 2018 constitue la première année d'un PRDAR commun sur la région Nouvelle Aquitaine . L'intégration de nouveaux partenaires en avril 2018 a nécessité d'expliquer l'esprit du PRDAR mais aussi l'ensemble des règles à respecter.

Les 7 actions élémentaires retenues contribuent à l'ensemble des quatre axes stratégiques du programme national de développement agricole et rural 2014/2020 (PNDAR)

le coût total du programme 2018 s'est élevé à 10 652 593€ dont 5 727 049€ ont été financés par la CASDAR, soit 55 % du montant total.

Les principales actions du PRDAR permettent de faire avancer des projets importants pour la région Nouvelle Aquitaine : l'agro-écologie, l'efficacité économique et organisationnelle des exploitations et le repérage et transfert de l'innovation.

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

Cependant, pour le prochain PRDAR, la chambre d'agriculture de Nouvelle Aquitaine devra éviter l'émiettement des actions, disposer des leviers pour véritablement coordonner les nombreuses structures partenaires, faire évoluer son travail de restitution pour ne pas en rester au stade de la réalisation et mieux mettre en valeur le bénéfice rendu aux agriculteurs grâce aux avancées du numérique.

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

Mots clés : CASDAR, chambre régionale d'agriculture , Nouvelle Aquitaine , développement agricole DGPE, DRAAF

LISTE CHRONOLOGIQUE DES RECOMMANDATIONS

(lors de l'établissement de la liste des recommandations, choisir entre la liste chronologique et la liste par thématiques)

- R1. Recommandation adressée à la chambre régionale d'agriculture de Nouvelle Aquitaine : renforcer la formation sur les compétences techniques de leurs agents sur les dimensions environnementale et économique..... 16
- R2. Recommandation adressée à la chambre régionale d'agriculture de Nouvelle Aquitaine : pour le prochain PNDAR, la Chambre devra faire évoluer son travail de restitution pour ne pas en rester au stade de la réalisation et de l'offre de solutions et mieux mettre en avant le bénéfice escompté ou rendu aux agriculteurs..... 22
- R3. Recommandation à l'attention de la Chambre Régionale d'agriculture de Nouvelle Aquitaine : sans présager de ce que seront les interventions du futur PRDAR, il est essentiel que les organismes mobilisent des ressources humaines pour des quotités plus proches de 0,5 ETP que de 0,05 ETP. Clairement, pour être efficaces, les actions doivent être portées en interne et en lien avec les autres partenaires et cela suppose un engagement significatif des collaborateurs. Le nécessaire pilotage de ce PRDAR par la CRA en sera plus aisé..... 31
- R4. Recommandation à l'attention de la DRAAF et de la Chambre Régionale d'agriculture Nouvelle Aquitaine: pour le futur PRDAR, mettre en avant quelques actions concrètes qui mobilisent tous les acteurs telle que la promotion d'une vingtaine de pratiques transformantes qui devront être accompagnées auprès des agriculteurs qui décideront de leur mise en œuvre dans le cadre de leur projet d'entreprise. Chaque agriculteur/trice adaptera ces pratiques dans son contexte particulier..... 31
- R5. Recommandation à l'attention de la DRAAF et de la chambre régionale d'agriculture : toujours pour le futur PRDAR, prévoir en cohérence, avec l'échelon national, une 2nde action qui vise à numériser les démarches de collecte de références et de résultats expérimentaux, de capitalisation et d'utilisation ultérieure, de diffusion et de valorisation de l'information utilisable par les agriculteurs. La taille et la diversité agricole de la région, sa couverture par le réseau haut débit et la nécessité de s'engager rapidement et massivement dans des approches locales et multi performantes supposent d'aller dans ce sens..... 31

1. TERMES ET DÉROULEMENT DE LA MISSION

1.1. Objectifs de la mission

Par arrêté du 25 avril 2007 modifié le 4 octobre 2016, le ministre chargé de l'agriculture a confié au conseil général de l'agriculture de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAAER), le contrôle après paiement sur l'ensemble des organismes bénéficiaires des subventions financées par ce compte d'affection spéciale pour le développement agricole et rural (CASDAR).

Dans ce cadre, le comité d'orientation du CGAAER réuni le 11 décembre 2019, sous la présidence de la directrice de cabinet du ministre, a validé le programme de travail 2020. Il a décidé notamment un audit de conformité de l'utilisation des fonds CASDAR octroyés en 2018 à la chambre régionale d'agriculture de Nouvelle Aquitaine.

L'audit a eu pour objet :

- de vérifier que le compte rendu technique et financier présenté par la chambre régionale est sincère et véritable ;
- de s'assurer que les actions conduites l'ont été conformément au programme prévisionnel agréé par le ministre de l'agriculture.

Il convient de préciser que cette mission n'avait pas pour vocation d'évaluer l'impact des programmes.

1.2. Déroulement de la mission

Suite à la lettre de mission du 16 janvier 2020 (annexe 1), le vice-président du CGAAER a désigné Monsieur Michel Chazaud inspecteur général de l'agriculture, coordonnateur de la mission et Monsieur Philippe Vissac ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts pour conduire cet audit.

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

Par lettre en date du 6 février 2020, le président de la MIGA a informé la chambre régionale d'agriculture de la décision de cet audit.

Les auditeurs ont rencontré le responsable de ce PRDAR, Christophe Pinard accompagné de Ludovic Bonnard au bureau du développement agricole et des chambres d'agriculture (BDA) de la direction générale de la performance économique et environnementale et des entreprises (DGPE) le 19 février 2020 et ont rassemblé les différents documents nécessaires.

Des documents complémentaires ont été envoyés par la CRA Nouvelle Aquitaine le 7 septembre 2020.

Du 15 au 17 Septembre 2020, les auditeurs se sont rendus à Limoges après avoir adressé à leurs interlocuteurs des guides d'entretien (CRA et DRAAF).

Ils tiennent à remercier toutes les personnes rencontrées au cours de cette mission pour la qualité de leur accueil et pour leur disponibilité.

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

Le rapport provisoire a été transmis le 9 Novembre 2020 au directeur de la chambre régionale à la DRAAF et au BDA dans le cadre de la phase d'échanges contradictoires.

Les observations de la CRA sont en annexe 4.

Les réponses de la DGPE sont en annexe 5 et les observations de la DRAAF en annexe 6.

2. CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES ET STRUCTURATION DU PROGRAMME AUDITÉ

2.1. Le PRDAR 2014 -2020 de la Nouvelle Aquitaine

2.1.1. Éléments du contexte socio-économique de la Nouvelle Aquitaine

Première région agricole de France et d'Europe, la Nouvelle Aquitaine rassemble 12 départements sur une surface de 84000 km.

Les productions végétales représentent 69 % de l'agriculture contre 31 % pour les productions animales.

Les grandes cultures occupent les zones de plaine. La viticulture est principalement localisée dans deux grands bassins de production autour de Bordeaux et de Cognac.

L'élevage reste prédominant dans les zones où l'exploitation des terres est difficile.

Le chiffre d'affaires agricole est de 10,5 milliards d'€ (1° rang français, 15% du chiffre national).

Cette diversité des productions se traduit au niveau des structures d'exploitations. La surface agricole utilisée (SAU) moyenne est de 47 hectares, légèrement inférieure à la moyenne nationale (55 ha) masque des différences importantes entre les territoires . Elle atteint 57 ha en Limousin et 68 ha en Poitou Charentes alors qu'elle n'est que de 32 ha en Aquitaine où les exploitations viticoles sont les plus nombreuses.

Le nombre d'emplois à temps complet générés pour 100 ha cultivés dépend aussi de l'orientation technique des exploitations Il est en moyenne pour la région de 3,3 mais atteint 5,4 en Aquitaine.

L'âge moyen des exploitants agricoles en activité se situe entre 47 et 49 ans selon les départements . Cependant les agriculteurs de plus de 55 ans sont plus nombreux que ceux de moins de 40 ans. Le renouvellement des générations constitue donc un enjeu majeur pour l'avenir.

L'agriculture régionale affiche 124 000 emplois à temps complet pour 83 000 exploitations recensées.

Sur un plan plus global, les actifs salariés de l'agriculture et des IAA représentent 5 % de l'ensemble des salariés.

La Nouvelle Aquitaine compte 216 signes de qualité et de l'origine (SIQO). 40 % des exploitations agricoles produisent au moins un produit sous SIQO contre 29 % en France.

En agriculture biologique, la Nouvelle Aquitaine est la 2ème région de production en nombre de producteurs certifiés (5000) et la 3è en surface avec 200 000 hectares soit 5 % de la surface agricole utilisée.

Forte de 9483 entreprises agro-alimentaire et de 57530 salariés la région Nouvelle Aquitaine réalise 30 milliards de chiffre d'affaires en 2013. Elle est la 3ème région française en la matière.

Le cognac, les vins, les produits laitiers et les viandes sont des produits à forte valeur ajoutée.

Les surfaces couvertes par la forêt (2,8 millions d'hectares) ce qui représente un tiers du territoire régional produisent en moyenne chaque année près de 10 millions de m³ de bois.

Les 28 300 établissements de la filière forêt bois emploient 56 300 salariés et réalisent un chiffre d'affaires de 9,7 milliards d'€, dont 1,6 milliard à l'export.

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

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

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

Quatre priorités thématiques avaient été fixées pour répondre à ces défis.

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

2.1.3. Les priorités de développement sur lesquelles s'impliquent les chambres d'agriculture de Nouvelle Aquitaine

Les régions Aquitaine, Limousin, et Poitou Charentes ont fusionné au 01/01/2016 pour constituer la région Nouvelle Aquitaine.

Le COREDEF du 13 Mai 2016 a décidé de profiter de la révision à mi-parcours des PRDAR pour élaborer un programme unique Nouvelle Aquitaine.

Un COPIL PRDAR , composé des chargés de PRDAR de la CRA et CDA , des élus en charge du développement agricole a été constitué pour travailler à l'élaboration d'un nouveau programme.

Les échanges ont permis de dégager un consensus autour de plusieurs thématiques intéressant les 12 départements et la nouvelle région :

- l'agro-écologie :réduction des intrants, biodiversité, méthanisation et énergies, fourrages et autonomie protéique;
- la gestion quantitative de l'eau ;
- l'économie des exploitations ;
- l'organisation du travail ;
- les filières locales et les circuits courts ;
- le repérage et le transfert de l'innovation.

Des groupes de travail ont été constitués pour travailler sur ces thématiques et un séminaire rassemblant l'ensemble des participants aux groupes de travail a permis d'avancer sur la structuration des actions et sur leur contenu.

Cinq actions élémentaires ont été retenues pour répondre aux problématiques et aux enjeux d'une région à 12 départements aux caractéristiques très différentes.

- AE 1 agro-écologie, réduction des intrants et biodiversité
- AE 2 gestion quantitative de l'eau efficacité
- AE 3 efficacité économique et organisationnelle
- AE 4 dynamiques territoriales et économie de proximité
- AE 5 PPR repérage et transfert de l'innovation

à ces actions s'ajoutent :

- AE 6 services de remplacement
- AE 7 gouvernance du programme

L'ensemble des actions contribuent aux innovations et au projet agro-écologique et l'AE 5 PPR est entièrement dédiée à ces deux thématiques innovations et agro- écologie à travers ses 2 objectifs stratégiques :

- initier et repérer les innovations agro-écologiques et multi performance
- capitaliser, faire connaître et transférer les innovation

2.2. Les modalités d'examen du programme 2018

2.2.1. Le travail documentaire

Les auditeurs se sont attachés dans un premier temps à réunir différents documents de nature réglementaire et procédurale (instructions ministérielles notamment les circulaires du 20 juin 2013, du 25 septembre 2013 et du 13 février 2015; rapport sur l'évaluation de la politique nationale de développement agricole et rural ; manuel d'audit, contrat d'objectifs des chambres d'agriculture pour le PRDAR 2014-2020 avec le BDA . En second lieu, les auditeurs se sont vu remettre :

- le programme prévisionnel détaillé 2018 et le compte rendu 2018,

- la convention relative au financement pour l'année 2018, des programmes régionaux de développement agricole et rural (PRDAR) des chambres d'agriculture,
- l'arrêté portant approbation de la délégation à l'agence de service et de paiement (ASP) de crédits du compte d'affectation spécial développement agricole et rural (CASDAR) pour le financement de certains programmes régionaux de développement agricole et rural (PRDAR) prévisionnels de 2018,
- l'arrêté portant approbation de programmes régionaux de développement agricole et rural pour l'année 2018,
- l'avis de la DGPE sur le programme prévisionnel DAR 2018 de la chambre régionale d'agriculture nouvelle Aquitaine,
- l'avis de la DGPE sur le compte rendu du programme DAR 2018,
- la fiche d'examen du programme prévisionnel (fiche d'examen faite par la DRAAF),
- la fiche d'examen du compte rendu d'exécution 2018,
- la convention attributive de subvention entre la DRAAF et la CRA,
- l'avis du comité scientifique de l'APCA sur le programme prévisionnel.

2.2.2. Les entretiens

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

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

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

2.3. Le programme audité

2.3.1. Principales caractéristiques du programme 2018

L'ensemble des actions contribuent aux innovations et au projet agro-écologique et l'AE 5 PPR est entièrement dédié à ces 2 thématiques innovations, innovations et agro-écologie à travers ses 2 objectifs stratégiques :

- initier et repérer les innovations agro-écologiques et de multi performance,
- capitaliser, faire connaître et transférer les innovations .

Ce nouveau programme répond aux objectifs du contrat d'objectifs :

Chaque fiche descriptive d'action élémentaire précise la contribution à l'innovation de chaque action élémentaire .

L'AE 5 PPR repérage et transfert de l'innovation vise à renforcer le repérage des innovations de terrain sur un thème ou sur un public particulier.

Deux actions du PRDAR Nouvelle Aquitaine répondent à l'objectif visant à la diffusion et au transfert de l'innovation (AE5) et à l'efficacité économique et organisationnelle (AE3) à travers la diffusion de références sur les systèmes d'exploitation innovants.

Les chambres d'agriculture ont développé le conseil vers la double performance et poursuivent cette orientation dans ce programme.

Chaque fiche descriptive d'action élémentaire comporte une rubrique décrivant les modalités de communication de chaque action.

L'AE 5 PPR comporte un objectif visant à capitaliser des innovations issues des collectifs et individuelles ayant trait à l'agro-écologie et à la multi performance.

2.3.2. La gouvernance du PRDAR

La gouvernance du programme est réalisée au travers d'instances de concertation, d'instances de suivi et d'instances de pilotage des AE

- les instances de concertation

La fusion des 3 trois ex régions, Aquitaine, Limousin, Poitou Charentes a eu lieu le 01 /01/2016.

Le COREDEF du 13 mai 2016 a décidé de profiter de la révision à mi-parcours de tous les PRDAR pour élaborer un programme unique Nouvelle Aquitaine pour 2018 - 2020.

Un COPIL a été mis en place pour conduire les travaux : élus des ex COREDEF chargés de PRDAR de la chambre régionale et des chambres départementales associant 2 directeurs référents.

Un séminaire de réflexion a eu lieu les 8 et 9 février 2016. une évaluation accompagnée par le cabinet EPICES a été menée en parallèle.

Le COREDEF a eu la volonté de finaliser le programme Nouvelle Aquitaine 2018- 2020 pour la mi décembre 2017.

Le COREDEF à l'échelle de la Nouvelle Aquitaine s'est réuni à 2 reprises en 2018, le 23 mai et le 14 décembre 2018

- les instances de suivi

Elles sont composées des chefs de PRDAR départementaux, de l'équipe d'animation régionale et des responsables d' AE des cadres de la DRAAF.

Des rencontres physiques ou des échanges en visio conférences ont eu lieu sur l'année 2018 pour piloter la mise en œuvre du programme.

- Les instances de pilotage des AE

La mise en place d'un PRDAR avec 39 partenaires et 276 agents sur un vaste territoire nécessite la mise en place d'instances de pilotage structurées .

2018 est la première année de fonctionnement de ces instances ;

Chaque AE est sous la responsabilité d'un responsable d 'AE, agent de la chambre régionale d'agriculture.

Il anime une équipe de pilotes d'objectifs stratégiques ou opérationnels (2 à 5 pilotes selon les AE). Ces pilotes sont le plus souvent des agents de chambres départementales avec quelques agents de la chambre régionale Nouvelle Aquitaine.

Une concertation se fait entre les responsables d 'AE et l' équipe régionale d'animation du PRDAR mais chaque AE a son propre mode de pilotage .

Les missions principales de ces comités de pilotage de l'AE sont de réaliser le compte rendu annuel d'activités de suivre la mise en place des actions dans l'année, d'initier des projets régionaux , de valoriser les productions et livrables en particulier dans les plates formes dédiées, d'associer les partenaires hors chambre aux actions et de suivre les indicateurs.

Ce dispositif de pilotage bien que complexe et impliquant plusieurs agents des CDA s'est montré globalement performant . Il a le mérite d'impliquer des agents de terrain et des cadres intermédiaires qui s'emparent ainsi des objectifs de ce programme.

2.4. Choix des opérations soumises à contrôle approfondi

Les auditeurs préalablement à leur déplacement en région Nouvelle Aquitaine ont retenu les actions particulières comme supports de leurs investigations approfondies :

- AE1 : agroécologie , réduction des intrants et biodiversité
- AE 3 : efficacité économique et organisationnelle des exploitations agricoles
- AE 5 : projet pilote régional : repérage et transfert de l'innovation

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

- les priorités gouvernementales ;
- l'importance de ces actions pour le développement de la région ;
- le niveau des ETP et des crédits mobilisés (les 3AE « pèsent » 71,98 % des ETP, 59 % du coût total et 61,7 % des crédits CASDAR du programme réalisé en 2018).

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

3.1. La formalisation de l'instruction par la DGPE

Les auditeurs ont examiné les documents qui leur ont été remis par le BDA, le 19 février 2020.

La déconcentration de la gestion des programmes régionaux de développement agricole et rural (PRDAR) aux DRAAF des 12 régions de l'hexagone s'applique dès le programme 2018.

Une instruction technique décrivant les rôles respectifs des DRAAF et de la DGPE dans ce nouveau cadre a été réalisée en date du 14 février 2018. Elle identifie les points de vigilance à destination des DRAAF notamment.

3.2. Le contenu des vérifications par la DGPE

Dans ce cadre, le rôle de la DGPE est de garantir que les dossiers présentés par la chambre régionale d'agriculture (CRA) répondent bien aux orientations nationales du PNDAR et de vérifier la qualité des rédactions sur le fond et la forme pour assurer une certaine homogénéité des programmes régionaux. Elle s'appuie sur l'avis du CS de l'APCA.

A la suite de cette analyse, elle fournit à la DRAAF un avis écrit sur le programme prévisionnel et sur le compte rendu.

3.2.1. Vérification du projet de programme

Par courrier en date du 9 février 2018 la DGPE a fourni à la DRAAF son avis écrit sur le programme prévisionnel, organisé selon 7 critères et une appréciation générale.

- Concernant l'évaluation à mi-parcours et fusion des PRDAR.

La DGPE salue la démarche volontariste des chambres de s'engager dans la fusion des 3 PRDAR dès la mise en place de la réforme territoriale. Avec l'aide d'un cabinet de conseil, elle a abouti à un programme resserré de 7 actions, dont 5 techniques auxquelles s'ajoute les traditionnelles actions <<remplacement >> et <<gouvernance>>. Les 5 actions techniques visent à prendre en charge les thématiques ayant fait consensus pour les 12 départements de la Nouvelle Aquitaine.

- Concernant la gouvernance.

Le schéma proposé est intéressant et semble opérationnel.

Il n'est cependant pas fait état du service IRD dans le dispositif de gouvernance alors qu'il est censé héberger et encadrer le déroulement du PRDAR.

- Pour ce qui est de la pertinence du programme et de la logique << enjeu-objectif-travaux -indicateurs >>. Dans l'ensemble des fiches, l'adéquation est de bon niveau. Il y a eu un important travail de réflexion stratégique pour aboutir à ce résultat.
- Prise en compte de l'agro-écologie et répercussion sur le système de conseil.

L'ensemble des actions contribue aux innovations et au projet agro-écologique et l'AE 5 PPR est entièrement dédiée à ces deux thématiques.

L'agro-écologie est en effet centrale dans le programme avec l'AE 1 qui y est dédiée et des éléments de la plupart des autres AE qui en relèvent.

Le représentant de la DGPE fait toutefois remarquer qu'il conviendrait de renforcer la formation des conseillers, véritable enjeu pour les chambres d'agriculture.

- Innovation

Pour la DGPE, la note de synthèse présentée indique que l'ensemble des actions contribuent aux innovations et projet agro-écologique et que l'AE5 PPR est entièrement dédiée à ces 2 thématiques. L'analyse de l'AE 5 montre qu'elle est effectivement structurante au regard de l'innovation et qu'elle joue un rôle pivot vis à vis des autres AE.

Les autres AE ont toutes un paragraphe <<innovation>> assez bien renseigné mais qui ne fait jamais le lien avec l'AE5.

- partenariat

A ce stade, les partenaires réalisateurs du programme 2018 sont les mêmes que dans les PRDAR Pré-fusion : les parts de crédit qui leur sont attribués se montent à 1,2 % de la subvention totale du programme Nouvelle Aquitaine, ce qui ne satisfait pas la demande de la DPE de réserver 5 % de l'enveloppe à des acteurs extérieurs au réseau des chambres.

De nouveaux partenariats sont en cours de construction. Un nouveau programme sera déposé au cours du 1^o trimestre intégrant ces évolutions.

- Répartition des ETP / AE

La corrélation entre nombre d'ETP et coût de l'action est bonne, la part du CASDAR par action est significative et homogène (55% en moyenne).

Les AE 1,3 et 4 sont très significativement dotées > 25 ETP.

- Appréciation globale du programme

Pour la DGPE, le programme est de bonne qualité, agréable à lire grâce notamment à la présentation homogène et bien organisée des fiches action. Il y a eu de toute évidence un important travail de réflexion stratégique qui a abouti à un programme resserré et d'une grande cohérence.

On peut cependant regretter que cette réflexion stratégique ne soit pas entièrement valorisée par une mise en interaction des AE autour de l'AE 1.

Pour la DGPE, il manque également la vision de la chambre concernant le gestion des ressources humaines et la montée en compétence des agents pour leur permettre d'être efficaces en matière d'accompagnement stratégique.

R1. Recommandation adressée à la chambre régionale d'agriculture de Nouvelle Aquitaine : renforcer la formation sur les compétences techniques de leurs agents sur les dimensions environnementale et économique.

3.2.2. Vérification du compte rendu 2018

Suite à la déconcentration de la gestion des programmes régionaux de développement agricole et rural (PRDAR) aux DRAAF des 12 régions et conformément à l'instruction technique DGPE/SDPE/ 2018-131 du 14 février 2018 décrivant les rôles respectifs des DRAAF et de la DGPE . Cette dernière a analysé le compte rendu du programme CASDAR 2018 (lettre transmise le 29 Août 2019).

Ainsi elle constate beaucoup de choses intéressantes mais qui relèvent essentiellement de la <<réalisation>> plutôt que du <<résultat>>. On voit peu les références aux agriculteurs dans ces quelques pages et il est difficile de discerner l'intérêt qu'ils peuvent tirer des actions réalisées. Il est certes un peu tôt pour exiger des résultats à rapprocher directement des AE puisque 2018 est la 1^o année de ce PRDAR revisité. Le compte rendu final des travaux fait ressortir un programme de travail mené et réalisé conformément au prévisionnel avec un niveau d'information détaillé . Sous réserve que les ratios du CASDAR soient respectés et que les pièces demandées soient présentes, le BDA a donné son accord pour que le solde de la subvention soit versé à la CRA.

Pour le prochain PNDAR, la chambre régionale devra faire évoluer son travail de restitution pour ne pas en rester au stade <<réalisation>> et mieux mettre en avant le bénéfice rendu aux agriculteurs.

3.3. la formalisation de l'instruction par la DRAAF

Après réception de l'avis de la DGPE sur le programme prévisionnel et sur le compte rendu, la DRAAF est chargée de l'instruction.

3.3.1. Vérification du projet de programme

Les auditeurs ont pu prendre connaissance de la fiche d'examen de projet PRDAR Nouvelle Aquitaine et du courrier adressé par la DRAAF au président de la chambre datés respectivement du 14 mai 2018 et du 7 mai 2018.

Cette fiche vise à faire des observations sur les documents reçus.

Les observations ont porté sur les éléments suivants :

- les éléments financiers et les ETP notamment sur plusieurs exercices,
- la complétude des documents,
- l'appréciation qualitative du programme.

La DRAAF considère que le document est complet et souligne l'important travail de construction d'un vrai projet régional à l'échelle de la Nouvelle Aquitaine entrepris dès 2017 autour d'une nouvelle gouvernance régionale qu'il a fallu redéfinir dans le contexte difficile de fusion des chambres régionales.

Le PRDAR comprend 5 actions techniques de développement agricole dont les objectifs et les descriptifs sont clairement définis. Il faut noter que les actions pourraient être décrites plus concrètement et localisées mais elles s'inscrivent bien dans les actions de référence du contrat d'objectif conclu entre l'APCA et le Ministère.

La DRAAF a pu constater un renforcement des relations avec le réseau des CUMA.

Le pilotage a été également réfléchi de manière à assurer un pilotage transversal du PRDAR afin de mieux servir les stratégies régionales.

Concernant la lettre adressée au président de la chambre, cette dernière reprend les éléments importants contenus dans la fiche ainsi que des éléments qu'il conviendrait de revoir pour le PRDAR 2019.

3.3.2. Vérification du compte rendu 2018

La DRAAF a réalisé une fiche d'examen du compte rendu signée le 27/09/2019 par la chargée de mission.

La présence ou non des documents demandés sont portés dans cette fiche qui comprend :

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

Dans cette fiche, la DRAAF note son appréciation qualitative de l'ensemble des documents, du compte rendu et du respect de la programmation ainsi que sa demande de compléments. Ainsi, la DRAAF signale que les documents fournis par la CRA répondent parfaitement aux demandes des services de contrôle de la dépense.

La gestion des dépenses CASDAR apparaît sérieuse au vu des pièces fournies.

Tous les indicateurs obligatoires de gestion des crédits sont respectés mis à part le petit écart sur les partenaires, suite à une sous-consommation peu prévisible de la Fédération Régionale des groupes d'études et de développement agricoles (FRGEDA).

Parallèlement à cela, la DRAAF a effectué un relevé de conclusions de la réunion CRA / DRAAF Nouvelle Aquitaine du 27 septembre 2019 sur le bilan du PRDAR 2018.

La DRAAF relève une présentation très complète des actions réalisées par chacune des CDA.

Pour l'action 1 sur l'agro-écologie, il serait nécessaire de faire une synthèse car le recensement exhaustif de chaque réalisation détaillée par chacune des CDA est trop chargé pour un bilan.

Sur l'action PPR, les ETP atomisés de 0,01 à 0,02 ETP pour certaines CDA relevés dans le prévisionnel ont été revus pour le bilan. Il est recommandé de bien dissocier les actions de l'AE 1 et de l'AE 5.

il est demandé de produire davantage de livrables qui pourront être placés sur Opéra connaissances - volet capitalisation des actions.

Les livrables fournis dans le bilan n'illustrent pas suffisamment les travaux réalisés sur le PRDAR.

La DRAAF fait remarquer l'absence de formalisation de la mise en place du service IRD commun au sein de la CRA.

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

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

4. CONFORMITÉ DES PROCÉDURES

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

- Le 10 décembre 2013, le ministre de l'agriculture de l'agroalimentaire et de la forêt et le président de l'APCA ont signé un contrat d'objectifs des chambres d'agriculture pour les programmes régionaux financés par le CASDAR.
- Le 28 février 2018, le ministre a signé l'arrêté portant approbation de la délégation à l'agence de services et de paiement de crédits du compte d'affectation spécial développement agricole et rural (CASDAR) pour le financement de certains programmes régionaux de développement agricole et rural (PRDAR) prévisionnels de 2018.
- Le 5 juin 2018, le ministre a signé l'arrêté portant approbation des programmes de développement agricole et rural pour l'année 2018. L'article 1° dispose que les programmes présentés par les chambres régionales sont approuvés. L'article 2 renvoie à un tableau en annexe qui fixe à 5 727 049 € le maximal du concours financier du ministère à la chambre régionale pour 2018.
- Le 24 juillet 2018, la DGPE a notifié à l'agence de services et de paiement la convention ayant pour objet de définir les conditions dans lesquelles le ministère confie à cette agence le paiement de subventions versées aux chambres d'agriculture dans le cadre des PRDAR.
- Le 2 octobre 2018, le préfet de la région Nouvelle Aquitaine et par délégation le directeur régional de l'alimentation de l'agriculture et de la forêt de cette région a notifié à la chambre la convention du PNDAR relative au concours financier du ministère au PRDAR à réaliser en 2018.
- La convention décrit 7 actions prévues par la chambre et agréées par le ministère.
- L'article 4 précise que le montant est égal 5 727 049 € correspondant à environ 55,45 % du montant total des dépenses prévisionnelles arrêtées à 10 326 996 €. Il prévoit que, si à la fin du projet, les dépenses réalisées sont inférieures à celles inscrites au budget prévisionnel, la subvention sera automatiquement réduite pour conserver le taux de subvention sur le montant total des dépenses mentionné.
- L'article 5 de la convention prévoit qu'un premier versement représentant 80 % de la

subvention, soit (4 581 639 €) soit versé à la signature de la convention. Le solde soit 1 145 410 €, sera effectué après remise et approbation du compte rendu final d'exécution et des comptes de réalisation définitifs.

- L'article 8 précise ce qui est attendu du compte rendu que la chambre doit produire avant le 31 mai 2019.
- l'ensemble des documents préparés par la DRAAF et la DGPE est cohérent et n'appelle pas d'observation quant à leur conformité par rapport au document de référence (circulaire du 14 février 2018).

4.2. Les avis sur le projet de PRDAR Nouvelle Aquitaine

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

Le comité scientifique s'est réuni les 9 et 10 janvier 2018, pour évaluer le PRDAR 2018/2020, il a été relevé plusieurs points forts.

Le conseil scientifique souligne le travail très important réalisé pour élaborer un programme commun aux trois anciennes régions. Le programme est cohérent, et bâti autour de 7 actions élémentaires aux objectifs bien positionnés et clairs, quant à leur contribution à l'innovation et à la multi performance.

Les objectifs des AE sont bien décrits, même si les actions concrètement prévues mériteraient d'être précisées.

Le comité scientifique relève les points à améliorer et émet les recommandations suivantes :

- D'une manière globale, le lien entre les objectifs annoncés et le détail des actions effectivement prévues n'est pas toujours clairement détaillé. Le programme ne précise pas la façon dont les expériences positives des anciennes régions sont valorisées au niveau du nouveau PRDAR.
- Le comité scientifique invite à prolonger le travail de justification des AE. Il faudra notamment porter une attention particulière à la prise en compte des diversités de la nouvelle région afin de développer une stratégie en lien avec le contexte régional.
- Pour le comité scientifique, la gouvernance est insuffisamment décrite et nécessite encore un gros travail de structuration. La différence entre indicateurs de réalisation et de résultats est un peu artificielle et paraît peu appropriée. Enfin le programme contient certaines redondances, qui ne facilitent pas la lecture.
- Le comité scientifique demande à la chambre de lui transmettre d'ici la fin de l'année 2018 un document détaillant la stratégie de la chambre, sa déclinaison en priorités d'action, le rôle du PRDAR dans la mise en œuvre de ces priorités et en particulier l'effet levier permis par ces moyens (document fourni aux auditeurs par la chambre régionale d'agriculture).

4.2.2. L'avis du COREDEF

Le COREDEF s'est réuni le 20 novembre 2017 pour analyser l'architecture globale du PNDAR

Nouvelle Aquitaine la présentation des AE, les principes de gouvernance, l'implication de nouveaux partenaires, le cadre général, puis, à nouveau, deux fois en 2018 et le 21 juin 2019 pour le compte rendu du programme 2018.

L'élaboration du PRDAR a permis de dégager des lignes communes à une grande région agricole dans un contexte où les directives nationales ont évolué, l'agro-écologie, la triple performance, l'innovation ou la diffusion est cruciale. Concernant les partenariats, les chambres font également preuve d'ouverture. Il est important que les chambres d'agriculture fédèrent autour d'elles et qu'elles aient un leadership avec une valeur ajoutée sur l'ensemble des agricultures et l'ensemble des filières.

4.3. Les conventions passées par le maître d'œuvre

La chambre régionale a conclu 38 conventions. Les subventions accordées ont été calculées en fonction des demandes du coût du programme départemental et des ETP engagés.

Concernant la comptabilisation du temps de travail chaque agent en chambre saisit son temps de travail à partir du logiciel << octagri>> module CRA/NDF (outil national des chambres d'agriculture). Chaque activité déclarée par l'agent est rattachée soit à une commande, soit à une autre activité ou encore à une séquence. La séquence ou l'autre activité est en lien avec un code qui lui-même est qualifié à travers 7 axes.

L'ensemble des données ainsi collectées par << octagri>> est exploité par un outil de requêtage qui permet de produire des tableaux de bord pour chaque opération. Il est de la responsabilité de la chambre de vérifier le temps déclaré de chaque agent qui remplit l'outil. Le président de la chambre certifie les états récapitulatifs élaborés et atteste de la méthode de calcul.

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

Concernant les services de remplacement, les documents ne sont pas toujours signés du trésorier ou du commissaire aux comptes.

5. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME

L'année 2018 constitue la première année d'un PRDAR commun sur la région Nouvelle Aquitaine.

Pour lancer ce PRDAR, un séminaire de 2 jours a eu lieu en février 2018 avec l'appui du cabinet EPICES.

Ce séminaire a permis de présenter l'ensemble des actions du PRDAR aux différents pilotes d'objectifs et d'engager un premier travail de réflexion de planification pour chaque équipe de pilotage.

Suite à cette mise en place des équipes de gouvernance par AE, plusieurs réunions ont suivi sur le premier semestre.

L'objectif était de faire les premiers états des lieux et de lancer des projets partagés sur l'ensemble de la région ou entre plusieurs départements. 2018 restera une première année de transition avec quelques projets donnant lieu à des livrables coordonnés mais aussi des actions conduites de façon indépendante sur les thématiques inscrites dans le PRDAR. La montée en puissance des projets fortement régionalisés se fera progressivement.

L'intégration de nouveaux partenaires en avril 2018 a nécessité d'expliquer l'esprit du PRDAR mais aussi l'ensemble des règles à respecter.

Ces échanges se sont réalisés dans de bonnes conditions et les organismes partenaires ont bien intégré le nouveau dispositif même si celui-ci était plus contraignant.

La partie contexte interne offre une bonne vision de la dynamique de la CRA mais n'informe pas en quoi elle impacte le déroulement du programme.

R2. Recommandation adressée à la chambre régionale d'agriculture de Nouvelle Aquitaine : pour le prochain PNDAR, la Chambre devra faire évoluer son travail de restitution pour ne pas en rester au stade de la réalisation et de l'offre de solutions et mieux mettre en avant le bénéfice escompté ou rendu aux agriculteurs.

6. LA GESTION FINANCIÈRE DU PROGRAMME 2018

6.1. Un budget prévisionnel conforme aux orientations stratégiques

Le PRDAR 2018 a été conçu pour répondre aux problèmes et aux enjeux d'une région à 12 départements aux caractéristiques très différentes mais qui partagent les mêmes enjeux : l'agro-écologie, la réduction des intrants et la biodiversité, la gestion quantitative de l'eau, l'efficacité économique et organisationnelle, les dynamiques territoriales et économie de proximité, le repérage et transfert de l'innovation.

La dotation CASDAR prévue à 5 727 049 € se répartit selon le tableau suivant :

Intitulé des actions	Dépenses prévisionnelles	% de la dépense totale	Subvention CASDAR
AE1 agro-écologie réduction des intrants biodiversité	2 511 910 €	52 %	1 315 249 €
AE 2 eau	756 285 €	53 %	399 341€
AE 3 économique et organisationnelle	2 355 333 €	64 %	1 514 537€
AE 4 dynamique territoriale et économie de proximité	2 489 300 €	50 %	1 252 340 €
AE 5 PPR	1 377 858 €	54 %	744 960 €

AE 6 remplacement	553 696 €	52 %	287 592 €
AE 7 gouvernance	282 614 €	75 %	213 000 €
Total des actions	10 326 996 €		5 727 049€

Le financement CASDAR des AE est compris entre 50 et 75 %

6.2. Réalisations budgétaires

L'arrêté ministériel portant approbation des programmes 2018 de développement agricole et rural a été adopté le 5 juin 2018.

De même, pour la réalisation du programme régional de développement agricole et rural de la région Nouvelle Aquitaine, la chambre s'est vue notifier par convention signée le 26 octobre une subvention d'un montant de 5 727 049 € correspondant à 55 % du montant prévisionnel des dépenses qui s'élèvent à 10 326 996 €. La réalisation est globalement conforme au prévisionnel avec cependant une légère augmentation des dépenses et une légère augmentation des effectifs.

Le compte rendu de réalisation du PRDAR Nouvelle Aquitaine pour 2018 laisse apparaître les résultats suivants :

Tableau de répartition entre catégories de dépenses en €

dépenses		AE 1		AE 2		AE 3		AE 4
	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	réalisé	Prévu	Réalisé
Personnel qualifié	1673482	1703473	484 116	531 446	1560099	1573054	1580099	1742246
Dépenses directes	297527	278939	103708	126414	275853	305888	357150	349644
Dépenses indirectes	540901	526256	168461	180442	519381	484524	571553	609130
Total	2511910	2508668	756285	838302	2355333	2363466	2489300	2701020
Ecart en %		-0,2		+10		+0,4		+8,5

dépenses		AE 5		AE 6	AE 7		Total	
	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé
Personnel qualifié	904221	943155	25797	25177	203591	204139	6411903	6722690
Dépenses directes	154410	183986	525499	512769	16513	18028	1730660	1775669
Dépenses indirectes	319227	297892	2400	0	62510	55990	2184433	2154434
total	1377858	1425033	553696	537946	282614	278158	10326996	10652593
Ecart en %		+3,4		-2,9		-1,6		+3,15

Le coût total du programme s'élève à 10 652 593 € supérieur de 3,15 % au programme prévisionnel, ce qui reste globalement conforme aux prévisions. Les écarts les plus significatifs concernent l'AE2 en raison d'une augmentation d' 1ETP, l'AE4 du fait de 2 ETP supplémentaires.

La dotation de 5 727 049 € a été répartie en 39 réalisateurs du PRDAR .

Les modifications de répartition entre les partenaires sont les suivantes :

- les services de remplacement départementaux qui ont du adapter la répartition de l'enveloppe aux réalisations qui dépendent des demandes des agriculteurs en remplacement ;
- la FRGEDA NA qui n'a pas consommé l'intégralité de la dotation.

Du fait de la sous consommation de ses crédits par la FRGEDA NA , le montant de la dotation consacrée aux partenaires hors chambre d'agriculture et hors service de remplacement est de 277 295 € soit 4,84 % de la dotation régionale.

6.3. Coûts salariaux affectés au programme

Sur le plan prévisionnel , le PRDAR Nouvelle Aquitaine 2018 devait mobiliser 114,32 ETP. Les réalisations font apparaître un total de 116,15 ETP , soit une légère augmentation de 1,6 % ;

La gouvernance reste modeste puisqu'elle n'a mobilisé que 2,50 ETP.

Avec 276 agents pour 116,15 ETP le ratio des ETP divisé par le nombre d'agents est égal à 0,42 conformément aux règles de gestion édictées par le MAA.

6.4. Charges indirectes affectées au programme

Les charges indirectes affectées au programme sont déterminées selon le mode de calcul et d'imputation utilisé par l'APCA pour les chambres régionales.

La mission constate que les dépenses indirectes affectées respectent bien le critère < 40 % des dépenses directes du programme consolidé :

$$2\ 154\ 234 / 10\ 652\ 593 - 2\ 154\ 234 = \mathbf{25,34\ \%}$$

7. EXAMEN DES ACTIONS SÉLECTIONNÉES

La mission s'est attachée à vérifier pour chacune des trois actions sélectionnées (AE 1 , AE 3 , et AE 5) l'existence d'éléments concrets permettant :

- d'évaluer la réalité des informations transcrites dans le compte rendu des engagements de 2018 en auditant les intervenants et en examinant les livrables,
- de mesurer l'écart entre les prévisions et les actions réalisées,

- de comparer les ressources mises en œuvre entre la phase prévisionnelle et la fin de l'exercice,
- d'appréhender l'efficacité des actions déclinées sur la Région.

7.1. Action Élémentaire AE 1: agro-écologie,réduction des intrants et biodiversité

7.1.1. Description de l'action

La finalité de cette AE est de tester de nouvelles façons de produire et d'en évaluer leurs multi performances. Il s'agit d'accompagner les agriculteurs dans la prise en main de ces nouvelles façons de produire en développant des approches systémiques et en favorisant l'utilisation d'outils d'aide à la décision par les conseillers et les agriculteurs.

Cette action essentielle cible une très grande diversité d'objectifs biotechniques visant à accompagner la reconception des systèmes de production animaux et végétaux.

Elle a mobilisé 110 collaborateurs des chambres et des partenaires pour un total de 29,54 ETP dont 2,5 ETP hors du réseau des chambres.

La part du CASDAR est de 57 % (1308822 € sur 2508668 €)

Les thèmes de cette action portent sur différents compartiments des systèmes agricoles :

- La réduction des produits phytopharmaceutiques ;
- L'amélioration de la fertilité des sols ;
- L'optimisation des systèmes de cultures ;
- La prise en compte de la biodiversité ;
- Le développement de l'autonomie fourragère.

Toutes les chambres sont impliquées mais on notera la faible participation des CDA 86 – 64 -40. Un espace collaboratif permet de partager des ressources et des projets.

7.1.2. Comparaison entre les activités prévues et leur réalisation

Par thème, on note que le PRDAR vient compléter les interventions du plan ECOPHYTO ; les explications données à l'oral quant à la cohérence entre l'action ECOPHYTO DEPHY qui, pour l'essentiel, est géré par le réseau des chambres et ces interventions PRDAR conduites par telle pour telle CDA sont satisfaisantes : ces dernières interventions portent sur des tests et expérimentations de nouvelles pratiques et s'insèrent entre DEPHY Fermes qui vise à accompagner des agriculteurs volontaires qui réduisent drastiquement l'utilisation des phytos et DEPHY expé qui porte sur des expérimentations de systèmes économes en intrants.

Sur le thème de la fertilisation, les interventions sont très bien connectées aux travaux de la R&D

de l'INRAE et des ITA Grande Culture (vers l'approche prometteuse du pilotage intégral sur blé) sans que l'on puisse toutefois appréhender leur capacité de diffusion. On notera l'intérêt du travail ex post sur les reliquats d'azote avec AUREA, le plus gros opérateur d'analyses de sols en France en regrettant néanmoins l'impossibilité de géolocaliser les points de mesure de ces reliquats en l'absence du consentement des clients et des agriculteurs.

Sur les Cultures Intermédiaires Multi Services et sur la biodiversité intra et surtout inter parcellaire, les travaux sont très liés au changement climatique puisque les principaux freins résident dans les chantiers de semis et de récolte ou de destruction. De plus, la même question se pose ici comme sur tous les thèmes : peut-on accéder aux jeux de données pour un traitement ultérieur impliquant des tiers innovants ? Cette question s'est déjà posée au niveau national avec l'outil RD Agri qui est censé rassembler toutes les interventions financées par le CASDAR pour le compte du MAA.

Par nature d'interventions, on constate qu'il s'agit essentiellement d'interventions d'expérimentations et d'acquisitions de références mais aussi - et cela questionne sur la répartition des interventions entre AE1 et AE 5 – d'événements de sensibilisation ou de démonstration qui ne dépareilleraient pas dans l'AE 5. On peut se demander s'il ne serait pas utile de faire chaque année un point sur les nouvelles connaissances actionnables en se plaçant dans la situation d'agriculteurs qui doivent assumer les risques. Une telle rencontre organisée par les acteurs de cette OS (analyse des résultats n-1 et inflexion des protocoles n+1) associerait des acteurs ITA et INRAE concernés. L'idée est de considérer la combinaison de ces connaissances entre elles et avec les pratiques en usage plutôt que leurs performances intrinsèques.

On note les démarches de test d'Outils d'Aide à la Décision qui mériteront le moment venu (après plusieurs campagnes de test) d'être consolidées et diffusées pour informer les agriculteurs concernés des intérêts et limites de ces outils avec la plus grande objectivité.

On notera les bonnes relations des animateurs de cette AE avec les ITA et la recherche publique mais cette AE ne semble pas être celle qui favorise le décloisonnement entre territoires ; en effet, elle s'intéresse à des situations locales de filière territorialisée souvent engagées dans l'un des très nombreux signes de qualité de cette région (phytos sur vigne Charente, Bordelais, biodiversité du verger, ...).

Les documents fournis et l'entretien avec le pilote de l'AE ont surtout porté sur des moyens et leviers d'action plus que sur des données collectées et interprétées. Il sera nécessaire d'évaluer l'intérêt de cette AE au terme du présent PRDAR sous l'angle des données produites. Ceci fera l'objet d'une recommandation qui doit concerner le CS de l'APCA.

Cette AE révèle des manques et des thèmes en émergence sur le plan biotechnique : le manque de conseillers machinisme au moment où il faut se passer de produits phytos par exemple ou la nécessité d'aller plus vite sur des solutions de biocontrôle notamment en plein champ. Ces manques doivent être répercutés vers les décideurs aux niveaux régional et national.

Par cette AE, peuvent émerger des projets incitatifs soumis aux différents guichets et centrés sur la mise en test d'outils de mesure qui permettent de réduire l'utilisation d'intrants.

Enfin et surtout, on pourrait imaginer que, pour cette AE, soient retenues pour la prochaine programmation une vingtaine de pratiques agro écologiques transformantes par grande filière sur lesquelles les forces du réseau et de ses partenaires seraient mobilisées. Cette approche qui

faciliterait les conditions de massification serait, à notre avis plus efficace que celle qui consiste à promouvoir de nouvelles façons de produire.

7.1.3. Comparaison prévision / réalisations en termes de ressources affectées à l'AE1

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

7.2. Action Élémentaire AE 3 Efficacité économique et organisationnelle

7.2.1. Description de l'action

Finalité : il s'agit d'aider les agriculteurs à relever plusieurs défis : produire plus tout en préservant l'environnement dans un contexte en évolution permanente.

Cette AE s'est donnée trois objectifs :

- Maintenir le niveau de production et d'activité malgré la baisse de la main d'œuvre et le vieillissement de la population
- Favoriser un écosystème favorable pour des exploitations d'avenir
- Anticiper, prévenir et gérer les risques

La part du CASDAR est de 64 % (1514537 € sur 2355333 €).

Le programme de cette AE revêt une très grande importance pour juger de la santé des nombreuses filières territorialisées de la région. On note les thèmes suivants :

- Conjoncture et prospective
- Tableaux de bord et références
- Aléas et risques
- Efficacité des facteurs de production

Cette AE apporte un cadre d'analyse essentiel pour comparer entre elles et avec les autres les exploitations de la région et pour les faire évoluer dans des limites de risques acceptables. Les aspects qui préoccupent les agriculteurs au moment de prendre des décisions surtout stratégiques sont bien couverts. Le lien avec les autres AE est clairement mis en avant : repérer, analyser transférer.

Cette AE mobilise 26 ETP pour 97 contributeurs avec une faible implication des CDA 47,16 et 17.

Des objectifs chiffrés sont fixés a priori sur des indicateurs de réalisation qui questionnent : par exemple, « nombre de systèmes compétitifs et résilients repérés et décrits avec une augmentation du nombre de productions concernées » accompagnés de deux valeurs cibles de 14 en 2018 et de 20 en 2020. La question que nous nous posons porte sur le caractère fluctuant de ces notions de compétitivité et de résilience.

7.2.2. Comparaison entre les activités prévues et leur réalisation

Les questions que l'on se pose portent sur les sources d'informations mobilisées qui conditionnent la qualité des raisonnements ultérieurs notamment en lien avec les autres AE (les raisonnements techniques alimentant les raisonnements économiques et pas seulement en € - de plus l'agro écologie porte sur des performances économiques mais pas aussi des performances environnementales comme la décarbonation ou stockage de carbone, la résilience en lien avec la variabilité des résultats techniques, le maintien d'une biodiversité fonctionnelle...). Cela peut faire évoluer la notion de tableau de bord en agrégeant des critères d'autres métriques et d'autres dimensions. C'est bien à cette AE que revient la tâche de tenir à jour le tableau de bord.

Comme cela nous a été indiqué sur place, il faut noter que l'AE a été perturbée par les questions de zonage ICHN qui ont accaparé plusieurs des participants.

Les relations avec DRAAF SRISE sont bonnes et permettent au réseau de mobiliser non seulement les enquêtes de la statistique officielle mais aussi les données des déclarations annuelles de la PAC (pour les filières subventionnées).

On notera avec intérêt la liste portant sur les aléas et risques comme point de départ d'une approche qui associe les compétences biotechniques et ceci à deux niveaux :

- de l'engagement progressif dans l'agroécologie (avec AE1)
- de l'effet continu du changement climatique qui perturbe les raisonnements probabilistes basés sur des événements qui sont déjà intervenus.

Les relations avec IDELE sur INOSYS sont bonnes et on peut regretter que les autres ITA ne soient pas plus présents au côté des chambres sur le suivi des performances des systèmes de production portant sur leurs filières.

Les acteurs de cette AE maîtrisent les démarches de qualification des mécanismes économiques choisis ou subis et de leurs effets sur les performances des exploitations à décrire mais sont comme les autres acteurs de la R&D sevrés d'information de qualité.

La discussion sur la qualité des sources d'information (c'est-à-dire la manière dont elles rendent compte de la réalité des entreprises agricoles) mériterait d'être approfondie lors de la préparation du futur PRDAR : d'une part les acteurs de la statistique doivent progressivement tenir compte des « marqueurs de l'agroécologie » et d'autre part, il existe d'autres gisements pour connaître les activités des entreprises (logiciels de gestion, Outils d'Aide à la Décision, réseaux sociaux). La qualité des sources conditionne des choix d'interventions tels que celui d'un observatoire régional de l'état de santé des exploitations agricoles ou celui d'un exercice de la prospective mobilisant des données micro économiques.

7.2.3. Comparaison prévisions/ réalisations en termes de ressources affectées à l'AE3

On constate une baisse d'un ETP due à une réaffectation des participants sur le dossier du zonage ICHN.

7.3. Action Élémentaire AE5 PPR : repérage et transfert de l'innovation

7.3.1. Description de l'action

La finalité de cette AE est de relever le défi suivant : l'innovation est nécessaire pour faire face aux enjeux d'aujourd'hui et de demain.

Ses deux objectifs stratégiques sont :

- initier et repérer les innovations agroécologiques et de multi performance ;
- capitaliser, faire connaître et transférer les innovations.

Elle a mobilisé 1377858 € avec 744960 € du CASDAR (54%).

Cette AE a été créée en même temps que se mettait en place le service IRD (article D512-2 du CRPM). Elle doit prendre plus de place dans le dispositif PRDAR. On note que les interventions sur le numérique et l'utilisation des données sont menées par une task force au niveau national avec des contributions de chaque chambre. Cette AE se penche sur trois questions centrales pour accompagner la nécessaire transition des exploitations :

Q1 - quelles organisations pour promouvoir une innovation ouverte de rupture agro écologique, faite d'un ensemble de pratiques transformantes dont les risques sont plus ou moins bien circonscrits ? L'AE a identifié 225 groupes comprenant des agriculteurs. *4 questions se posent aux initiateurs de ces groupes d'agriculteurs :*

- *quelle thématique privilégiée selon les enjeux dominants localement ?*
- *que puis-je faire individuellement en tant qu'agriculteur ?*
- *que ferais-je si je n'avais pas de barrière ?*
- *quelle animation essentielle ?*

La volonté de la Région avec NEO TERRA d'avoir 80 % d'exploitations certifiées HVE ou AB en 2030 va stimuler les dynamiques de groupes.

Q2 - comment initier, repérer et mettre à l'épreuve des innovations multiperformantes, collectives et individuelles ? l'AE joue un rôle de partage avec INNOV'ACTION avec des témoignages de pairs plus audacieux qui sont très bien restitués dans les plaquettes élaborées pour la circonstance. Les animateurs de cette AE sont très proches des chercheurs qui travaillent sur cette question thème (INRAE SAD,...thèse sur traque à l'innovation).

Q3 - comment capitaliser, faire connaître et transférer les innovations ?

Cela passe par des journées organisées sur le format des Carrefours de l'Innovation Agronomique décline en région, sur des vidéos très soigneusement réalisées, ...

L'impression qui se dégage est que ces synergies sont encore en devenir en raison du récent démarrage de ce dispositif NA. Cette AE a un rôle central pour provoquer ces synergies.

Elle mobilise 97 collaborateurs pour 16,07 ETP ! Il est préoccupant de voir que les temps cumulés des collaborateurs de plusieurs chambres ne sont pas ou peu supérieurs à 1 ETP sur cette AE qui revêt pourtant un caractère prometteur pour la suite en redonnant aux agriculteurs du recul critique

et de la capacité à choisir les leviers de leur propre changement.

7.3.2. Comparaison entre les activités prévues et leur réalisation

Les objectifs assignés au groupe de cette AE supposent de s'affranchir « des logiques de boutiques » : sur le terrain, les agriculteurs puisent à plusieurs sources d'innovations émanant de différents réseaux voire de tiers innovants. Ces comportements liés au changement doivent être appréhendés par les organisations qui accompagnent les collectifs d'agriculteurs mais n'ont pas de position dominante sur les innovations adoptées. Elles doivent aider les agriculteurs à choisir en les informant des avantages et des inconvénients des solutions qu'on leur propose.

Pour cette AE, on constate que les indicateurs de résultats chiffrés sont tous à échéance de 2020, ce qui laisse sans objet la question des taux de réalisation en cette année du contrôle 2018. La notion « d'innovations recensées » pose problème : parle-t-on de techniques élémentaires ou de combinaisons de techniques ? Dans un autre registre, l'idée de regarder comment évolue le nombre de téléchargements des documents cibles est ambitieuse mais il faut l'encourager.

On note avec intérêt le recensement des projets incitatifs qui sont dans le champ de la CRA et de cette AE. Parmi les livrables de ces projets, on peut à nouveau relever les vidéos qui s'adressent notamment aux agriculteurs pour les sensibiliser à des pratiques matures (ex autonomie fourragère des élevages (OS5)).

Les événements organisés avec un modèle régional de type CIAG INRAE sont bien organisés : ils collent à l'actualité (sur des questions que se posent les agriculteurs) et sont suivis par des publics conséquents notamment d'agriculteurs. Ils donnent lieu à des actes de qualité qui nous étaient remis.

De manière plus anticipatrice, la question va rapidement se poser d'innovations organisationnelles impliquant des humains et des non humains (capteurs, algorithmes,...). Comment faire vivre des réseaux de remontées d'informations basées sur les contributions des uns et des autres ?

Autre question : en lien avec AE3 : jusqu'à quand les agriculteurs coopèrent pour innover et à partir de quand ils se démarquent du groupe pour conserver un avantage concurrentiel lié à cette innovation ?

7.3.3. Comparaison prévisions/réalisations en termes de ressources affectées à l'AE5

Il n'y a pas de remarques concernant les ressources affectées (moyens humains et financiers) hormis le fait que les quotités de temps sont très faibles.

Synthèse de la partie 7

A l'issue de l'examen de ces trois actions élémentaires, il nous semble pertinent de formuler 3 recommandations avec une préoccupation thématique. La mission est consciente que le PRDAR actuel, avec une focale sur 2018, constitue une période probatoire.

Les animateurs de la CRA accompagnés par les représentants de la DRAAF ont initié une

dynamique très stimulante qui doit prendre de l'ampleur grâce et au delà des moyens du CASDAR: ces recommandations portent l'implication des acteurs avec- moins de saupoudrage- sur un petit nombre de thèmes fédérateurs et incontournables qu'il serait contre productif et hasardeux d'aborder séparément .

R3. Recommandation à l'attention de la Chambre Régionale d'agriculture de Nouvelle Aquitaine : sans présager de ce que seront les interventions du futur PRDAR, il est essentiel que les organismes mobilisent des ressources humaines pour des quotités plus proches de 0,5 ETP que de 0,05 ETP. Clairement, pour être efficaces, les actions doivent être portées en interne et en lien avec les autres partenaires et cela suppose un engagement significatif des collaborateurs. Le nécessaire pilotage de ce PRDAR par la CRA en sera plus aisé.

R4. Recommandation à l'attention de la DRAAF et de la Chambre Régionale d'agriculture Nouvelle Aquitaine : pour le futur PRDAR, mettre en avant quelques actions concrètes qui mobilisent tous les acteurs telle que la promotion d'une vingtaine de pratiques transformantes qui devront être accompagnées auprès des agriculteurs qui décideront de leur mise en œuvre dans le cadre de leur projet d'entreprise. Chaque agriculteur/trice adaptera ces pratiques dans son contexte particulier.

R5. Recommandation à l'attention de la DRAAF et de la chambre régionale d'agriculture : toujours pour le futur PRDAR, prévoir en cohérence, avec l'échelon national, une 2nde action qui vise à numériser les démarches de collecte de références et de résultats expérimentaux, de capitalisation et d'utilisation ultérieure, de diffusion et de valorisation de l'information utilisable par les agriculteurs. La taille et la diversité agricole de la région, sa couverture par le réseau haut débit et la nécessité de s'engager rapidement et massivement dans des approches locales et multi performantes supposent d'aller dans ce sens.

CONCLUSION

Les auditeurs considèrent que les priorités gouvernementales ont bien été prises en compte.

Ils saluent la réorganisation effectuée au niveau régional et le renforcement du pilotage du PRDAR ainsi que le bon fonctionnement du COREDEF.

Ils constatent que l'entreprise est rendue difficile par les conditions de gouvernance et de mobilisation des acteurs qui restent dépendants de leurs structures d'origine.

Un travail important est réalisé par des équipes motivées. Il est inachevé et il convient de mettre ces équipes en situation de poursuivre sur des objectifs peu nombreux et transformants pour l'ensemble des filières et des territoires de la région.

Le travail entrepris sur les indicateurs de résultat doit être poursuivi.

Pour la future programmation, les 3 acteurs DRAAF, Région et CRA doivent s'accorder sur les quelques priorités qui relèveront de ce PRDAR et peser pour qu'elles soient menées à bien par les opérateurs sous l'égide de l'équipe technique de la CRA.

Les auditeurs ont pu constater que les dépenses réalisées et leur financement par des crédits CASDAR font l'objet d'un suivi rigoureux sur toute la chaîne de traitement.

Signatures des auteurs

Michel Chazaud

Inspecteur général de l'agriculture

Philippe Vissac

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE
ET DE L'ALIMENTATION

Paris, le 16 JAN. 2020

La Directrice 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 0821539

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 l'arrêté du 7 avril 2007 modifié le 4 octobre 2016, je vous demande de réaliser les audits de conformité de l'utilisation des crédits du CASDAR inscrits dans le programme de travail 2020 du CGAAER, conformément aux propositions formulées par les Directions d'Administration Centrale et aux décisions du comité d'orientation du 11 décembre 2019 que je présidais.

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

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

.../...

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

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) 2018 de la Chambre régionale d'agriculture de Nouvelle-Aquitaine ;
- le PRDAR 2018 de la Chambre d'agriculture de Martinique ;
- le Programme de Développement Agricole et Rural 2018 de l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture ;
- le programme 2018 de l'Organisme National à Vocation Agricole et Rurale, Terres de liens ;
- le programme 2019 de l'Institut technique Terre Inovia.

Seront également audités les appels à projets suivants :

- l'appel à projets 2016 de l'Institut de la Vigne : lutte intégrée contre le court-noué de la vigne ;
- l'appel à projets 2016 du Groupement d'Intérêt Economique Fleurs et Plantes du Sud-Ouest : élargissement de la gamme / protection des plantes contre les bio-agresseurs ;
- l'appel à projets n° 2015-02 de l'Institut National de la Recherche Agronomique Auvergne-Rhône-Alpes - projet COLNATOR : amélioration de la gestion de la collection nationale orge.

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

La Directrice de Cabinet



Isabelle CHMITELIN

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
PINARD Christophe	DGPE	Chargé de mission Casdar	19 février 2020
DUPRAT Jean Remi	DRAAF	Adjoint au chef du SERA	15 septembre 2020
LEBOISSELIER Agnès	DRAAF	Responsable du développement agricole	15 septembre 2020
ROMAINE Sophie	Chambre Régionale d'agriculture Nouvelle Aquitaine	Responsable du PRDAR Nouvelle Aquitaine	16 et 17 septembre
REBIERE Bernard	Chambre Régionale d'agriculture Nouvelle Aquitaine	Directeur général adjoint	16 et 17 septembre
GOUZOUNNAT Frédéric	Chambre Départementale d'agriculture Creuse	Sous -directeur responsable du PRDAR 23	16 septembre
DUTHEIL Anne Marie	Chambre Régionale d'agriculture Nouvelle Aquitaine	comptable	16 septembre
DUTHEIL Céline	Chambre Régionale d'agriculture Nouvelle Aquitaine	comptable	16 septembre
MICHELUZZI Catherine	Chambre Régionale D'agriculture Nouvelle Aquitaine	Chef de service économie et entreprise pilote AE3 Efficacité économique	16 septembre
DAUPHIN Line	Chambre Départementale d'agriculture Creuse	Sous directrice Elevage pilote de 004 de l'AE3	16 septembre
BOYARD Céline	Chambre Départementale d'agriculture Haute Vienne	Chef du service Projets innovations et agriculture de groupe Responsable du PRDAR 87 pilote de 001 de l'AE5	16 septembre

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
LEYCURAS Violaine	Chambre Régionale D'agriculture Nouvelle Aquitaine	Responsable équipe environnement pilote de L'AE1	17 septembre
GUERLESQUIN Jacques -Yves	Chambre Départementale d'agriculture Charente	Directeur adjoint responsable du PRDAR 16 pilote de l'001 de l'AE 1	17 septembre
FORT Jean Luc	Chambre Régionale d'agriculture Nouvelle Aquitaine	Chef du service Innovation Recherche Pilote AE5	16 et 17 septembre

Annexe 3 : Liste des sigles utilisés

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

Annexe 4 : Réponse de la CRA Nouvelle Aquitaine



Nos Réf. : LI_SF_2020
Dossier suivi par : Sophie ROMAINE
Tél : 05 55 10 37 87
sophie.romaine@na.chambagri.fr
Objet : Observations sur le rapport d'audit
du PRDAR NA 2018

Conseil Général de l'Alimentation, de
l'Agriculture et des Espaces Ruraux
251, rue de Vaugirard
75732 PARIS Cedex 15

Limoges, le 2 décembre 2020

A l'attention de Messieurs Michel CHAZAUD et Philippe VISSAC

Messieurs,

Suite à l'audit du Programme Régional de Développement Agricole et Rural Nouvelle-Aquitaine 2018 que vous avez conduit les 16 et 17 septembre derniers à Limoges, vous nous avez transmis pour observation le rapport provisoire d'audit 20015 - 01.

Nous avons examiné avec attention et intérêt ce rapport et nous vous adressons dans le document joint nos observations.

Je vous prie de croire, Messieurs, en l'assurance de ma considération distinguée.

Siège Limoges

Boulevard des Arcades
87060 LIMOGES CEDEX 2
Tél : 05 55 10 37 90

Site Bordeaux

6 parvis des Chartrons
Cité mondiale
33075 BORDEAUX CEDEX
Tél : 05 56 01 33 33

Site Mignaloux-Beauvoir

Agropole - CS 45002
86550 MIGNALOUX-BEAUVOIR
Tél : 05 49 44 74 74

accueil@na.chambagri.fr

www.nouvelle-aquitaine.chambres-agriculture.fr

Le Directeur Général Adjoint,

Bernard REBIERE

PJ : Observations de la Chambre régionale d'agriculture de Nouvelle-Aquitaine sur le rapport d'audit provisoire du Programme de Développement Agricole et Rural de Nouvelle-Aquitaine 2018.

RÉPONSE AU RAPPORT D'AUDIT DU PROGRAMME RÉGIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL

DE NOUVELLE AQUITAINE - PROGRAMME 2018

N° 20015 - 01

La mission d'audit réalisée les 15, 16 et 17 septembre par MM. CHAZAUD et VISSAC et le rapport d'audit qui en découle a retenu toute notre attention.

Nous avons particulièrement apprécié la teneur de nos échanges. Les premières restitutions orales qui nous ont été faites ont été éclairantes.

Dans le rapport d'audit vous avez su noter l'effort produit pour construire un programme cohérent mais aussi les difficultés que nous avons rencontrées pour produire un nouveau PRDAR sur 12 départements avec 39 partenaires. L'année 2018 était une année test pour nous, tant dans la conduite des actions prévues, que dans l'organisation du pilotage de notre programme.

Les années 2019 et 2020 ont permis de renforcer la cohérence régionale du PRDAR en particulier avec la mise en place du service Economie et Prospective pour l'AE 3 et du service Innovation Recherche Développement (IRD) pour les AE 1 et AE 5.

Vos conclusions nous encouragent dans la poursuite de notre effort et nous donnent de précieuses pistes pour prioriser les actions du futur programme.

Les trois actions élémentaires expertisées (AE 1 - AE 3 et AE 5) vous ont permis de nous faire des recommandations mobilisables pour la construction de notre prochain programme et nous ferons tout notre possible pour en tenir compte.

Nous proposons de répondre à ces recommandations.

Recommandation 1 adressée à la Chambre régionale d'agriculture de Nouvelle Aquitaine : renforcer la formation sur les compétences techniques de leurs agents sur les dimensions environnementale et économique.

Si les ressources humaines sont gérées au sein d'un service régionalisé les plans annuels de formation restent encore du domaine de chaque chambre consulaire. Chaque établissement élabore son plan de formation annuel et chaque directeur de chambre est responsable de la formation de ses agents. Il n'existe pas de plan stratégique régional. Toutefois avec la mise en place des domaines d'activités stratégiques (DAS) au niveau national des parcours de formation peuvent être proposés pour chaque domaine stratégique d'activité.

Le PRDAR peut toutefois proposer des journées techniques régionales, des webinaires, des journées d'échanges d'expérience. Ces événements peuvent ainsi entrer dans les plans de formation des agents et participent à leur montée en compétences.

La taille de la région est cependant peu propice à l'organisation de telles journées. Cependant les conditions actuelles ont permis de mettre en œuvre des journées d'échanges en distanciel. Cette nouvelle pratique devrait favoriser la formation et le ressourcement des agents sur les thématiques mises en avant dans le rapport d'audit. La pratique régulière de webinaires va permettre de répondre en partie à cette recommandation.

Recommandation 2 adressée à la chambre régionale d'agriculture de Nouvelle Aquitaine : Pour le prochain PNDAR la chambre devra faire évoluer son travail de restitution pour ne pas rester au stade de réalisation et de l'offre de solutions et mieux mettre en avant le bénéfice escompté ou rendu aux agriculteurs

Cette recommandation pose pleinement la question des indicateurs. Dans le rapport il est ainsi suggéré pour l'AE 1 « *de retenir une vingtaine de pratiques agro écologiques transformantes par grande filière sur lesquelles les forces du réseau et de ses partenaires seraient mobilisées. Cette approche faciliterait les conditions de massification* ».

Nous sommes totalement conscients de l'importance de ces indicateurs pour montrer aux financeurs et à un public plus large le bien fondé du programme et de son financement. Si les indicateurs de réalisations sont relativement aisés à formaliser et à renseigner il est beaucoup plus difficile de justifier des indicateurs de résultats et d'impacts. Les résultats peuvent être identifiés au travers du nombre d'agriculteurs touchés par les actions du PRDAR, par contre, si l'action fait la promotion d'une pratique, comment quantifier la mise en place de celle-ci et peut-on objectivement lier le développement de cette pratique (donc l'impact) à l'action conduite dans le PRDAR ?

L'accompagnement que nous avons eu lors du montage du PRDAR par le cabinet EPICES nous a largement permis de réfléchir à ces questions d'indicateurs et le document référence produit en 2016 sur les indicateurs reste encore très théorique. La recherche d'indicateurs d'impacts fiables peut nécessiter des moyens significatifs que nous avons du mal à apprécier. Nous sommes donc preneurs d'un appui pour définir au mieux ces indicateurs d'impact.

Cette recommandation nous invite aussi à faire évoluer nos livrables vers des livrables « confrontés » :

- en introduisant des témoignages et expériences d'agriculteurs ou groupes d'agriculteurs ayant mis en œuvre les pratiques / aménagements / organisations proposées,
- en produisant des livrables (type actes) issus plus de colloques / séminaires considérant que le travail avancé a été confronté à une sphère (chercheurs, techniciens, professionnels, partenaires, scolaires, enseignants) à cette occasion,
- en produisant des supports : vidéos, reportages, interviews...

Ce type de livrables est plus qu'une réalisation mais constitue bien un premier impact puisque confronté et alimenté par des expériences.

Recommandation 3 à l'attention de la Chambre régionale d'agriculture de Nouvelle Aquitaine : Sans présager de ce que seront les interventions du futur PRDAR, il est essentiel que les organismes mobilisent des ressources humaines pour des quotités plus proches de 0,5 ETP que de 0,05 ETP. Clairement pour être efficaces les actions doivent être portées en interne et en lien avec les autres partenaires et cela suppose un engagement significatif des collaborateurs. Le nécessaire pilotage de ce PRDAR par la CRA en sera plus aisé.

Le critère d'engagement des agents dans le PRDAR est de 0,4 ETP/ agent. Ce critère est respecté par l'ensemble des partenaires. Cependant certains agents sont engagés dans plusieurs actions élémentaires ce qui fait apparaître pour certaines actions élémentaires des engagements beaucoup plus faibles parfois de l'ordre de 0,05 à 0,1 ETP.

Resserrer le nombre d'agents impliqués apporterait une plus grande visibilité et une meilleure gestion des moyens, cependant cela peut se heurter à certaines contraintes :

- Les agents ne sont pas tous « spécialisés » et leurs missions sont variées : formation, conseil, expérimentation, animation de projets ... et il est parfois difficile d'affecter plus de 0,4 ETP à un projet relevant du PRDAR,
- Certaines actions du PRDAR mobilisent des agents pour un temps limité et ces actions sont le fruit d'un travail d'équipe, les agents mobilisés pour un temps court ne sont pas identifiés dans le PRDAR et le coût des actions peut, de ce fait, être sous-estimé.

R4 Recommandation à l'attention de la DRAAF et de la Chambre régionale d'agriculture Nouvelle Aquitaine pour le futur PRDAR : mettre en avant quelques actions concrètes qui mobilisent tous les acteurs telles que la promotion d'une vingtaine de pratiques transformantes qui devront être accompagnées auprès des agriculteurs qui décideront de leur mise en œuvre dans le cadre de leur projet d'entreprise. Chaque agriculteur/trice adaptera ces pratiques dans son contexte particulier.

Cette recommandation présente l'intérêt de la visibilité et offre la capacité d'évaluer le résultat en

identifiant les agriculteurs/trices qui mettraient en place ces pratiques. Elle nécessiterait cependant de bien s'entendre sur ce que recouvre le terme de « pratiques transformantes » et de sélectionner des pratiques « massifiables ». Cela peut exclure certaines pratiques « pionnières » testées auprès d'un nombre limité d'agriculteurs mais qui peuvent, après évaluation, se révéler très prometteuses. Cette recommandation semble intéressante à tester dans le futur PRDAR mais ne peut sans doute pas constituer une part trop importante du programme.

En effet, le PRDAR a pour but de donner des éléments pour faire progresser les exploitations, et il ne faut pas orienter les agriculteurs vers des « solutions types » qui gommant la nécessité d'adaptation au système de fonctionnement de leur exploitation.

La définition de ces pratiques transformantes serait cependant un exercice à conduire tant auprès des conseillers en charge de les promouvoir que des élus agriculteurs en charge de les mettre en œuvre sur leur propre exploitation. Cela nécessiterait de bien définir le périmètre de ces pratiques qui devraient être très concrètes et précises et de les intégrer dans une approche systémique.

R5 Recommandation à l'attention de la DRAAF et de la Chambre régionale d'agriculture de Nouvelle Aquitaine toujours pour le futur PRDAR : prévoir en cohérence avec l'échelon national une seconde action qui vise à numériser les démarches de collecte de références et de résultats expérimentaux de capitalisation et d'utilisation ultérieure de diffusion et de valorisation de l'information utilisable par les agriculteurs. La taille et la diversité agricole de la région, sa couverture par le réseau haut débit et la nécessité de s'engager rapidement et massivement dans des approches locales et multi performantes supposent d'aller dans ce sens.

Cette recommandation nous semble revêtir plusieurs dimensions.

Une première dimension concerne la collecte et la capitalisation des données et références issues de suivis de fermes et d'expérimentations. Cette démarche est largement entreprise dans le cadre des réseaux de références conduits avec l'IDELE et l'outil DIAPASON, malheureusement cet effort est peu reconnu et financé. Les filières végétales n'ont pas su ou pas pu développer de tels dispositifs pour les grands systèmes même si des tentatives ont été initiées dans le cadre d'INOSYS.

Une initiative baptisée « nos expés » a été proposée par l'APCA et la remontée de l'ensemble des expérimentations en production végétale doit se mettre en place. Cette expérience doit donner de la visibilité sur ce qui est fait dans chaque filière et dans chaque région mais les moyens pour traiter l'information et les résultats de ces expérimentations seront-ils mis en œuvre pour aller au-delà d'un inventaire des initiatives et d'un échange de pratiques ?

La seconde dimension de votre recommandation semble concerner plus particulièrement les moyens de diffusion et de valorisation des informations. La taille de la région nécessite d'imaginer de nouveaux modes de diffusion. Visioconférences, webinaires, WebTV sont en plein développement et commencent à être très largement utilisés par les agriculteurs et leurs conseillers. Ces outils peuvent être utilisés pour informer sur un large territoire mais aussi communiquer en local avec des agriculteurs en groupe ou individuellement. Dans ce foisonnement, il s'agit de coordonner au mieux les initiatives et limiter la dispersion. Dans le cadre

du service IRD qui s'est mis en place en 2020 avec un référent IRD par département et une mission de coordination régionale (équivalent de 3,7 ETP), un plan d'action a été élaboré comportant entre autre :

- Le développement de webinaires,
- L'alimentation de « nos Expés »,
- Le développement de la capitalisation dans des sites dédiés : opéra connaissances, plate-forme R&D, RAIN, Geco
- Le test d'outils collaboratifs et d'échanges en groupe.

Ces cinq recommandations vont être débattues avec la DRAAF et présentées dans les instances de pilotage et plus particulièrement le COREDEF. Elles seront valorisées en 2021 dans la phase de préparation du futur programme.

Les échanges « à chaud » à l'issue de nos entretiens ont fait ressortir d'autres préconisations que nous avons bien enregistrées, en particulier :

- L'importance de la participation à des réseaux de type RMT voir la participation à des écoles chercheurs,
- L'accent mis sur les OAD et leur amélioration avec un recul critique,
- L'opportunité de valoriser les démarches de certification HVE et agriculture biologique portées par la Région,
- Le dialogue avec des tiers innovants dans et hors le milieu agricole,
- Et enfin l'importance de mémoriser les échecs.

Annexe 5 : Réponse de la DRAAF Nouvelle Aquitaine



**PRÉFÈTE
DE LA RÉGION
NOUVELLE-AQUITAINE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

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

Affaire suivie par **Agnès LEBOISSELIER**
Service Régional d'Economie Agricole et
Agro-Alimentaire
Tél : 05 56 00 42 65
Mél : agnes.leboisselier@agriculture.gouv.fr

Limoges, le 30 novembre 2020

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 2018 pour le financement du programme de la Chambre régionale d'agriculture de Nouvelle-Aquitaine

Par courrier en date du 9 novembre 2020 vous portez à ma connaissance les conclusions provisoires de la mission d'audit menée par Monsieur Michel Chazaud et Monsieur Philippe Vissac auprès de la chambre régionale d'agriculture de Nouvelle Aquitaine. L'audit porte sur la conformité des actions et des dépenses réalisées par le réseau des chambres d'agriculture et ses partenaires dans le cadre du programme régional de développement agricole et rural de 2018.

La mission d'audit conclut que les priorités gouvernementales inscrites dans le contrat d'objectif APCA/MAA sont bien prises en compte, en pointant la place centrale de l'agro-écologie dans le PRDAR. La mission souligne également que les dépenses réalisées et leur financement font l'objet d'un suivi rigoureux sur toute la chaîne de traitement, et elle relève le bon fonctionnement du COREDEF.

S'agissant des recommandations R1 (renforcement de la formation technique des agents sur les nouvelles dimensions environnementales et économiques afin d'appuyer l'accompagnement stratégique des exploitants agricoles) et R3 (tendance à une trop grande atomisation du temps passé par agent), je les partage, la DRAAF les a déjà formulées auprès de la CRA et s'engage à veiller à leur réalisation.

Concernant la recommandation R2 (travaux de restitution des actions qui doivent comporter la mesure des bénéfices apportées aux agriculteurs), il s'agit de la mise en place d'indicateurs d'impact que la CRA n'a effectivement pas élaborés compte tenu de la complexité du sujet et alors que la demande porte plutôt sur des indicateurs de réalisation et de résultat. Ce travail sera probablement demandé dans le cadrage national du nouveau PNDAR 2022-2027 et la CRA aura à y répondre.

Enfin, les recommandations R4 et R5 adressées à la CRA ainsi qu'à la DRAAF demandent, pour la future programmation, de prévoir une mise en avant auprès du public agricole d'actions concrètes transformantes et mobilisant tous les acteurs du développement agricole et la numérisation de la collecte des références afin de mieux les diffuser.

Direction Régionale de l'Alimentation de l'Agriculture et de la Forêt Nouvelle-Aquitaine

Siège : Immeuble le Pastel – 22, rue des Pénitents Blancs – CS 13916

-87039 LIMOGES CEDEX 1 - Tél : 05 55 12 90 00

Site Bordeaux : 51 rue Kiéser - CS 31387 - 33077 BORDEAUX CEDEX - Tél. : 05 56 00 42 00

Site Poitiers : 15 rue Arthur Ranc - CS 40537 - 86020 POITIERS CEDEX - Tél. : 05.49.03.11.00

Site internet : <http://draaf.nouvelle-aquitaine.agriculture.gouv.fr/> 1/2

Il s'agit là du sujet de la communication et valorisation des résultats et des outils de la capitalisation.

La DRAAF a entamé depuis 2017 des échanges avec la CRA sur le sujet de la capitalisation, dans un 1^{er} temps pour les collectifs en agro-écologie et plus récemment appliquée à toutes les actions du PRDAR.

Un travail spécifique est en cours avec la CRA et les chambres départementales sur une amélioration des travaux de capitalisation des collectifs en agro-écologie et va aboutir à la production de différents livrables de capitalisation des expériences et à l'organisation de temps forts de communication des résultats.

La numérisation des données de capitalisation, issues des indicateurs, est aussi à réfléchir par la CRA et plus largement avec l'APCA et la DGPE. Ceci pourrait figurer dans la future programmation nationale du PNDAR.

Bien à toi,


Le Directeur Régional de l'Alimentation,
de l'Agriculture et de la Forêt
Nouvelle-Aquitaine

Philippe de Guénin

Annexe 6 : Réponse de la DGPE



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

Paris, le - 7 DEC. 2020

Dossier suivi par : Christophe Pinard
Chargé de mission/SCPE/SDPE/BDA
Réf. :
Tél. : 01 49 55 54 49
Mél. : christophe.pinard@agriculture.gouv.fr

Le Chef de Service de la Compétitivité et de la
Performance environnementale et valorisation des
territoires

à

Monsieur Alain MOULINIER

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

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

Réf. : rapport n° 20015-01

Par courriel en date du 9 novembre 2020, vous nous avez transmis le rapport provisoire de l'audit réalisé par Messieurs Michel Chazaud et Philippe Vissac auprès de la chambre régionale d'agriculture (CRA) de Nouvelle-Aquitaine. Cet audit portait sur la conformité de l'utilisation des fonds du CASDAR pour le PRDAR 2018 de la chambre.

Le rapport relève que le programme présenté permet de faire avancer des projets importants pour la région Nouvelle-Aquitaine, en particulier dans le domaine de l'agro-écologie, en notant que ce domaine apparaît comme central dans ce programme régional. Une continuité des actions à l'ensemble des quatre axes du programme national de développement agricole et rural 2014 / 2020 est signalée, lors d'une année 2018 qui constituait la première année d'un PRDAR commun sur la région Nouvelle Aquitaine. Le rapport indique clairement que les priorités gouvernementales ont bien été prises en compte. Le bon fonctionnement du COREDEF est également souligné, toujours parmi les conclusions, et qu'un travail important est réalisé par des équipes motivées. Le rapport conclut enfin que «les dépenses réalisées et leur financement par des crédits CASDAR font l'objet d'un suivi rigoureux sur toute la chaîne de traitement».

Ce rapport formule par ailleurs cinq recommandations, toutes à l'intention de la CRA et deux à l'intention également de la DRAAF.

La mission recommande ainsi à la CRA de renforcer la formation des conseillers (en particulier sur la dimension environnementale), recommandation déjà formulée antérieurement par la DGPE. Elle recommande également à la CRA de faire évoluer son travail de restitution, pour ne pas en rester au stade des réalisations, et d'éviter l'émission de moyens mis à la disposition du programme.

.../...

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

Deux recommandations sont également adressées conjointement à la Chambre d'agriculture de Nouvelle Aquitaine et à la DRAAF, évoquant d'une part des actions concrètes à mettre en œuvre et mobilisant tous les acteurs, et d'autre part la prévision de la numérisation des démarches de collecte de références et de résultats expérimentaux, compte-tenu entre autres de la taille de la région et de sa diversité agricole. Ces recommandations n'appellent pas d'observation de la part de la DGPE. Je partage en effet la teneur de ces différentes recommandations.

Le chef du service compétitivité
et performance environnementale



Serge LHERMITTE