



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

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Rapport d'audit

**De conformité de l'utilisation des crédits
du compte d'affectation spéciale développement agricole et
rural (CASDAR)
par l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture
dans le cadre de son programme de développement agricole
rural pour l'année 2018**

Rapport n°20015-03 Audit CASDAR PDAR 2018 APCA

établi par

Benoît BONNEFOI

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Patrice GUILLET

Inspecteur général de l'agriculture

Mai 2021

CGAAER

CONSEIL GÉNÉRAL

DE L'ALIMENTATION

DE L'AGRICULTURE

ET DES ESPACES RURAUX

SOMMAIRE

Résumé.....	5
Liste chronologique des recommandations.....	7
1. Termes et déroulement de la mission.....	8
1.1. Objectifs de la mission.....	8
1.2. Déroulement de la mission et modalités d'examen du programme.....	8
1.2.1. Le travail documentaire.....	8
1.2.2. Les entretiens.....	9
2. Caractéristiques générales et structuration du programme audité.....	10
2.1. L'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture.....	10
2.1.1. Historique et missions.....	10
2.1.2. Organisation.....	10
2.1.3. Effets structurants du PDAR de l'APCA.....	12
2.1.4. Moyens.....	13
2.2. Le PDAR 2014-2020 de l'APCA.....	14
2.2.1. Principales caractéristiques du programme pluriannuel.....	14
2.2.2. Principales évolutions du PDAR de l'APCA depuis 2014.....	15
2.2.3. Un programme pluriannuel qui bénéficie d'inflexions en 2018.....	16
2.3. Le programme audité.....	17
2.3.1. Structure et contenu du programme prévisionnel 2018.....	17
2.3.2. Elaboration du programme prévisionnel 2018.....	20
2.3.3. Moyens humains et financiers prévisionnels.....	21
2.3.4. Avis sur le PDAR 2018 de l'APCA.....	21
2.4. Choix des opérations soumises à contrôle approfondi.....	21
3. L'organisation administrative de l'instruction et du contrôle du programme.....	22
3.1. Le contrôle sur pièces.....	22
3.1.1. La formalisation de l'instruction par la DGPE et les délais.....	22
3.1.2. Le contenu des vérifications par la DGPE.....	24
3.2. Le contrôle sur place.....	24
4. Examen de la gestion et de l'exécution du programme.....	24
4.1. La gestion du programme 2018 avec la DGPE.....	24
4.2. Le pilotage et l'exécution du programme.....	25
4.3. La gestion financière du programme 2018.....	26
4.3.1. Réalisations budgétaires.....	26
4.3.2. Coût des agents affectés au programme.....	27
4.3.3. Charges indirectes affectées au programme.....	28
4.4. Examen d'opérations significatives.....	29

4.4.1.	AE 2 : Evolution des pratiques agricoles et résilience	29
4.4.2.	AE5 : Création de valeurs dans les territoires	32
4.4.3.	AE6 : Nouvelles formes de conseil, Référentiel métiers et compétences	35
4.4.4.	AE7 : Recherche, Développement et Transfert.....	37
4.5.	Remarques générales sur l'exécution du programme 2018.....	39
4.5.1.	Les points positifs identifiés par les auditeurs.....	39
4.5.2.	La conclusion des auditeurs sur la conformité du PDAR 2018 de l'APCA.....	40
4.5.3.	Des points à améliorer	41
Conclusion		45
Annexes.....		47

RESUME

Une mission d'audit a été réalisée au 1er semestre 2020 sur le programme de développement agricole et rural (PDAR) 2018 de l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (APCA).

Elle avait pour objet de contrôler la conformité et l'effectivité de la mise en œuvre par l'APCA des actions subventionnées par le compte d'affectation spéciale « développement agricole et rural » (CASDAR) au cours de l'année 2018 dans le cadre du PNDAR.

Le PDAR 2018 a été élaboré en cohérence avec les orientations du programme national de développement agricole et rural (PNDAR) et le contrat d'objectifs des chambres d'agriculture, signé le 10 décembre 2013 : « conforter le développement et la diffusion de systèmes de production performants à la fois du point de vue économique, environnemental et sanitaire ». Il structure les actions de l'APCA avec le réseau des Chambres d'agriculture sur le thème de l'agroécologie et de l'innovation. Il mobilise la moitié du temps des agents de l'APCA œuvrant dans les champs du développement agricole.

Le programme conventionné pour l'année 2018 s'élevait à 2 371 360 € dont 1 746 641 € financés par la subvention provenant du CASDAR, soit 73,65 % du coût total. Le programme, réalisé à hauteur de 2 490 729 €, repose sur l'activité de l'APCA essentiellement, mais aussi, pour un montant de CASDAR de 187 522 €, sur le partenariat avec 10 Chambres d'agriculture et le Centre d'Etude et de Ressources sur la Diversification.

Le PDAR 2018, qui est aussi un prévisionnel pluriannuel révisé pour la période 2018-2020, a été fortement influencé par le bilan à mi-parcours ainsi que par l'évaluation accompagnée et l'avis du Comité scientifique sur l'évolution des métiers du conseil, réalisés en 2017. Axer la stratégie de conseil sur l'accompagnement des systèmes de production en transition nécessite, en effet, d'adapter les compétences des collaborateurs des Chambres d'agriculture et les dispositifs de production et de valorisation des références utiles pour le conseil aux agriculteurs. Les inflexions apportées peuvent expliquer d'avoir tâtonné en 2018 pour certaines actions.

Le pilotage du PDAR s'appuie sur une organisation en mode projet favorable à l'accompagnement de la transition vers des systèmes agricoles multi-performants. Les personnes rencontrées sont impliquées pour la mise en œuvre des engagements pris au titre du PDAR. Les livrables produits sont de qualité. La gestion des crédits CASDAR est rigoureuse.

L'analyse des réalisations 2018 en termes de moyens budgétaires et humains montre qu'elles sont globalement conformes aux prévisions ainsi qu'au cadre fixé par les instructions ministérielles et la convention financière. Les écarts sont expliqués.

Les auditeurs soulignent aussi la qualité du travail du bureau du développement agricole et des chambres d'agriculture (BDA) de la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE).

Toutefois, en raison de quelques insuffisances constatées, la mission formule des recommandations pour l'avenir, notamment en matière d'adhésion et de mobilisation de l'ensemble des Chambres d'agriculture, de valorisation des références issues des actions financées par le CASDAR ainsi que de renforcement du pilotage, de simplification du programme et de communication.

Au vu de leurs constatations, les auditeurs donnent une assurance raisonnable quant à la bonne utilisation des fonds CASDAR conformément à leur objet.

Mots clés : CASDAR, audit, PDAR 2018, Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture, développement agricole, Compte d'affectation spéciale

LISTE CHRONOLOGIQUE DES RECOMMANDATIONS

- R1.** Faire évoluer les pratiques pour capitaliser et valoriser les références issues des actions financées par le CASDAR vis-à-vis des plateformes Opéra Connaissance au sein du réseau et RD agri avec les partenaires extérieurs en : 1) Renforçant avec l'aide de la DGPE les liens avec les PRDAR et l'effet levier des obligations inscrites ou à inscrire dans les conventions financières ; 2) Utilisant pleinement le décret RDI pour articuler les programmes de développement des Chambres d'agriculture ;
- R2.** Réduire la complexité du PDAR et de sa mise en œuvre en : 1) Agissant à court terme sur le nombre d'actions proposées ; 2) Améliorant la fiabilité des prévisions d'actions en terme de faisabilité et de calendrier ; 3) Agissant à plus long terme sur le nombre d'AE ; 4) Maîtrisant les inflexions apportées au programme pendant la période pluriannuelle ; 5) Rendant plus accessible à un non-spécialiste les ressources documentaires ; 6) Améliorant la lisibilité des documents annuels d'engagement prévisionnel et de compte rendu du PDAR.
- R3.** Compléter l'avis du Comité scientifique sur le programme prévisionnel en sollicitant : 1) L'avis des acteurs nationaux du développement agricole et rural, à solliciter dans une instance équivalente aux COREDEF ; 2) l'avis des autres services du MAA que le BDA porteurs des politiques publiques ayant trait à la RDI ;
- R4.** Renforcer la gouvernance du programme.
- R5.** Améliorer la visibilité de la subvention du CASDAR sur internet en : 1) Mettant à jour sur le site internet de l'APCA les informations sur le PDAR ; 2) Assurant la visibilité pour l'utilisateur consultant en ligne des livrables ou leurs extraits ainsi que les références déposées sur les plateformes type RD-Agri, réalisés avec l'aide du CASDAR ; 3) Procédant aux adaptations nécessaires du site Web et diffuser des consignes aux réalisateurs du programme PDAR.
- R6.** Rapprocher la notification de la convention annuelle de la signature de l'arrêté ministériel d'attribution : Faire en sorte de signer la convention financière dans le mois qui suit la signature de l'arrêté ministériel adoptant le programme annuel.

1. TERMES ET DEROULEMENT DE LA MISSION

1.1. Objectifs de la mission

La mission d'audit a été conduite en application des dispositions de l'arrêté ministériel du 25 avril 2007 modifié le 4 octobre 2016 relatif, au contrôle exercé par le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) sur les organismes bénéficiaires de subventions financées par le compte d'affectation spéciale « développement agricole et rural » (CASDAR).

Le contrôle est réalisé après paiement, sur pièces et sur place. Il vise à s'assurer :

- d'une part que les actions financées par le CASDAR sont bien effectives ;
- d'autre part que la destination des concours financiers a été conforme au programme prévisionnel agréé par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA) et aux conventions signées par lui avec les organismes en charge de leur mise en œuvre.

Au titre de l'année 2020, le comité d'orientation du CGAAER du 11 décembre 2019, présidé par la directrice de cabinet du ministre chargé de l'agriculture, a programmé l'audit du programme de développement agricole et rural (PDAR) 2018 de l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (APCA), financé par le CASDAR¹.

1.2. Déroulement de la mission et modalités d'examen du programme

Le Directeur général de l'APCA a été informé de la mission par lettre du 19 février 2020 du président de la Mission permanente d'inspection générale et d'audit (MIGA) du CGAAER.

1.2.1. Le travail documentaire

Les auditeurs se sont attachés dans un premier temps à réunir différents documents de nature réglementaire et procédurale (instructions ministérielles et notamment les circulaires du 20 juin et du 25 septembre 2013, le contrat d'objectifs APCA / MAA pour 2014 – 2020, la délibération de l'APCA 08-12 du 26 mars 2008 relative à la norme pour le calcul du coût des actions des Chambres d'agriculture, l'instruction du 18 septembre 2017 pour la préparation des programmes de développement agricole et rural 2018, le courrier du 5 mars 2019 sollicitant le compte rendu d'exécution du programme 2018,...).

En second lieu, les auditeurs ont reçu :

- Le programme pluriannuel PDAR 2014 - 2020 de l'APCA ;
- L'avis du Comité scientifique de l'APCA sur le programme pluriannuel de l'APCA de février 2014 ;
- L'évaluation accompagnée par Technopolis de l'évolution du conseil dans les Chambres d'agriculture de février 2017 ;
- L'avis du Comité scientifique des Chambres d'agriculture sur l'offre de conseil aux agriculteurs de juin 2017 ;
- Le bilan à mi-parcours du PDAR 2014 – 2020 de juin 2017 ;
- Le programme prévisionnel PDAR 2018 du 1^{er} décembre 2017 ;
- Les compléments d'engagements prévisionnels de février 2018 ;
- Le programme prévisionnel PDAR 2018 modifié du 1^{er} juillet 2018 ;

¹ Lettre de mission du 16 janvier 2020

- La fiche d'examen par le BDA du programme 2018 du 4 juillet 2018 ;
- L'arrêté ministériel d'approbation du PNDAR 2018 du 24 juillet 2018 ;
- La convention CASDAR 2018 MAA / APCA, notifiée le 5 novembre 2018 ;
- Le compte rendu et les justificatifs financiers du PDAR 2018 du 11 juillet 2019 ;
- La fiche d'examen par le BDA du compte rendu d'exécution 2018 du 11 septembre 2019.

1.2.2. Les entretiens

La mission a mené un entretien le 04 mars 2020 avec deux chargés de mission du bureau « Développement agricole et Chambres d'Agriculture » (BDA) de la Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE). Celui-ci a porté sur la préparation du programme 2018, son déroulement et ses réalisations. Il a permis de récupérer les éléments du dossier d'instruction.

Les auditions se sont poursuivies dans les locaux de l'APCA du 20 au 24 juillet 2020. Les entretiens suivants ont été réalisés sur :

- L'économie générale du programme CASDAR 2018 et son articulation avec la stratégie de l'APCA, avec son président, le responsable du service Innovation, Développement et Pratiques agricoles (IDPA) et la coordinatrice du PDAR² ;
- L'action élémentaire(AE) n°8 « Gouvernance », avec sa pilote et le responsable du service IDPA, également réalisateur d'action de cette AE ;
- L'AE7 « Recherche, Développement, Innovation et Transfert », avec sa pilote, et deux de ses réalisateurs, dont le responsable du service IDPA ;
- L'AE6 « Nouvelles formes de conseil, Référentiel métiers et compétences », avec le responsable du service IDPA³ et la coordinatrice du PDAR ;
- La réalisation financière du programme et son suivi en gestion avec la responsable du service Contrôle de gestion ;
- La vision du Comité scientifique des Chambres d'agriculture sur le programme avec le président de ce dernier ;
- L'AE2 « Pratiques agricoles et résilience », avec sa pilote, ainsi que trois réalisateurs, dont l'animateur de la mission nationale viticulture ;
- L'AE5 « Création de valeurs dans les territoires », avec sa pilote et deux réalisatrices ;
- La « restitution à chaud », au président de l'APCA, en présence du responsable du service IDPA et de la coordinatrice du PDAR, des premiers éléments d'analyse de la mission.

Les missionnaires remercient l'ensemble des personnes rencontrées pour leur accueil, leur disponibilité et leur réactivité en réponse aux demandes d'information qui leur ont été formulées.

Le présent rapport a été supervisé par monsieur Alain Pierrard, inspecteur général de santé publique vétérinaire, référent du domaine CASDAR de la MIGA du CGAAER, le 25 mai 2021. Il a ensuite été soumis à une phase contradictoire par la transmission sous forme de courrier électronique, à l'APCA et à la DGPE le 26 mai 2021. Les réponses des, respectivement, 17 et 15 mai 2021 figurent en annexes 4 et 5 du présent rapport.

² Celle-ci est aussi pilote des AE 7 et 8

³ En l'absence du pilote

2. CARACTERISTIQUES GENERALES ET STRUCTURATION DU PROGRAMME AUDITE

2.1. L'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture

2.1.1. Historique et missions

L'APCA, instituée par le décret du 8 décembre 1966, est qualifiée d'établissement public par l'article L. 513-4 du code rural et de la pêche maritime (CRPM). Elle est également classée dans la catégorie des établissements publics administratifs de l'Etat en vertu d'une jurisprudence constante du Conseil d'Etat. Ses missions sont définies aux articles L513-1 et 2 du CRPM.

Elle est, auprès des pouvoirs publics, l'organe consultatif et représentatif des intérêts généraux et spéciaux de l'agriculture. Elle peut être consultée par les pouvoirs publics sur toutes les questions relatives à l'agriculture, à la valorisation de ses productions, à la filière forêt-bois, à la protection et au développement durable des ressources naturelles, et à l'aménagement du territoire. Elle peut, en outre, émettre des avis et formuler des propositions sur toute question entrant dans ses compétences et visant le développement durable de l'agriculture, de la forêt et du territoire.

Elle remplit à ce titre les missions suivantes :

- Elle contribue, notamment par ses avis, à la définition des orientations et des conditions de mise en œuvre des politiques agricoles, du développement rural et de l'environnement, définies par l'Etat et l'Union européenne, ainsi que dans le cadre international ;
- Elle apporte son concours à la coopération pour le développement de l'agriculture des pays tiers ;
- Elle assure la gestion d'un observatoire national de l'installation pour analyser les données relatives à l'installation et à la transmission.

L'APCA assure l'animation de l'ensemble du réseau des Chambres d'agriculture et représente ce dernier auprès des pouvoirs publics. A ce titre:

- Elle élabore et met en œuvre, seule ou conjointement avec d'autres établissements du réseau, des programmes d'intérêt général dont le champ excède le cadre régional ;
- Elle crée au bénéfice de l'ensemble des établissements du réseau des services communs dont les règles de fonctionnement et de financement sont fixées par décret ;
- Elle élabore des normes communes pour l'établissement des données budgétaires et comptables et des indicateurs communs de gestion ;
- Elle apporte aux Chambres d'agriculture le concours nécessaire à leur fonctionnement et à leurs actions dans les domaines technique, juridique, économique et financier ;
- Elle représente l'ensemble des établissements du réseau en matière sociale et signe, en leur nom, tout accord national qu'elle a négocié ;
- Elle rend compte des actions menées par les Chambres d'agriculture pour promouvoir la réduction de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques.

2.1.2. Organisation

L'APCA se réunit en session⁴. Celle-ci se compose des présidents des 102 Chambres départementales, interdépartementales, régionales et des Chambres consulaires associées issues

⁴ Session nationale 4 fois par an

des collectivités d'Outre-mer. Elle règle par ses délibérations les affaires de l'établissement. Elle peut déléguer certaines de ses attributions à un Conseil d'administration⁵. Celui-ci donne des avis et présente des propositions pendant l'intervalle des sessions. Un bureau prépare les travaux du Conseil d'administration.

Le président de l'APCA représente l'établissement en justice et dans tous les actes de la vie civile. Il est ordonnateur des recettes et des dépenses. Il est assisté d'un directeur général assurant la direction des services. Outre cinq directions, l'organigramme des services de l'APCA intègre des services communs créés au bénéfice de l'ensemble des établissements du réseau: Direction nationale des systèmes d'information (DNSI) ; Resolia⁶; Démarche Qualité des Services (DQS) ; Développement des services marchands (DSM). Une unité mixte de service « appui aux projets innovants en Europe » (APIE), partagée avec l'ACTA⁷ apporte un appui à la préparation de propositions de projets européens de R&D.

L'APCA ajuste régulièrement son organisation. Cela été le cas courant 2018 pour mettre en œuvre plusieurs chantiers : stratégie globale sur la réduction des produits phytosanitaires (AE2/AE6), équipe projet et mobilisation de la Cellule d'Animation Nationale (CAN) DEPHY⁸.

L'articulation de l'APCA, tête de réseau, avec l'activité des Chambres d'agriculture prend aussi la forme⁹ de 34 groupes métiers¹⁰ et 42 groupes projets, de journées nationales et de missions dites nationales¹¹. Les animateurs de ces différents réseaux disposent d'un outil collaboratif (Opéra) pour échanger avec les membres du réseau. Mais pour les actions ciblées du programme PDAR, seuls l'agriculture numérique et l'approche systémique s'appuient sur un réseau technique (respectivement « agriculture de précision » et « agronomie »). Enfin, des groupes permanents constitués d'élus peuvent exister sur certaines thématiques¹².

La commission « Développement, Recherche, et Appui à l'Entreprise » (DRAE) a été créée suite à la mise en place à partir de janvier 2018, dans chaque région, d'un service commun « Innovation Recherche Développement » (IRD¹³) dont la mission est d'animer et coordonner les travaux dans les domaines de la recherche, du développement et de l'innovation (RDI), les capitaliser et les valoriser. Cette commission était présidée en 2018 par Mr Sébastien Windsor alors président de la Chambre d'agriculture de Seine-Maritime et président de l'APCA depuis le 29 janvier 2020. Elle a l'ambition de piloter l'élaboration de feuilles de route de la RDI régionale.

Le Comité scientifique¹⁴, en complément de son rôle historique d'évaluation des programmes, traite, depuis 2014, de la stratégie du réseau des Chambres d'agriculture concernant la R&D, le conseil, l'innovation et le partenariat avec les autres acteurs du système national de recherche –formation-développement. A ce titre, et en appui à l'évolution des actions de développement à inscrire pour la période 2018-2020 du PDAR, il a conduit, en 2016-2017, une réflexion sur l'évolution des métiers

⁵ 34 membres (1 à 4 représentants par région) et réuni 8 fois par an

⁶ Créé en 2008, mission d'ingénierie et d'offre de formation continue des collaborateurs, des directeurs et des élus ainsi qu'accompagnement des Chambres d'agriculture dans ces domaines

⁷ Convention APCA ACTA du 17 juin 2015, renouvelée le 10 novembre 2017

⁸ Assurer l'interface entre les groupes DEPHY et 30 000, la capitalisation commune des GIEE et des groupes 30 000 (Instruction du MAA de novembre 2018)

⁹ Références : évaluation accompagnée à mi-parcours (2016)

¹⁰ Les thématiques importantes sont généralement traitées à l'APCA via l'animation de groupes métiers.

¹¹ 16 experts, salariés de chambres, mobilisés par l'APCA, ont apporté leur concours à la réalisation du PDAR 2018 sous forme de mission nationale conventionnée ou d'achat de prestation

¹² Viticulture par exemple

¹³ Les activités de recherche développement et innovation sont désormais organisées au niveau des Chambres régionales. Cette évolution est considérée comme devant permettre de dynamiser les actions de R&D en région afin de répondre aux objectifs de multi-performance

¹⁴ Dénomination complète : Comité scientifique d'appui au développement et à l'innovation

du conseil¹⁵.

L'APCA a développé dans le cadre de ses missions de tête de réseau des Chambres d'agriculture, plusieurs dispositifs de diffusion dont bénéficie le PDAR, qu'il s'agisse de Plateformes R&D (RD-Agri, API-AGRO¹⁶, Opéra Connaissances¹⁷), de démarches (Innov'Action¹⁸, INOSYS¹⁹), d'outils web (Portail Internet des Chambres d'agriculture²⁰, OPERA²¹) ou de supports de communication périodiques (Newsletter mensuelle aux élus des Chambres d'agriculture et Newsletter hebdomadaire ou quinzaine à tous les collaborateurs²²) ainsi que Resolia²³.

2.1.3. Effets structurants du PDAR de l'APCA

Le Comité Scientifique²⁴ a relevé le rôle structurant du PDAR de l'APCA pour la montée en compétences des Chambres d'agriculture sur le thème de l'agroécologie et de l'innovation et pour la création de partenariats.

Le PDAR a aussi un effet structurant pour l'APCA²⁵ en raison de son processus d'élaboration en relation avec la DGPE, de la limite fixée à 8 pour le nombre d'AE et de sa durée pluriannuelle qui donne de la lisibilité et de la continuité dans l'action. Cette dernière n'est pas incompatible avec la souplesse nécessaire pour s'adapter aux difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de certaines actions, aux nouveaux besoins émergents, notamment sur propositions des différents réalisateurs présents dans les services, ou bien comme cela a été le cas pour le programme 2018, en fonction des résultats de l'évaluation accompagnée²⁶ et du bilan à mi-parcours.

Deux directions sont particulièrement concernées: « Economie, Agriculture et Territoires » d'une part et « Entreprises et Conseil » d'autre part. Le PDAR de l'APCA implique près d'un quart de leurs agents. Plus généralement, le CASDAR est un levier important pour les actions de développement de l'APCA : les actions financées par le CASDAR mobilisent plus de 51%²⁷ du temps des agents APCA œuvrant dans les champs du développement agricole et rural.

Les collaborations entre services²⁸ pour réaliser les actions, en particulier le travail en mode projet, et les AE transversales, ainsi que la production des livrables et la communication sur le programme contribuent à l'effet structurant du PDAR sur l'APCA. Il permet aussi d'articuler et renouveler les partenariats²⁹, au-delà de la seule production de références. Les interlocuteurs de la mission

¹⁵ Conseil délivré dans un cadre individuel ou collectif.

¹⁶ Initié par les instituts techniques agricoles et porté par l'APCA et l'ACTA, il permet de diffuser facilement des données et des services (fonctions de calcul, outils d'aide à la décision) à l'ensemble de l'écosystème agricole

¹⁷ Outil web qui permet de capitaliser et diffuser les documents produits par le réseau des Chambres d'agriculture, dont les livrables du programme CASDAR, afin de favoriser la circulation des données entre les acteurs du développement et de la recherche ; en 2018 cette application est prête pour recueillir toutes les métadonnées et les transmettre à la plateforme R&D-Agri. Le versement des livrables par les réalisateurs nécessite un accompagnement important. L'intégration des productions existantes a été réalisée par l'APCA pour améliorer l'appétence de départ.

¹⁸ Développer les opérations de communication et de diffusion des innovations auprès des agriculteurs.

¹⁹ Repérage des innovations

²⁰ <http://www.chambres-agriculture> de diffusion d'informations à destination de tout public ;

²¹ Outil web collaboratif du réseau des chambres d'agriculture

²² En remplacement de la revue « Chambre d'agriculture »

²³ Resolia est mobilisé pour diffuser des ressources plus complexes élaborées par l'APCA en mettant en place des formations (nouvelles), majoritairement organisées en région afin de favoriser les dynamiques locales.

²⁴ Analyse des bilans à mi-parcours des programmes CASDAR réalisés par les Chambres régionales d'agriculture, les Chambres d'agriculture des DOM et de l'APCA.

²⁵ Référence : « Bilan à mi-parcours du PDAR ».

²⁶ L'APCA a choisi de faire porter l'évaluation accompagnée sur l'évolution des métiers du conseil et comment améliorer son appui au réseau dans ce domaine

²⁷ Actions CASDAR mesurées en ETPT comparées au total de l'activité de l'APCA (base des effectifs 2012), page 24 des « Engagements prévisionnels 2018 version modifiée » de juin 2018

²⁸ L'approche stratégique du conseil est citée en exemple dans le bilan à mi-parcours, pour avoir associé dans un groupe de travail les services « Démarche Qualité des Services », « Appui à l'entreprise » et « Développement et innovation », rattachés à 3 directions différentes.

²⁹ ACTA, UMS APIE, IFV,

confirment que le PDAR conforte son rôle de tête de réseau. Ce point est repris au § 4.5.

2.1.4. Moyens

Le nombre de personnes salariées au siège de l'APCA en 2018 était de 205, pour 164,55 équivalent temps pleins travaillés.

Le compte de résultat simplifié de l'exercice 2018 se présente comme suit :

Charges		Produits	
Personnel	11 585 077 €	Subventions Etat et autres organismes publics	19 445 438 €
Autres charges de fonctionnement	17 529 449 €	Ventes de biens ou de prestations de service ³⁰	6 501 365 €
		Autres produits de gestion	2 626 178 €
Dont charges financières	105 640 €	Produits financiers	175 031 €
Dont amortissements	3 794 303 €	Reprises sur amortissements, provisions, dépréciations	222 183 €
		Reprise du financement rattaché à un actif	414 300 €
Total des charges	29 114 526 €	Total des produits	29 384 495 €
Résultat : bénéfice	269 968 €	Résultat : perte	
Total	29 384 495 €	Total	29 384 495 €

Tableau n° 1 : Compte de réalisation simplifié 2018.

Le résultat positif de l'exercice représente à peine 1% des dépenses de fonctionnement. Le programme de développement agricole rural (PDAR) 2018 s'est élevé à 2 415 327 €, soit 8% du montant de la section de fonctionnement, avec une aide au titre du CASDAR de 1 746 641 €, soit 9% du montant des subventions enregistrées au cours de l'exercice.

³⁰ Il est entendu que le CASDAR finance la réflexion pour faire innover le conseil (méthode/outils) en intégrant l'agroécologie comme préoccupation centrale en matière de développement agricole et non le développement commercial de prestations. C'est ainsi que l'évaluation accompagnée sur l'évolution des métiers du conseil a exclu de son analyse l'offre de service et de son déploiement (appartient au domaine concurrentiel) et que la mise en place d'une stratégie en matière de conseil, en l'axant sur le conseil de transition est considérée comme relevant d'une démarche de service public.

Le bilan à l'issue de l'exercice 2018 est le suivant :

Actif		Passif	
Actif immobilisé	50 149 614 €	Fonds propres	53 486 135 €
dont immobilisations financières	6 082 903 €	dont réserves	38 785 476 €
		dont résultat	269 968 €
		Provisions	1 410 324 €
		Dettes financières	4 750 338 €
Créances	22 314 340 €	Dettes non financières	17 584 735 €
Trésorerie	4 767 578 €		
Total	77 231 532 €	Total	77 231 532 €

Tableau n°2 : Bilan à fin 2018.

La situation financière de l'APCA à fin 2018 apparaît donc tout à fait sécurisante, avec un fonds de roulement de près de 9 500 K€, soit l'équivalent de 120 jours de fonctionnement de l'exercice 2018.

2.2. Le PDAR 2014-2020 de l'APCA

2.2.1. Principales caractéristiques du programme pluriannuel

Le 3^{ème} contrat d'objectifs des Chambres d'agriculture, pour la période de 2014-2020 a été signé le 10 décembre 2013 avec le ministre de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la forêt. Il constitue le cadre de référence pour les programmes pluriannuels de développement agricole et rural de l'APCA et des Chambres d'agriculture. Il a été établi en cohérence avec les priorités du développement agricole et rural fixées par le MAA pour les actions conduites par les acteurs du développement agricole et inscrites dans le PNDAR 2014-2020 pour les financements du CASDAR. Le PDAR est le pendant pour l'APCA des PRDAR des Chambres régionales d'agriculture et soutient ses missions de tête de réseau³¹.

Le PDAR 2014-2020 de l'APCA s'inscrit bien dans les priorités du PNDAR :

- Augmenter l'autonomie et améliorer la compétitivité des agriculteurs et des exploitations que l'on retrouve dans les AE1, AE2, AE6 et AE7 ;
- Promouvoir la diversité des modèles d'agriculture et des systèmes de production et renforcer la résilience que l'on retrouve dans les AE2, AE3 et AE7 ;
- Améliorer la capacité d'anticipation et de pilotage stratégique que l'on retrouve dans les AE1, AE4, AE5 et AE7.

Le réseau des Chambres d'agriculture s'est aussi doté d'un projet stratégique pour la mandature 2014-2018, validé le 11 décembre 2013 et mis à jour en février 2017³². Il est structuré en 4 axes stratégiques « leviers du réseau », dont on retrouve la traduction dans les AE du PDAR 2014-2020

³¹ Animation du réseau, actions dans le domaine de l'innovation et du conseil, programmes d'intérêt général dont le champ excède le cadre régional.

³² Bien que l'audit ait lieu en 2020, 1^{ère} année d'une nouvelle mandature et d'un nouveau projet stratégique, c'est bien le projet stratégique pour la mandature 2014-2020 qui est pertinent pour le présent PDAR 2018 de l'APCA. Lors de son entretien avec les auditeurs, le Président de l'APCA a mentionné aussi le livre blanc sur la multi-performance des exploitations agricole adopté en septembre 2017.

de l'APCA:

- Un excellent prestataire pour l'entreprise (groupes d'agriculteurs, socle commun de prestations et d'outils, offre de formation mettant en avant la triple performance, accompagner les projets d'installation viables) que l'on retrouve dans les AE1, AE2, AE3, AE4 et AE6) ;
- Une excellente organisation pour s'engager (formation des conseillers) que l'on retrouve dans l'AE6 ;
- Un excellent interlocuteur pour la vie des territoires (prospective territoriale et conseil aux collectivités, modernisation de l'organisation du réseau) que l'on retrouve dans les AE5 et AE6 ;
- Un excellent partenaire pour les projets collectifs (incubateurs de projets innovants, coordination avec les organismes de recherche et les instituts techniques, capitalisation et transfert des innovations) que l'on retrouve dans l'AE7.

Dans son rôle de tête de réseau des Chambres d'agriculture, l'APCA s'inscrit dans cette stratégie. Elle produit et diffuse les ressources nécessaires aux actions auprès des agriculteurs et des collectivités. En 2014, pour la première fois³³, le programme de l'APCA adresse explicitement la question des métiers en proposant d'accompagner les Chambres d'agriculture et leurs acteurs dans l'intégration des principes et concepts de la double performance et de l'innovation au sein de leurs activités de conseil et de formation en travaillant sur les métiers, les compétences et l'organisation. La déclinaison des axes stratégiques du projet stratégique du réseau, et ainsi que celle des priorités du PNDAR dans les AE du PDAR de l'APCA, rappelées ci-dessus, permettent de considérer que l'articulation entre les priorités de l'APCA et celles du PNDAR est satisfaisante et que le PDAR conforte le rôle d'impulsion de l'APCA vis-à-vis du réseau des Chambres d'agriculture³⁴.

2.2.2. Principales évolutions du PDAR de l'APCA depuis 2014

Le PDAR 2014-2020 de l'APCA permet de :

- Pérenniser, y compris sur plusieurs programmes annuels, des actions et des productions sur la durée³⁵, éventuellement renforcées par des actions ou concours financiers spécifiques ;
- S'adapter aux évolutions de contexte³⁶, y compris en cours de programme pluriannuel;
- Mettre en œuvre les inflexions faisant suite au bilan à mi-parcours³⁷.

Les auditeurs ont mis en perspective les inflexions prévues pour le pluriannuel 2018-2020 et réalisées en 2018³⁸ avec le prévisionnel pluriannuel 2014-2020 ainsi que le réalisé de 2014, en référence aux thématiques prioritaires du PNDAR³⁹. A ce stade, cela permet de mettre en évidence les évolutions de la structure du programme depuis 2014, avant d'analyser les inflexions apportées en 2018 au § suivant.

³³ L'AE6 « Métiers, Compétences et Organisations » est introduite dans le PDAR 2014-2020 de l'APCA.

³⁴ Le bilan à mi-parcours du PDAR souligne que le contrat d'objectifs des Chambres d'agriculture permet une bonne structuration des actions du PDAR avec le réseau : le CASDAR favorise le renforcement des liens entre le PDAR et les PRDAR des Chambres d'agriculture.

³⁵ Exemples de l'OO2 de l'AE1 sur l'installation-transmission, de l'OO4 de l'AE 3 sur la dynamique tech&bio (4 rendez-vous annuels et salon), de l'OO 4 de l'AE4 sur la structuration et l'animation du réseau des conseillers Bâtiments agricoles et d'élevage (espace collaboratif, déploiement du plan compétitivité et appui aux démarches de multi-performance), de l'OO2 de l'AE 5 sur les suites données à la convention du conseil aux territoires de 2017

³⁶ Exemples : OO1 de l'AE2 avec le lancement du plan phytosanitaire (qui va au-delà d'Ecophyto) en avril 2018 et évolution des missions des Chambres d'agriculture dans ce domaine, avec la reconstitution du réseau « fertilisation », de l'AE6 permettant d'initier des chantiers d'envergure, structurants pour le réseau des Chambres d'agriculture sur le conseil de transition vers la multi-performance et le conseil à l'utilisation des phytosanitaires, et l'OO1 de l'AE7 sur l'animation du réseau des services IRD nouvellement constitués, l'OO5 de l'AE 7 sur la capitalisation des projets collectifs d'innovation en agriculture (GIEE et Groupes 30 000).

³⁷ Le programme 2018 devait permettre de tester les modifications apportées à mi-parcours.

³⁸ Evolutions : réalisé 2014, prévisionnel 2018-2020 et réalisé 2018

³⁹ Pour cette mise en perspective, les thématiques prioritaires du PNDAR sont considérées plus pertinentes que la structuration par les AE

Thématiques prioritaires du PNDAR :		Anticipation et adaptation aux dynamiques globales de changement	Systèmes de production diversifiés et économiquement viables dans tous les territoires	Qualité et valorisation des produits	Renouvellement des générations et des formes d'exercice de l'activité agricole	Gouvernance
ETP / thématique	Prévu 2014-2020	18 %	37 %	9 %	23 %	13%
	Réalisé 2014	19 %	35 %	10 %	28 %	9%
	Prévu 2018-2020	18 %	41 %	12 %	21 %	7%
	Réalisé 2018	27 %	52 %	5 %	12 %	4%

Tableau 3 : Evolutions 2014-2018 de la répartition des ETP du PDAR de l'APCA entre les thématiques prioritaires du PNDAR.

Les auditeurs considèrent en conclusion de ce point que l'APCA est conduite, au fur et à mesure des programmes annuels, à proposer d'adapter les actions bénéficiant du CASDAR. Elle peut d'ailleurs y être encouragée par la DGPE. Ce point est repris au § 4.5.

2.2.3. Un programme pluriannuel qui bénéficie d'inflexions en 2018

Les engagements prévisionnels 2018 du PDAR de l'APCA s'inscrivent dans la réalisation d'un programme pluriannuel portant sur les années 2014 à 2020. Mais ils constituent un prévisionnel pluriannuel révisé pour la période 2018-2020. Ils ont été fortement influencés, en effet, par quatre éléments principaux:

- L'évaluation accompagnée conduite en 2016 avec l'appui méthodologique de Technopolis Group⁴⁰ et portant sur l'accompagnement à l'évolution des métiers du conseil réalisé par l'APCA dans le cadre du PDAR ;
- Le bilan à mi-parcours effectué en 2017 par l'APCA de la mise en œuvre du programme PDAR et qui a apporté une analyse plus globale des réalisations du programme 2014-2017⁴¹ ;
- L'avis du comité scientifique sur l'évolution des métiers du conseil⁴² et son analyse des bilans à mi-parcours des CASDAR des Chambres d'agriculture ;
- Le courrier DGPE du 9 octobre 2017⁴³ demandant à l'APCA de donner suite dans le cadre de la tranche 2018-2020 du PDAR, aux recommandations du comité scientifique qui rejoignent les orientations du MAA en matière de développement agricole et rural⁴⁴ ainsi que les réflexions exprimées lors des Etats Généraux de l'Alimentation.

⁴⁰ « Comprendre en quoi le programme PDAR appuie l'évolution des métiers du conseil, porter un jugement sur la cohérence, la pertinence, l'efficacité et l'efficacité des actions du programme sur ce sujet ».

⁴¹ Il en ressort la nécessité de renforcer la transversalité entre les AE du programme et entre les objectifs opérationnels d'une même AE, la valorisation des résultats du réseau et la lisibilité des indicateurs

⁴² « Quelle offre de conseil pour les Chambres d'agriculture de demain » juin 2017 à l'issue de 6 séances de travail depuis 2015

⁴³ Figurant en annexe des engagements prévisionnels 2018

⁴⁴ « Si le développement des compétences des conseillers en matière d'accompagnement du changement est présent dans le programme 2014-2020, un changement d'échelle et généralisation à l'ensemble des conseillers des Chambres d'agriculture est nécessaire pour aider les agriculteurs à entrer dans une démarche d'autonomisation de leurs décisions »

L'APCA indique avoir donné des suites au courrier DGPE du 9 octobre 2017 en lien avec l'avis du comité scientifique de juin 2017 notamment par le

Les inflexions du programme, intégrées dans le PDAR 2018, s'inscrivent aussi dans le contexte du plan « Ecophyto II » déployé en 2016, du programme « 4 pour 1000 » lancé en 2016 suite aux accords de Paris sur le Climat, du programme « Ambition Bio »⁴⁵, de la capitalisation des Groupes d'Intérêt Economique et Environnemental (GIEE)⁴⁶, des modifications de l'organisation territoriale⁴⁷ ainsi que de l'animation du réseau national des Projets Alimentaires Territoriaux, des consultations sur les schémas régionaux biomasse ou des travaux du réseau sur le thème de la résilience⁴⁸ et de la multi-performance des systèmes agricoles.

Enfin, axer la stratégie de conseil des Chambres d'agriculture sur l'accompagnement des systèmes en transition nécessite d'adapter tant les compétences des collaborateurs des Chambres d'agriculture que les dispositifs de production de références utiles au conseil :

- La question de l'évolution du conseil⁴⁹ dans les Chambres d'agriculture devient ainsi un enjeu central de la seconde partie, 2018-2020, du PDAR⁵⁰. Ceci a conduit, dans le programme 2018 à refonder l'AE6 et à adopter un nouvel intitulé : « Nouvelles formes de conseil, Référentiel métiers et compétences »⁵¹. Celle-ci a été rendue transversale au programme⁵² et totalement réécrite. Il s'agit aussi, en lien avec l'AE7, d'articuler et d'hybrider les différents dispositifs de valorisation de références, en identifiant les besoins des conseillers, en mobilisant les réseaux métiers, et en assurant le déploiement et l'appropriation des différents livrables produits par les AE 1 à 4.
- L'APCA cherche aussi à réaffirmer et à adapter son rôle d'impulsion en tant que tête de réseau des Chambres d'agriculture aussi en matière de développement agricole : repérer les innovations et capitaliser les expériences de terrain afin d'alimenter les dispositifs de diffusion des innovations auprès des agriculteurs en s'appuyant sur l'AE7 modifiée.

Globalement, pour les engagements prévisionnels du PDAR 2018-2020 :

- L'AE1, AE2, l'AE6 et l'AE7 sont remaniées et renommées ;
- Des objectifs opérationnels au sein de chaque AE sont restructurés ;
- Plus de transversalité est introduite entre AE et au sein des AE.

2.3. Le programme audité

2.3.1. Structure et contenu du programme prévisionnel 2018

Le programme 2018 comprend huit AE regroupant 31 objectifs opérationnels (OO), auxquels s'ajoute un OO spécifique, dit « Transversal » et intitulé : « Favoriser le renouvellement des générations agricoles dans les territoires, et transversal à l'ensemble des AE ».

Le programme prévisionnel comporte 305 actions à réaliser partiellement ou totalement en 2018 sur

renforcement des collaborations entre les dispositifs de création de références, l'inventaire et la capitalisation des expérimentations réalisées par les Chambres d'agriculture (dans engagements prévisionnels).

⁴⁵ Le programme « Ambition Bio 2021 » succède au plan « Ambition Bio » achevé en 2017

⁴⁶ Et la décision d'intégrer en 2018 les Groupes 30 000 à la mission de capitalisation des GIEE confiée au réseau des chambres

⁴⁷ La fusion des Régions suite à la Loi NOTRe de 2015

⁴⁸ Ex : Appel à projet lancé en 2017 pour l'accompagnement stratégique des agriculteurs fragilisés sur le Fonds National de Solidarité et de Péréquation. Le projet national « Agriculteurs fragilisés, objectif résilience » mobilise plus de 80 Chambres d'agriculture sur 2018-2019 suite au constat des évolutions de plus en plus accentuées et erratiques des rendements et des prix, notamment sous l'effet de l'exposition aux marchés et aux aléas climatiques. L'APCA en est pilote. Voir aussi § 4.4.1 approfondissement AE2

⁴⁹ Renoncer au modèle de conseil uniforme et descendant, du type « un problème, une solution », et développer des approches systémiques, dans lesquelles chaque problème est repositionné dans son contexte et chaque solution est mise en cohérence avec l'ensemble des pratiques.

⁵⁰ « L'enjeu de l'évolution des métiers du conseil est présent dans tous les PRDAR, ce qui confirme la nécessité d'une action de l'APCA en tant que tête de réseau. » et « La question de l'évolution des métiers du conseil est une composante transversale du développement agricole. » (« évaluation accompagnée » 2017)

⁵¹ L'intitulé en 2014 de cette AE était : « métier, compétences et organisations »

⁵² L'évaluation à mi-parcours inclut aussi les RMT et les autres projets CASDAR dans sa recommandation de renforcer la transversalité sur le sujet du conseil

un total de 348 actions inscrites pour la période 2018-2020.

AE1 : Pilotage, management et stratégie d'entreprise

- OO1 : créer, recenser et partager des méthodes de conseil ;
- OO2 : construire et diffuser des outils et ressources pour alimenter le conseil.

Cette AE est recentrée sur le conseil d'entreprise afin d'améliorer leurs capacités d'anticipation, de pilotage et de management (transfert du changement climatique dans l'AE2 et le conseil en bâtiments dans l'AE4).

AE2 : Evolution des pratiques agricoles et résilience

- OO1 : Améliorer et raisonner l'utilisation des intrants pour renforcer la multi performance des systèmes d'exploitation agricole ;
- OO2 : Valoriser les écosystèmes et leurs fonctions écologiques en tant que facteurs de production apportant une amélioration du revenu comme de l'impact environnemental, au service de systèmes de production multi-performants ;
- OO3 : Adaptation et atténuation de l'impact des activités agricoles en matière de changement climatique et de qualité de l'air ;
- OO4 : Renforcer la compétitivité et la résilience des élevages à travers un conseil systémique.

Cette AE, qui mobilise le plus d'ETP parmi les 8 AE du PDAR vise à produire des ressources pour le conseil sur les systèmes multi-performants et pour « in fine » l'évolution des pratiques agricoles, mais la création de références (INOSYS) est transférée dans l'AE7. Elle est particulièrement mobilisée en 2018 sur l'accompagnement et le conseil des agriculteurs en matière de fertilisation. Elle est ajustée suite à la mise en place d'une équipe projet sur la réduction des produits phytosanitaires en lien avec la mise en œuvre de la loi EGalim et de la Cellule d'Animation Nationale pour le transfert des résultats des Groupes DEPHY à une plus grande échelle, notamment vers les Groupes 30 000 (voir § 2.1.2 et § 4.4.1).

Les évolutions de l'AE 2 en 2018, notamment le regroupement des travaux sur l'atténuation et l'adaptation au changement climatique, doivent lui permettre d'améliorer sa cohérence.

L'analyse de cette AE est reprise et détaillée au § 4.4.1.

AE3 : Agriculture biologique

- OO1 : Accroître la compétence des conseillers en agriculture biologique (AB) et améliorer l'offre de conseil dédiée à l'AB et à la conversion ;
- OO2 : Coordonner l'acquisition de références et ressources en AB, les diffuser et les valoriser pour le conseil ;
- OO3 : Amplifier le rôle des Chambres d'agriculture dans les échanges entre la recherche et le terrain ;
- OO4 : Accompagner les Chambres d'agriculture pour faciliter le transfert entre conventionnel et bio ;
- OO5 : Appuyer les Chambres d'agriculture dans leur activité de structuration de filière.

Après l'achèvement du plan Ambition bio en 2017 et compte tenu du fort développement du secteur bio en lien avec une croissance continue de la consommation de produits bio, les efforts de développement des filières biologiques en France sont poursuivis.

AE4 : Agroéquipement : Conseil en stratégies d'équipements et en conception de bâtiments

- OO1 : Contribuer à adapter les moyens de production aux enjeux de compétitivité de l'exploitation et de protection de l'environnement ;

- OO2 : Accompagner le développement de l'agriculture et de l'élevage de précision, en particulier l'aide à la décision au niveau de l'exploitation à partir des informations fournies par les capteurs embarqués ;
- OO3 : Concevoir et déployer un conseil global à l'investissement (stratégie d'achat, optimisation du temps de travail, maîtrise énergétique, reconquête de l'autonomie fourragère...);
- OO4 : Accompagner les porteurs de projets bâtiments dans un objectif de multi-performance ;
- OO5 : Accroître les processus de transfert pour un conseil global.

Cette AE est repositionnée sur le champ plus large du conseil à l'investissement, en intégrant le conseil en bâtiments. Elle vise à intégrer dans le conseil toutes les pistes technologiques permettant aux agriculteurs d'améliorer la compétitivité et la flexibilité de leurs outils de productions.

AE5 : Création de valeurs dans les territoires

- OO1 : Appuyer le réseau dans son métier de conseil auprès des territoires et de ses partenaires ;
- OO2 : Appuyer la professionnalisation de l'accompagnement de projets individuels ou collectifs structurants pour les territoires ;
- OO3 : Contribuer à la structuration de filières alimentaires et non-alimentaires dans les territoires ;
- OO4 : Développer des actions prospectives au sein des territoires.

Cette AE, qui n'a pas subi de changement significatif, est principalement consacrée à l'ancrage territorial de l'alimentation pour une meilleure répartition de la valeur ajoutée au sein des filières et à la contribution de l'agriculture pour les territoires.

L'analyse de cette AE est reprise et détaillée au § 4.4.2.

AE6 : Nouvelles formes de conseil, Référentiel métiers et compétences

- OO1 : Tester de nouvelles formes de conseil sur trois thématiques stratégiques ;
- OO2 : Contribuer à l'évolution des métiers du conseil via le déploiement d'un nouveau référentiel « Démarche Qualité des Services » ;
- OO3 : Elaborer un référentiel « métiers et compétences » et développer une gestion des compétences en lien avec le système d'information « ressources humaines » (SI RH).

La finalisation des réflexions sur l'évolution des métiers du conseil conduit à la restructuration de l'AE6 évoquée au § 2.2.3, pour intégrer la mise en place par le réseau d'une stratégie en matière de conseil sur la transition des systèmes de production. Celle-ci traite de nouvelles méthodes pour le conseil proposé aux agriculteurs et ainsi que des compétences des conseillers⁵³ pour les délivrer. Le conseil d'entreprise est transféré à l'AE1.

L'analyse de cette AE est reprise et détaillée au § 4.4.3.

AE7 : Recherche, Développement, Innovation et Transfert

- OO1 : Coordonner, animer et valoriser les programmes régionaux de développement et de R&D en contribuant à la capitalisation des productions issues de ces programmes ;
- OO2 : Impulser l'émergence des projets sur des thématiques prioritaires pour les Chambres d'agriculture ;

⁵³ L'APCA assure historiquement un appui auprès des conseillers en fournissant informations et outils ainsi que formations (plutôt techniques) proposées par le service Resolia.

- OO3 : Promouvoir les synergies entre les acteurs de la R&D et de l'Enseignement en agriculture ;
- OO4 : Intégrer l'approche systémique et mieux mobiliser les références en matière de multi-performance dans le conseil aux agriculteurs
- OO5 : Coordonner et valoriser la capitalisation des projets collectifs d'innovation en agriculture.

Cette AE est transversale aux cinq premières AE du PDAR permettant ainsi la valorisation de leurs productions.

Elle vise à renforcer le rôle d'impulsion de l'APCA en tant que tête de réseau des Chambres d'agriculture en matière de développement agricole⁵⁴, notamment en développant des repères technico-économiques et des références (dispositif INOSYS, dont l'intégration dans cette AE marque la volonté de renforcer la valorisation de ses productions à travers le conseil ainsi que l'approche système de production dans le cadre du conseil aux agriculteurs).

Elle prévoit, notamment, la poursuite de la capitalisation des GIEE, le déploiement de la plateforme « R&D-Agri.fr » au sein du réseau des chambres⁵⁵ et le lancement, en 2018, d'un appel à projet « animation régionale des partenariats pour l'innovation et le développement agricole » (ARPIDA)⁵⁶.

L'analyse de cette AE est reprise et détaillée au § 4.4.4.

AE8 : Gouvernance

- OO1 : Veiller à l'orientation générale du PDAR de l'APCA, à sa cohérence interne, à son articulation avec les priorités de l'APCA et du contrat d'objectifs ;
- OO2 : Assurer le suivi technique, administratif et financier du programme et le lien avec les chefs de projet ;
- OO3 : Coordonner la mise en œuvre de l'OO transversal aux autres AE.

2.3.2. Elaboration du programme prévisionnel 2018

Le programme a été élaboré sous l'animation du service IDPA (direction « Entreprise et Conseil ») auquel la pilote de l'AE 8 et coordinatrice du programme est intégrée. Il a été soumis à la commission « Développement, Recherche et Appui à l'Entreprise » (DRAE), au Comité de direction de l'APCA et au Comité métier (directeurs et chefs de service concernés).

Le conseil d'administration de l'APCA a adopté, le 16 novembre 2017, à l'unanimité, l'intitulé, le périmètre et les finalités des 8 AE du programme pluriannuel (PDAR) 2018-2020 de l'APCA.

Un pilote a été désigné pour chacune des 8 AE⁵⁷.

Les propositions, mises en avant par les réalisateurs sont présentées, dans la mesure où elles correspondent à des actions entrant dans les AE et donc qui peuvent justifier du CASDAR. Elles sont présentées dans un premier temps à leur chef de service pour validation technique et une priorisation en référence aux domaines d'actions stratégique (DAS) du projet stratégique de mandature. Une validation politique par l' élu référent de la thématique intervient ensuite, avant la présentation au pilote de l'AE et à la coordinatrice du programme. Cette « entorse » au travail en mode projet du PDAR ne semble pas préjudiciable, d'une part parce que cela permet d'assurer la parfaite cohérence des actions menées au sein des services et ce quel que soit leur mode de

⁵⁴ Coordonner et structurer l'innovation, la recherche et le développement des Chambres d'agriculture

⁵⁵ Pour un lancement officiel prévu en 2019

⁵⁶ Piloté en 2018 par l'APCA, doté de 1,5 M€ de CASDAR, pour répondre aux enjeux de transfert des résultats de la R&D agricole et maximiser la connaissance et l'appropriation des travaux financés par du CASDAR

⁵⁷ Un temps spécifique est attribué à chaque chef de projets pour la gestion de chaque AE.

financement, ensuite parce qu'une fois ce point acquis, le pilote de l'AE est alors sollicité ce qui permet une bonne articulation avec le programme annuel du CASDAR.

2.3.3. Moyens humains et financiers prévisionnels

Le montant du programme 2018 est initialement évalué à 2 491 995 €, avec un financement du CASDAR sollicité à hauteur de 74%, soit 1 838 441 €. Il est prévu que la mise en œuvre demandera la mobilisation de 24,7 équivalent temps plein de personnels ingénieurs ou techniciens.

L'APCA prévoit de passer des conventions avec des Chambres d'agriculture pour mobiliser certains de leurs collaborateurs nécessaires à la réalisation d'actions de certaines AE, pour un montant de CASDAR de 296 800 € (compris dans les 1 838 441 € du programme)⁵⁸.

Après échanges avec la DGPE, le montant du programme et celui du concours du CASDAR vont être réduits suite au retrait d'un projet de conventionnement avec la Chambre d'agriculture de Mayotte. Le montant du programme ainsi révisé s'établit à 2 371 360 €, avec un concours du CASDAR de 1 746 641 € (soit d'un montant équivalent à ceux de 2015 et 2016) dont 259 000 € pour les Chambres d'agriculture partenaires et une mobilisation de 23,08 ETP.

2.3.4. Avis sur le PDAR 2018 de l'APCA

Le Comité scientifique des Chambres d'agriculture, réuni les 09 et 10 janvier 2018, a émis un avis sur le programme. Il en souligne la qualité et la solidité et apprécie la façon dont l'APCA s'approprie la fonction de tête de réseau. Il formule une suggestion relative à l'AE3, agriculture biologique, en encourageant à travailler avec l'ensemble des acteurs de la recherche et du développement en agriculture biologique. Enfin, il émet une alerte pour l'AE8, gouvernance, en soulignant que la mise en œuvre d'un sujet transversal annuel risque de compliquer la capitalisation des travaux transversaux.

Les auditeurs n'ont pas connaissance d'autre avis donné sur le programme PDAR de l'APCA.

2.4. Choix des opérations soumises à contrôle approfondi

La mission a procédé à un examen approfondi de quatre des AE du programme :

- AE2 : Pratiques agricoles et résilience ;
- AE5 : Création de valeurs dans les territoires ;
- AE6 : Nouvelles formes de conseil, Référentiel métiers et compétences ;
- AE7 : Recherche, Développement, Innovation et Transfert.

Ces quatre AE, sur les huit du programme, ont représenté 65,4% du montant total du programme (ainsi que 65,7% des fonds du CASDAR et 63,8% des ETP).

Les critères retenus pour guider les auteurs dans le choix de ces AE ont été les suivants :

- Les priorités gouvernementales⁵⁹ ;
- L'importance des AE pour les missions des Chambres d'agriculture⁶⁰ ;
- Les enjeux identifiés dans l'évaluation et le bilan à mi-parcours sur les métiers du conseil⁶¹.

⁵⁸ 2,6 ETP conventionnés Dont 1 ETP cumulé d'experts non comptabilisé dans la moyenne (conformément à la note d'instruction du 8 septembre 2017).

⁵⁹ Notamment la contribution au projet agro-écologique

⁶⁰ Notamment l'accompagnement de la transition vers des systèmes agricoles multi-performants par l'innovation et le conseil

⁶¹ Voir § 2.2.3

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

3.1. Le contrôle sur pièces

L'instruction du programme et son contrôle reposent sur le BDA de la DGPE. Les chargés de mission rencontrés par les missionnaires n'étaient pas en charge de ce dossier à l'époque où il a été soumis à l'étude du bureau.

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

Le BDA de la DGPE a produit, le 18 septembre 2017, une note d'instruction relative à l'élaboration des programmes régionaux de développement agricole et rural prévisionnels 2018-2020 des Chambres d'agriculture et des programmes de Massif. Elle définit le cadre à respecter pour la rédaction des programmes de développement agricole et rural prévisionnels applicables sur la seconde partie de la programmation 2014-2020. Elle complète le cahier des charges relatif à la rédaction des programmes pluriannuels de développement agricole et rural éligibles aux financements du CASDAR, publié par la circulaire DGPAAT/SDDRC/C2013-3076 du 25 septembre 2013. Elle sollicite des Chambres d'agriculture, pour le 30 novembre 2017, au plus tard, le projet de programme, accompagné d'une demande signée de financement CASDAR.

Cette note d'instruction donne un certain nombre de critères dont elle précise que le non-respect « pourra conduire à un rejet du programme prévisionnel et à une réfaction au moment de l'examen du compte rendu ». Le non-respect des critères semble donc ne pas être un facteur d'automatisme pour le rejet du programme ou bien pour une éventuelle réfaction à l'issue de sa réalisation.

Les critères sont les suivants :

- Ratio « crédits CASDAR action / coût total action » : supérieur à 20% ;
- Ratio « ETP affectés au programme / nombre total d'agents » : supérieur à 0,4 ;
- Part des crédits affectés à des organismes ne relevant pas du réseau des chambres ou des services de remplacement : supérieur à 5% ;
- Coût de la gouvernance du programme : inférieur à 5% du coût total du programme (compte consolidé) ;
- Dépenses indirectes affectées : inférieures à 30% des dépenses directes du programme (compte consolidé). Il est précisé qu'à titre dérogatoire et de façon transitoire, le programme de l'APCA pourra dépasser ce plafond sans excéder 40%.

Pour ce qui concerne le critère relatif aux 5% minimum des crédits affectés à des organismes ne relevant pas du réseau des chambres, l'instruction apporte uniquement la précision selon laquelle elle concerne uniquement les chambres de métropole. Il n'a cependant pas été appliqué pour l'APCA, et l'article 1^{er} de la convention, qui assoit juridiquement les relations contractuelles entre le ministère de l'agriculture et de l'alimentation et l'APCA relative au PNDAR 2018, prévoit explicitement des Chambres d'agriculture en tant qu'organismes partenaires associés.

Une première version du PDAR de l'APCA relatif aux engagements prévisionnels pour 2018 est transmis à la DGPE le 1^{er} décembre 2017. Il fait suite à la délibération n°17-48 du conseil d'administration de l'APCA, ⁶², relative, notamment, à ce programme.

⁶² Prise lors de sa séance du 16 novembre 2017

Une analyse, approfondie, de la part du bureau BDA de la DGPE amène ce dernier à solliciter des compléments par courriel du 15 janvier 2018. A ce stade, le conventionnement de l'APCA avec la Chambre d'agriculture de Mayotte n'est pas remis en question. Les compléments apportés par l'APCA sont transmis en pièce jointe à un courriel du 23 mars 2018⁶³.

Le programme 2018 a été revu afin d'en exclure le projet initial relatif à la Chambre d'agriculture de Mayotte.

Enfin, une version modifiée, est transmise à l'administration par courrier de l'APCA du 1er juillet 2018. Cette dernière ne comprend plus le conventionnement initialement envisagé avec la Chambre d'agriculture de Mayotte⁶⁴. De ce fait, le montant total prévisionnel pour le programme est de 2 371 360 €, avec une demande de fonds CASDAR à hauteur de 1 746 641 € dont 259 000 € doivent être subdélégués aux Chambres d'Agriculture qui seront associées à la réalisation du programme.

La fiche d'examen du programme 2018 est signée par l'agent du BDA chargé du dossier le 04 juillet 2018. Elle ne mentionne pas d'avis autre que celui du Comité scientifique. Ce point est repris au § 4.5.

En annexe 1 de l'arrêté du 24 juillet 2018 portant approbation du programme de développement agricole et rural pour l'année 2018, figure l'APCA pour un montant maximal du concours financier de 1 746 641 €. L'article 5 de cet arrêté dispose qu'une convention sera passée entre le MAA et l'organisme maître d'ouvrage du programme.

Cette convention sera paraphée par le président de l'APCA le 05 septembre 2018, puis par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel le 24 octobre et par l'adjoint au sous-directeur « Performance environnementale et valorisation des territoires » de la DGPE le 02 novembre 2018. Elle sera notifiée à l'APCA par courrier du 05 novembre 2018.

La signature, tardive, de la convention, au mois de novembre 2018, pour un programme devant se réaliser, comme le précise son article 1er, « entre le 1er janvier 2018 et le 31 décembre 2018... », montre que cette dernière n'est que l'aboutissement d'un processus itératif qui en 2018 a été particulièrement long, et ne peut être considéré comme le véritable point de départ des relations contractuelles. En effet, si tel était le cas, la mise en œuvre du programme annuel sur une durée réduite à moins de deux mois n'aurait eu aucune chance d'aller jusqu'à son terme. Pour autant, cela fragilise le processus, et nécessite que le cocontractant applique par avance, et donc en faisant preuve de confiance vis-à-vis du MAA, un programme qui, juridiquement, n'a pas de fondement contraignant. Financièrement, le cocontractant se trouve dans l'obligation de procéder à une avance de trésorerie conséquente puisque, lorsqu'il va encaisser les 85% du montant de la subvention prévue à la signature de la convention (encaissement effectif le 12 novembre 2018), il aura réalisé 10/12^{ième} du programme.

Enfin, cela a également une influence sur les relations contractuelles que l'APCA est amenée à prendre pour la mise en œuvre du programme. L'article 1er prévoit en effet que pour la réalisation de certaines actions du programme, l'APCA s'associe avec des Chambres d'agriculture, et leur reverse une partie du concours financier du CASDAR. L'APCA doit, pour ce faire, procéder au choix des Chambres d'agriculture concernées à l'issue d'un appel à propositions. En conséquence, ce n'est donc, que le 10 décembre 2018, que la convention relative à la mission nationale sur la

⁶³ Dates et modes de transmission indiqués par le BDA

⁶⁴ Le projet initial a été transformé et a donné lieu à une convention spécifique d'action d'accompagnement intitulée « soutenir et développer l'Agriculture de petite Echelle Biodiverse et Agro-écologique dans les DOM », signée le 16 novembre 2018 ; celle-ci ne fait pas partie du périmètre audité

viticulture dans le cadre de l'AE2 a été signée avec la Chambre départementale d'agriculture du Loir-et-Cher. Il est donc évident que le travail collaboratif avait débuté bien en amont de cette signature, avec des relations basées sur la confiance des acteurs. Ce point est repris au § 4.5.

3.1.2. Le contenu des vérifications par la DGPE

Par lettre du 5 mars 2019, adressée aux présidents de l'APCA et des Chambres régionales d'agriculture, le MAA a sollicité pour le 31 mai 2019, les comptes rendus d'exécution des programmes de développement agricole et rurale financés dans le cadre du CASDAR au titre de l'année 2018, conformément aux termes des conventions passées avec la DGPE. Une note d'instruction détaillée figurait en annexe à ce courrier.

Le compte rendu du programme réalisé en 2018 par l'APCA a été transmis à la DGPE par courrier daté du 11 juillet 2019⁶⁵.

L'instructeur de la DGPE a procédé à un examen du compte rendu tant sur sa complétude que sur le respect des critères, sur la comparaison entre le prévisionnel et le réalisé. L'appréciation qualitative globale étant que le programme s'est déroulé conformément au prévisionnel. Le 29 juillet, une demande d'informations complémentaires a été réalisée par courriel essentiellement sur les AE 4 et 6. L'APCA a fourni le 02 septembre les compléments en retour. Le BDA a alors conclu qu'ils apportaient des réponses satisfaisantes aux questions posées et qu'en conséquence, le solde de la subvention pouvait être versé en totalité.

3.2. Le contrôle sur place

Il n'y a pas eu de contrôle sur place diligenté par la DGPE.

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

4.1. La gestion du programme 2018 avec la DGPE

Les échanges entre le MAA et l'APCA se réalisent par courriers, courriels et téléphone. Ils sont déclarés fluides et permettent également d'aborder une réflexion plus globale sur les PRDAR. Cette dernière permet notamment de faciliter le rôle de tête de réseau de l'APCA par rapport à une organisation des chambres très déconcentrée. La régionalisation des Chambres régionales d'agriculture et des services IRD (voir § 2.1.2) a également favorisé la mise en œuvre de cette fonction de tête de réseau. Les enjeux pour le développement agricole et rural seraient désormais, selon l'APCA, de faciliter les transferts de données, notamment entre Régions et de mettre en place les dispositifs qui seraient de nature à permettre de passer à l'étape de la massification après les nécessaires démonstrations. Cela nécessiterait également une diffusion plus large des documents produits dans le cadre du CASDAR sur le site RD-Agri.fr accessible à tous. Ce point est repris au § 4.5.

L'analyse de l'instruction de la DGPE (§ 3.1.1) identifie le fait que la convention annuelle du PDAR est tardive dans l'année de réalisation, en règle générale pendant l'été, mais plus tardivement en 2018. Elle ne fragilise cependant pas la trésorerie de l'organisme. Ce point est repris au § 4.5.

⁶⁵ Réceptionné le 24 juillet 2019, source DGPE

4.2. Le pilotage et l'exécution du programme

Le pilotage du programme repose essentiellement sur deux personnes, une chargée de mission et son chef de service⁶⁶. Cela représente une force dans la mesure où ces agents sont stables sur leurs postes et sur ces fonctions dans la durée, mais une fragilité car il s'agit d'une équipe restreinte qui semble la seule en capacité de maîtriser l'ensemble de l'organisation du programme qui est relativement complexe (voir § 2.3.1).

La mise en œuvre du PDAR de l'APCA est intimement liée à l'organisation de l'APCA (voir § 2.1.1 et § 2.1.2), ce qui est un avantage, mais elle souffre des mêmes difficultés que rencontre l'APCA dans ses missions de tête de réseau, confrontée à l'importante autonomie des Chambres d'agriculture (ce point est repris au § 4.5) et qui peut constituer un obstacle au volontarisme de certaines actions et de leur réalisateur.

Le pilotage se réalise notamment grâce à deux réunions annuelles, l'une essentiellement consacrée aux réalisations et l'autre sur les projets dans le cadre du programme pluriannuel. La coordinatrice du programme dispose d'un outil de suivi dans le temps sous la forme d'un tableau reprenant les objectifs opérationnels et les actions. Au-delà de ce pilotage global, des réunions d'équipe sont mises en œuvre par projet ou bien réunissent les contributeurs d'un service.

La coordinatrice du programme recueille les différentes réalisations et en assure un archivage. Elle assure l'ensemble de la formalisation des documents prévisionnels et du compte rendu.

Le PDAR est mené en mode projet, qui combiné avec l'organisation hiérarchique, conduit à un fonctionnement matriciel. Celui-ci bénéficie d'une forte implication des directeurs notamment les deux plus concernés⁶⁷. Du fait de cette mise en œuvre en mode projet, et des réunions de pilotage peu nombreuses dans l'année, une latitude importante est laissée aux réalisateurs des différentes actions : repérage des évolutions et propositions correspondantes de suite à donner.

Ceci entraîne un certain nombre de modifications en cours d'année sur la réalisation d'actions prévues ou bien sur des livrables, certains prévus non réalisés et d'autres non envisagés initialement qui ont été menés à bien.

Il faut noter pour autant que les AE de même que les actions et livrables emblématiques prévus initialement ne sont pas remis en cause.

La gouvernance est d'un coût relativement mesuré sur l'ensemble du programme puisqu'elle ne représente que 1,8% du montant global du programme. Il convient cependant de souligner que le temps consacré au pilotage des AE est imputé à chacune d'elle. Ce point est repris au § 4.5.

Les agents qui interviennent dans le cadre de la mise en œuvre du programme ne disposent pas d'une lettre de mission spécifique. Cependant, leurs fiches de poste intègrent les actions qu'ils sont amenés à réaliser dans le cadre du PDAR et ils sont en mesure de les identifier, ce qui leur permet notamment de pouvoir renseigner leurs activités sur le logiciel OCTAGRI. Les personnes que les auditeurs ont rencontrées ont témoigné d'une bonne compréhension de l'éligibilité des actions au PDAR. Elles sont force de proposition (voir § 2.3.2). Elles indiquent apprécier de porter des actions du PDAR ainsi que son cadre d'intervention, bénéfique pour leurs activités. Elles mentionnent l'implication de la ligne managériale et l'attention portée à la bonne mise en œuvre du PDAR par les

⁶⁶ La chargée de mission est la pilote des AE 7 et 8, cette dernière relative à la gouvernance, et agent du service Innovation, Développement et Pratiques agricoles (IDPA) ; le chef de ce service est réalisateur pour les AE7 et 8.

⁶⁷ La mission n'a pas pu les rencontrer mais a recueilli des témoignages convergents sur l'implication des directeurs « Economie, Agriculture et Territoires » d'une part et « Entreprises et Conseil » d'autre part.

directeurs les plus concernés. Les échanges avec la coordinatrice du programme et le responsable du service « Innovation, Développement et Pratiques agricoles » sont réguliers.

Pour tenir compte de l'impact sur le PDAR du turn-over des agents travaillant à l'APCA⁶⁸, la coordinatrice du programme forme les pilotes d'AE et a conçu « le CASDAR pour les nuls » pour les nouveaux agents de l'APCA réalisateurs dans le cadre du programme.

Le programme PDAR 2018 constitue la 5^{ème} année de mise en œuvre du programme pluriannuel. Il a bénéficié d'inflexions (voir § 2.2.3) et constitue un prévisionnel pluriannuel révisé pour la période 2018-2020, avec 348 actions à réaliser sur 3 ans et dont il est la première année de mise en œuvre.

Parmi les 305 actions prévues d'être réalisées, en 2018, le PDAR 2018 de l'APCA aura permis des réalisations au moins partielles pour 223 d'entre elles, auxquelles il convient d'ajouter 22 actions réalisées non prévues. La proportion d'actions prévues pour l'année 2018 effectivement réalisées, varie selon les AE. L'AE6 se singularise tant par le plus grand étalement du démarrage des actions (1/3 ne démarrant pas en 2018) ainsi que par la proportion de 40% d'actions prévues non-réalisées en 2018. Ainsi, à la fois malgré et à cause de la révision à mi-parcours, près du quart des 305 actions prévues en 2018 ont été, selon le cas, reportées ou supprimées. Ce point est repris au § 4.5.

Les livrables adressés avec le compte rendu ou remis à la mission d'audit rendent bien compte des réalisations action par action. Ce point est repris au § 4.5. La mission a constaté, sur les publications qu'elle a consultées, la présence du logo indiquant l'existence d'un financement par le CASDAR.

4.3. La gestion financière du programme 2018

4.3.1. Réalisations budgétaires

La réalisation budgétaire du programme 2018 se présente comme suit dans le tableau ci-dessous :

	Programme convention 2 novembre 2018			Programme réalisé				Ecart réalisé sur conventionné					
	total	CASDAR	ETP	total	CASDAR	% CASD AR	ETP	total		CASDAR		ETP	
								évol	%	évol	%	évol	%
Action n°1	393 912	283 047	4,3	452 232	311 137	68,80%	4,67	+58 320	+14,8	+28 090	+9,9	+0,37	+8,6
Action n°2	540 811	399 697	5,4	669 286	465 698	69,58%	6,13	+128 475	+23,7	+66 001	+16,5	+0,73	+13,5
Action n°3	235 076	177 058	2,3	237 099	169 620	71,54%	2,5	+2 023	+0,8	-7 438	-4,2	+0,20	+8,6
Action n°4	217 028	155 947	1,9	127 480	87 706	68,80%	0,99	-89 548	-41,2	-68 241	-43,7	-0,91	-47,8
Action n°5	269 381	198 655	2,7	321 120	228 020	71,00%	3,35	+51 739	+19,2	+29 365	+14,7	+0,65	+24
Action n°6	244 356	184 871	1,98	174 241	125 608	72,08%	1,39	-70 115	-28,6	-59 263	-32	-0,59	-29,7
Action n°7	421 960	312 274	4	464 198	327 841	70,62%	4,39	+42 238	+10	+15 567	+4,9	+0,39	+9,7
Action n°8	48 836	35 092	0,5	45 073	31 011	68,80%	0,48	-3 763	-7,7	-4 081	-11,6	-0,02	-4
total	2 371 360	1 746 641	23,08	2 490 729	1 746 641	70,12%	23,9	+119 369	+5	0		+0,82	+3,5
Compte consolidé				2 490 729	1 746 641								
Compte contractant				2 415 327	1 746 641								
Compte de réalisation APCA				2 227 805	1 559 119								
Compte de réalisation Chambres d'agriculture				262 924	187 522								

Tableau n°4 : PDAR 2018 en coût total, affectation du CASDAR et ETP prévus et réalisés⁶⁹.

⁶⁸ Les pilotes des AE1, 3 et 4 en 2018 ont depuis quitté l'APCA, avec peu de mobilité interne au sein de l'APCA

⁶⁹ Sources : compte rendu du PDAR 2018 : tableaux du compte de réalisation consolidé et tableau de la liste des agents par action

Le programme tel que prévu dans la convention du 2 novembre 2018 était de 2 371 360 € de coût total, avec un montant de crédits du CASDAR de 1 746 641 €, soit 73,65% du total. Le montant réalisé s'élève à 2 490 729 €, soit une sur-réalisation de 5%.

La réalisation pour la seule APCA a été de 2 227 805 € avec un concours de fonds du CASDAR de 1 559 119 €. Les dix chambres partenaires, plus le Centre d'Etude et de Ressources sur la Diversification, dans le cadre de conventions avec l'APCA, ont participé à hauteur de 262 924 € avec un montant du CASDAR de 187 522 €. Le montant de fonds CASDAR initialement envisagé pour les Chambres d'agriculture partenaires dans le cadre de la convention signée avec le MAA s'élevait à 259 000 €, soit supérieur de 71 478 € au montant réalisé. Cette différence provient, selon l'APCA, d'une erreur de saisie initiale sur le logiciel DARWIN qui aurait consisté à additionner tant le montant des fonds CASDAR prévu pour les Chambres d'agriculture que celui des prestations de service et de fonctionnement du conseil scientifique. Ces deux dernières charges, respectivement de 45 000 € et 25 000 € sont portées par le compte de réalisation de l'APCA et non des chambres partenaires. En conséquence, la subvention correspondante est destinée à l'APCA, et non aux chambres. En tout état de cause, l'article 1^{er} de la convention prévoit que la liste des partenaires concernés devra être transmise à l'administration avec le montant de la subvention CASDAR prévisionnelle après leur désignation suite à l'appel à propositions organisé par l'APCA. Le montant indiqué avait donc un caractère prévisionnel et non pas impératif⁷⁰.

Le PDAR 2018 de l'APCA est financé par la mobilisation de la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TAFNB) apportée par les Chambres d'agriculture et les crédits du CASDAR. Les autres cofinancements s'élèvent à 3 750 € et n'ont donc pas de caractère significatif. Le compte rendu présente de façon adaptée, l'articulation des réalisations du PDAR 2018 de l'APCA avec les actions financées dans le cadre d'autres programmes dont certains peuvent bénéficier de crédits du CASDAR ou du Fonds National de Solidarité et de Péréquation (FNSP). Celui-ci, propre au réseau des Chambres d'agriculture et qu'elles abondent, permet de financer des projets dont le champ excède le cadre régional.

Les auditeurs, à partir notamment des actions qu'ils ont examinées de façon plus détaillée (voir § 4.4), n'ont pas identifié de situation de double financement.

Le ratio de crédits CASDAR affecté à chaque AE est supérieur au critère fixé à 20% par le MAA. Il se situe entre 68 et 72% pour chacune des actions, avec une moyenne globale de 70,12%.

Le coût de la gouvernance doit être inférieur à 5% du coût total. Il est de 1,81% dans le compte consolidé.

Les transferts entre AE, par rapport aux prévisions, étaient envisageables, sans autorisation préalable du MAA dans la limite de 10% du montant du CASDAR global⁷¹. Ces transferts ont représenté 139 023 €, soit 8% du montant des crédits du CASDAR affectés au programme.

4.3.2. Coût des agents affectés au programme

Les temps de travail au bénéfice du programme sont identifiés par les agents sur le système d'information OCTAGRI. Ce sont les données issues de ces saisies qui sont ensuite utilisées par le contrôle de gestion afin de déterminer les ETP consacrés aux tâches du programme et par voie de

⁷⁰ Le contrôle effectué par la DGPE sur le programme exécuté ne relève pas cette différence, ni ne l'explique

⁷¹ Article 4 de la convention entre le MAA et l'APCA

conséquence, le coût par agent, charges salariales et patronales comprises.

Le catalogue des saisies dans OCTAGRI est exhaustif par rapport à l'ensemble des tâches que les agents sont appelés à pouvoir effectuer. Par ailleurs, la finesse de saisie peut permettre l'identification au quart d'heure. Dans les faits, les agents saisissent périodiquement à partir des éléments notés sur leurs agendas, avec un niveau de finesse qui se situe entre l'heure et la demi-journée.

Les doubles imputations, et donc potentiellement double financement apparaîtraient rapidement en croisant les éléments relatifs aux temps de travail et ceux du suivi financier par le contrôle de gestion et aboutiraient à des ETPT supérieurs aux ETP.

Une édition des temps consacrés au CASDAR est effectuée chaque trimestre afin de constater la régularité de l'exécution du programme tel qu'envisagé.

Le nombre d'ETP consacré au programme du CASDAR 2018 a été de 23,9, pour 23,08 prévu dans la convention. C'est donc près de 0,8 ETP qui ont été affecté au programme en sus des prévisions.

On constate par ailleurs que quelques AE ont bénéficié d'un transfert de temps de travail provenant d'autres AE, par rapport à ce qui était envisagé. Ainsi, l'AE2 et l'AE 5 ont mobilisé, respectivement +0,73 ETP (soit +13%) et +0,65 ETP (soit +24%), au détriment notamment de l'AE 4 : -0,91 ETP (soit-47,8%) et de l'AE6 : -0,59 ETP (soit-29,7%).

En ce qui concerne le respect du ratio d'au moins 0,4 du temps d'intervention au bénéfice du CASDAR, par rapport au temps total des agents intervenant sur le programme, il est respecté par l'APCA. En effet, pour cette dernière, 21,46 ETP ont été consacrés au programme sur un total de 47 agents, soit un ratio de 0,45. Celui-ci passe à 0,41 si l'on considère l'ensemble des agents, APCA et Chambres d'agriculture partenaires.

Mais les auditeurs constatent que sur le total de 21,46 ETP d'agents APCA, effectivement mobilisés pour la réalisation des actions du PDAR 2018, les 2/3 sont assurés par des contributeurs qui y consacrent au moins 50% de leur temps de travail annuel, et près d'1/3 le sont par un « noyau » de contributeurs qui y consacre au moins 80% de leur temps. Ils soulignent aussi l'atout que constitue le regroupement de leur activité sur un même lieu.

Le coût direct de l'ETP d'agent qualifié s'élève de 52 437 € à 77 539 € pour des personnels dont l'essentiel est d'un niveau de formation ingénieur, en tenant compte de leur expérience et de leur ancienneté.

4.3.3. Charges indirectes affectées au programme

Le montant des charges indirectes affectées au programme ne devait pas excéder 40% du montant des charges directes du programme pour ce qui concerne l'APCA. Le montant de ces dernières répertoriées grâce aux éléments recueillis par le contrôle de gestion de l'APCA, représente un montant de 695 756 € (compte de réalisation consolidé), soit 38,76% des charges directes. Les charges indirectes ont été déterminées conformément à la norme comptable applicable aux Chambres d'agriculture et son complément datant de 2013. Pour l'APCA, ces charges indirectes se composent du coût des dépenses d'administration générale : directeur, finances, ressources humaines, informatique, documentation, communication, ainsi que les charges relatives aux frais généraux : essentiellement gestion immobilière et mobilière et enfin le coût d'appui aux personnels qualifiés intervenant dans le cadre du programme : management et secrétariat.

Le ratio des charges indirectes sur les charges directes pour les Chambres d'agriculture partenaires s'est élevé à 29%, soit donc dans le respect des 30% maximum en ce qui concerne ces établissements⁷².

4.4. Examen d'opérations significatives

La mission s'est attachée à vérifier pour chacune des quatre AE sélectionnées, 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 humaines et moyens financiers mis en œuvre entre la phase prévisionnelle et la fin de l'exercice.

4.4.1. AE 2 : Evolution des pratiques agricoles et résilience

- Caractéristiques générales de l'AE2

Les auditeurs observent que l'intitulé de cette AE varie dans les différentes parties du rapport de compte rendu d'exécution 2018 : « Production de systèmes doublement performants »⁷³, « Pratiques agricoles et résiliences »⁷⁴, « Systèmes de production doublement performants »⁷⁵ et « Evolution des pratiques agricoles et résiliences »⁷⁶. Au-delà d'un rappel à l'exigence de rigueur attachée à la rédaction du document, les auditeurs font aussi le lien avec les débats au sein du réseau des Chambres d'agriculture, évoqués par le président du Comité scientifique, sur une dénomination adaptée pour la transformation agro-écologique des exploitations agricoles.

Les enjeux pour la mise en œuvre de cette AE tiennent principalement à l'amplitude des champs thématiques et géographiques couverts, à la réceptivité du réseau des Chambres d'agriculture dans la diversité de leur sensibilité ainsi qu'à l'interaction nécessaire avec l'AE6 et l'AE7⁷⁷ et près de 25 réseaux thématiques (voir § 2.1.2).

Sur un total de 84 actions inscrites au prévisionnel 2018-2020 dont 70 prévues en 2018, 17 actions n'ont finalement pas été réalisées en 2018 (reportées ou supprimées), alors que 6 actions non prévues en 2018 l'ont été. Les 4 OO ont donc finalement regroupé 76 actions réalisées en 2018, dont certaines se prolongent en 2019 voire 2020.

L'examen de la liste des agents réalisateurs d'actions témoigne de la transversalité inter-service que l'AE2 génère au sein de l'APCA. Ainsi, la pilote de l'AE est responsable du service « Politique et Actions Agro-environnementales » et le réalisateur de l'OO4 est rattaché au service « Elevage et Agroéquipement », tous les deux au sein de la direction « Entreprise et Conseil », quand la réalisatrice de l'OO2 est rattachée au service « Territoire, Alimentation et Forêts » au sein de la direction « Economie, Agriculture et Territoires ».

⁷² La note d'instruction de la DGPE du 18 septembre 2017 prévoit un maximum de charges indirectes de 30% pour les Chambres d'agriculture et introduit une dérogation pour l'APCA avec un niveau maximal de 40%

⁷³ Tableau « contribution des AE aux Plans du projet agro-écologique » page 11

⁷⁴ Réalisations et résultats importants obtenus en 2018 page 17

⁷⁵ Tableau 5 des missions nationales et coûts directs 2018 page 28

⁷⁶ Tableau de compte rendu des travaux réalisés par AE page 46

⁷⁷ Le recensement des travaux de R&D sur la réduction de l'utilisation des phytosanitaires pour les mettre à disposition des conseillers a été réalisé dans le cadre de l'AE7.

- Contenu de l'AE2 en 2018

Les auditeurs constatent que les actions regroupées dans l'OO1 « améliorer et raisonner l'utilisation des intrants pour renforcer la multi-performance des systèmes d'exploitation agricole », proportionnellement plus que les autres, ont fait l'objet de nombreuses modifications : non-réalisée-reportée, non-réalisée-supprimée, non-réalisée-transférée ou non-prévue-réalisée. L'analyse du Compte rendu complétée par des échanges avec les équipes auditées ont permis d'identifier plusieurs explications possibles parmi lesquelles :

- La modification du périmètre des actions bénéficiant du CASDAR. C'est le cas, par exemple, d'actions de la tâche 1.1⁷⁸ du programme prévisionnel finalement transférées à la CAN Dephy, hors périmètre PDAR ;
- L'enchaînement temporel d'actions les unes en préalable aux autres, y compris rattachées à des AE distinctes, peut expliquer des non-réalisations⁷⁹ ;
- L'abandon, pour l'approche économique de la réduction des phytosanitaires, du repérage de cas types (INOSYS, Dephy ou 30 000)⁸⁰ pour se concentrer principalement sur les outils de simulation ;
- Les nouvelles missions confiées par le code rural aux Chambres d'agriculture suite à la Loi EGAlim pour réduire l'usage des produits phytosanitaires⁸¹ ;
- Le lancement du plan Phytosanitaires en avril 2018⁸².

Ce point est repris au § 4.5.

L'OO1 intègre les réalisations de la mission nationale « Viticulture »⁸³ que les auditeurs ont pu examiner plus précisément, notamment à l'occasion d'un entretien avec son pilote⁸⁴.

Cette action concerne plus spécifiquement la diffusion de nouvelles pratiques économes en phytosanitaires dans les exploitations viticoles⁸⁵. Elle vise à accompagner le réseau des conseillers « viticulture » dans le développement de systèmes multi-performants⁸⁶ en lien avec l'idée que l'entrée thématique « phyto » permet de générer une réflexion stratégique et mobiliser un conseil de transition vers la multi-performance. Elle nécessite des connexions avec l'AE6⁸⁷ et l'AE1⁸⁸. Elle permet de mobiliser 0,21 ETP⁸⁹ pour son pilotage⁹⁰, pour un coût total de 21 428 € et 14 000 € de

⁷⁸ L'actualisation de l'annuaire des groupes 30 000 et en milieu d'année de l'animation des conseillers 30 000 des Chambres d'agriculture

⁷⁹ La capitalisation de l'action 30 000 (AE2 tâche 1.2) dépend de la réalisation de la refonte du site GIEE (AE7 tâche 5.2)

⁸⁰ Prévu tâche 1.3 pour le renforcement de l'approche technique de la réduction des phytosanitaires par des données économiques et transféré à l'AE7

⁸¹ Création d'une nouvelle tâche « coordination interne des actions de réduction des produits phytosanitaires » au sein de l'OO1 (aller au-delà de la veille réglementaire, reconstituer un réseau de conseillers sur le thème de la fertilisation, ...)

⁸² Réorientation d'actions au sein de la tâche 1.2 « repérer, capitaliser et diffuser les nouvelles pratiques agricoles performantes et économes en phytosanitaires »

⁸³ Action « accompagner les réseaux de conseillers viticoles dans le développement de systèmes multi-performants » au sein de la tâche 1.2 « repérer, capitaliser et diffuser les nouvelles pratiques agricoles performantes et économes en phytosanitaires »

⁸⁴ Agent de la Chambre d'agriculture du Loir-et-Cher

⁸⁵ Existe aussi pour la production légumière

⁸⁶ Concrètement, elle consiste à identifier et mettre en relation les compétences du réseau ; faire évoluer les compétences du réseau en matière d'accompagnement des viticulteurs ; apporter un appui à l'APCA sur les dossiers d'actualité ; actualiser le registre national des référents en viticulture et œnologie ; apporter une expertise sur la gestion des risques (assurance récolte) ; produire une fiche technico-économique Inosys ; positionner les Chambres dans le Plan d'Action de Lutte contre les Dépérissements du Vignoble. Les réalisations 2018 : annuaire, enquête sur les besoins en formations des conseillers du réseau avec de nouvelles formations annoncées pour automne 2018, newsletter, séminaire de 2 jours en juin (Plan phytosanitaire – Implication et perspectives pour les Chambres, Evolution du conseil en viticulture, HVE (le plan de filière fixe l'objectif de 50% des exploitations viticoles certifiées HVE d'ici 2025), Plan National de lutte contre les Dépérissements du Vignoble (lancé en 2016 pour 3 ans), Changement climatique et engagement des Chambres) et séminaire de 2 jours en décembre « accompagner les viticulteurs face aux nouveaux enjeux e la filière et développer le conseil de demain pour les Chambres d'agriculture (dépérissement du vignoble et évolution du conseil de demain en viticulture).

⁸⁷ Le conseil multi-performant est porté par l'AE6

⁸⁸ Au titre de la stratégie, le pilotage et le management d'entreprise, des EGA et des Plan filière et de la politique de soutien à la viticulture portés par l'AE1

⁸⁹ Soit 44 jours : le calibrage est jugé raisonnable par le pilote bien qu'il y ait consacré en réalité 52 jours en 2018

⁹⁰ Le temps mobilisé par les 17 membres du groupe technique n'est pas pris en compte par le CASDAR.

CASDAR, complétés par des financements du FNSP⁹¹ et du PNDV⁹². Elle s'appuie sur un Groupe technique national et un groupe permanent et bénéficie aux plus de 250 conseillers vigne et vin des Chambres d'agriculture⁹³.

En conclusion de leur analyse de la mission nationale « Viticulture », les auditeurs considèrent que le recours à une mission pour réaliser des actions du PDAR permet de mobiliser des compétences n'existant pas au sein de l'APCA dans un cadre sécurisé⁹⁴ et efficace, générant une dynamique, permettant la montée en puissance des Chambres d'agriculture sur un sujet stratégique, tout en n'en sous-estimant pas les limites⁹⁵.

L'OO2⁹⁶ traite des services écosystémiques et s'inscrit, en 2018, dans des dynamiques contrastées mais dans des proportions moindres que le précédent, combinant le lancement de nouvelles actions⁹⁷, la poursuite et au développement d'actions⁹⁸ ainsi qu'à la redéfinition d'actions⁹⁹. La réalisation des actions d'accompagnement des Chambres d'agriculture sur la biodiversité¹⁰⁰ a été impactée tant par la vacance de poste que par le positionnement des élus de l'APCA¹⁰¹ ou par l'absence d'« appétence » du réseau¹⁰². Les sous réalisations peuvent être compensées par le dépassement du temps initialement prévu pour la valorisation de l'agriculture pour le maintien des zones humides¹⁰³. La tâche 2.2 « renforcer la prise en compte de l'apiculture dans la conception des systèmes et dans le conseil » a bénéficié d'une autre mission nationale pilotée par un agent de la Chambre d'agriculture de Charente-Maritime et dédiée à l'apiculture¹⁰⁴. Elle est confrontée à une dynamique jugée insuffisante¹⁰⁵.

L'OO3 porte sur l'« adaptation et atténuation de l'impact des activités agricoles en matière de changement climatique et de qualité de l'air ». Il s'agit d'une thématique nouvelle et singulière, qui ne bénéficie pas de conseillers dédiés dans le réseau. Il s'agit de transférer les premiers résultats de projets, financés par ailleurs (AGRAIR et PROSP'AIR), sur les pratiques agricoles favorables à la qualité de l'air et de produire des outils¹⁰⁶ directement mobilisables par les conseillers.

Au sein de l'OO4, intitulé « renforcer la compétitivité et la résilience des élevages à travers un conseil systémique », les auditeurs ont accordé une attention particulière à la tâche 4.1¹⁰⁷, dont ils ont rencontré le pilote¹⁰⁸. Cette tâche comporte la coordination et l'animation du projet « agriculteurs

⁹¹ Celui-ci finance l'animation du réseau mais ne permet pas de prendre en charge des dépenses de l'APCA

⁹² Financement des projets dans le cadre d'appels à projets du Plan National Dépérissement du Vignoble

⁹³ Variable selon les Chambres : 60 conseillers viticulture en Gironde pour 1 à 2 dans l'Allier.

⁹⁴ Cahier des charges, fiche compte rendu, ...

⁹⁵ Malgré l'appui de l'APCA dont bénéficie la mission viticulture notamment pour la capitalisation des travaux des Chambres ou la mutualisation de la communication, son pilote souligne l'investissement parfois insuffisant de certaines Chambres d'agriculture

⁹⁶ « Valoriser les écosystèmes et leurs fonctions écologiques en tant que facteurs de production apportant une amélioration du revenu comme de l'impact environnemental, au service de systèmes de production multi-performants »

⁹⁷ Travail de détection de projets et d'animation relatifs aux services environnementaux et la production de nouveaux outils à destination des conseillers animateurs de captages

⁹⁸ Observatoire de la biodiversité, agroforesterie ou liens entre agriculture et zones humides

⁹⁹ Actions relatives au sols (diffuser la connaissance sur les sols)

¹⁰⁰ Tâche 2.3

¹⁰¹ Refus des élus de voir l'APCA s'impliquer dans la stratégie nationale pour la biodiversité

¹⁰² Par exemple sur la montée en compétence sur la biodiversité

¹⁰³ Tâche 2.6

¹⁰⁴ Mettre en œuvre les partenariats, valoriser les actions des Chambres et diffuser les bonnes pratiques

Animer le réseau des référents régionaux en charge du dossier apiculture pour sensibilisation, améliorer le conseil pour des pratiques agricoles favorables à l'apiculture, mutualiser les actions de protection des pollinisateurs

¹⁰⁵ L'espace Opéra dédié « apiculture » qui compte 50 membres est considéré comme peu consulté et peu alimenté

¹⁰⁶ Cartes Oracles, diagnostic GES (Clim'agri ou « Je diagnostique ma Ferme »), boîte à outil pour l'accompagnement du volet agricole du PCAET

¹⁰⁷ « Capitaliser et renforcer les capacités d'actions des Chambres pour accompagner les agriculteurs notamment fragilisés par les crises récentes vers plus de résilience »

¹⁰⁸ En charge à l'APCA du conseil en matière de travail et bâtiments, de l'optimisation charges fixes en élevage et du conseil global « résilience »

fragilisés, objectif résilience »¹⁰⁹ par l'APCA¹¹⁰. Elle inclut aussi, suite à l'évolution du périmètre d'intervention des Chambres dans le domaine équin et pour la seule année en 2018, l'animation du réseau des conseillers en élevage équin afin notamment de renforcer l'appui des chambres aux candidats à l'installation sur un projet équin¹¹¹.

S'agissant de l'OO Transversal commun à l'ensemble des AE « favoriser le renouvellement de générations agricoles dans les territoires », les auditeurs constatent que les éléments figurant dans le document de compte rendu de réalisation paraissent déconnectés de son intitulé sauf à considérer, mais ce n'est pas explicitement écrit, que les actions inscrites dans cet OO consistent à diffuser les livrables du projet « agriculteurs fragilisés, objectif résilience » aux conseillers mobilisés dans l'accompagnement des candidats à l'installation pour les sensibiliser à la résilience de leur projet.

L'examen de l'AE2 permet d'identifier la diversité des situations de réalisations d'actions, en terme de dynamique, de nature d'action ou de difficultés rencontrées.

- Mobilisation des ressources humaines, du CASDAR et coût total de l'AE2

L'AE2 mobilise 1/4¹¹² des ETP et des crédits CASDAR du PDAR 2018 de l'APCA et représente 26,7% de son coût total.

Année 2018	ETP CASDAR	Coût Total en €	Crédits CASDAR en €	CASDAR/Coût total
Prévus	5,40	540 811	399 697	74 %
Réalisés	6,13	669 286	465 698	70 %

Tableau n° 5 : Synthèse pour l'AE2 en ETP, crédits CASDAR affectés et coût total - prévisions et réalisations 2018.

Les moyens dédiés à la mise en œuvre de l'AE2 sont supérieurs aux prévisions dans le dossier d'engagement prévisionnel pour 2018, tant en ETP mobilisés qu'en coût total de réalisation ou en montant de crédits CASDAR affectés de respectivement + 11,9%, + 23,8% et + 16,5%. L'effet levier des crédits du CASDAR pour l'AE2, à l'identique de celui de l'ensemble du programme tant en prévisionnel qu'en réalisé, évolue à la baisse dès lors que les crédits du CASDAR affectés à l'AE2 augmentent moins que son coût total.

En conclusion, les auditeurs considèrent que ces évolutions sont cohérentes avec la priorité du CASDAR pour l'accompagnement des agriculteurs par un conseil de transition vers la multi-performance. Elles n'appellent pas d'observation particulière de la part des auditeurs. Les crédits du CASDAR qui représentent 70,12% du coût total de l'action sont donc justifiés.

4.4.2. AE5 : Création de valeurs dans les territoires

- Caractéristiques générales de l'AE5

« Cette AE vise à mobiliser et organiser les acteurs et les ressources des territoires pour créer de la valeur ajoutée dans les exploitations agricoles, et à valoriser la contribution de l'agriculture à la création, la préservation et au développement des ressources pour les territoires »¹¹³.

¹⁰⁹ Capitaliser les méthodes d'accompagnement et de suivi dans le temps des exploitations fragilisées et pouvoir toucher le maximum d'agriculture en mobilisant une communauté dédiée à la résilience au-delà des 78 premiers référents et élargie à l'ensemble des conseillers entreprise et élevage

¹¹⁰ La coordination et l'animation de projet assurées par l'APCA sont inscrites au PDAR car non prises en compte par le FNSP financeur du projet.

¹¹¹ Conception d'une formation des conseiller accueillant des porteurs de projets dans ce domaine inscrite au catalogue Resolia 2019.

¹¹² Respectivement 23,9% et 26,66%

¹¹³ PDAR 2018-2020 - engagement prévisionnels 2018, version de juin 2018

L'année 2018 a été une année charnière, après la convention qui s'est tenue en octobre 2017 sur le conseil aux territoires et qui a amené à la prise de conscience de la nécessité de travailler de manière plus transversale.

Pour autant, les principales actions sont poursuivies et ce malgré le fait que la quasi-totalité des contributeurs ait été renouvelée depuis l'origine du programme.

La réalisation de cette AE a mobilisé 3,35 ETP, soit 0,65 de plus qu'envisagé initialement. Le montant des crédits qui y ont été consacré a lui aussi augmenté de 19,2% par rapport aux estimations initiales pour 2018. Cette progression se justifie par les adaptations suite aux enseignements de la convention citée ci-dessus, par une contribution à des productions transverses, par l'agenda politique, notamment la loi EGAlim, par l'acculturation de l'équipe et aussi, expliquée par les interlocuteurs de la mission, par un sous-calibrage initial. Avec les AE1 et 2, c'est celle qui connaît une augmentation significative par rapport aux prévisions. Cette capacité d'adaptation en fonction des besoins constatés en cours de réalisation montre la souplesse et la réactivité permise par la mise en œuvre annuelle du programme¹¹⁴. Pour autant, la version modifiée du programme ayant été présenté par l'APCA en juin 2018, un suivi plus régulier de la mise en œuvre des actions aurait alors certainement permis de mieux calibrer les moyens à consacrer à cette AE. Ce point est repris au § 4.5.

- Contenu de l'AE5 en 2018

L'AE5 s'articule en quatre objectifs opérationnels.

L'OO1 « Appuyer le réseau dans son métier de conseil auprès des territoires et de ses partenaires », se décline en six tâches. Outre des actions spécifiques pour la montée en compétence des réalisateurs d'action, les travaux ont porté sur l'adaptation de l'offre de formations Resolia destinée aux conseillers, et sur la conception de nouvelles formations¹¹⁵ notamment autour des thèmes de l'alimentation et de la restauration collective, des énergies renouvelables, de la vente directe. Des lettres d'information thématiques ont été conçues et diffusées¹¹⁶ de même que des notes d'actualité. L'organisation de webinaires croisés entre réseaux « conseillers territoires » et « conseillers techniques » illustre la capacité de réactivité et d'adaptation qui se retrouve dans la réalisation d'actions non prévues initialement¹¹⁷. Ces dernières ne se sont pas réalisées au détriment d'actions initialement prévues. Seules trois actions ont été réalisées partiellement et une¹¹⁸, non réalisée, a été remplacée par la création d'une boîte à outils sur le même thème.

L'OO2 : « Appuyer la professionnalisation de l'accompagnement de projets individuels ou collectifs structurant pour les territoires » se décompose en six tâches. La première n'a pas été réalisée, cependant, il s'agissait de poser les jalons pour l'organisation en 2020 d'un évènement national, dans la lignée de la convention du conseil aux territoires de 2017. Compte tenu de la date de réalisation prévue, ce report n'y fait pas obstacle. Une autre action prévue dans le cadre de la tâche 2.5, « Identifier et valoriser les services environnementaux rendus par les agriculteurs », n'a pas été réalisée. Il s'agissait d'explorer la notion de bien public dans le cadre d'un travail prospectif, appuyé sur le réseau « territoires-Europe ». Ce dernier ayant fusionné avec le réseau « EcoPol » n'a pu être

¹¹⁴ Voir § 2.1.3

¹¹⁵ L'action prise en charge dans le cadre du PDAR est relative uniquement à la conception de la formation et à la préparation des supports – compte rendu APCA 2018, page 84

¹¹⁶ Pour entre 100 et 300 destinataires selon les différents thèmes : Urbanisme, biodiversité, filières alimentaires de proximité, territoires et circuits courts. Compte rendu APCA 2018 page 85

¹¹⁷ Notamment 4 webinaires organisés conjointement par le réseau territoires et le réseau Aires d'alimentation de captage, sur le travail avec les collectivités. Compte rendu APCA 2018 page 85

¹¹⁸ Dans le cadre de la tâche 1.5, il s'agissait de l'action de regroupement dans un document unique des fiches-actions territoriales

mobilisé. L'opportunité de mener le travail a été reportée à 2019. Pour cet objectif opérationnel, plusieurs tâches ont fait l'objet d'une réalisation partielle¹¹⁹, mais tout comme pour l'objectif opérationnel numéro 1, il y a eu une action¹²⁰ réalisée bien que non prévue.

L'OO3 : « Contribuer à la structuration de filières alimentaires et non-alimentaires dans les territoires » a vu l'essentiel des actions prévues dans le cadre de ses trois tâches réalisé¹²¹. Seul l'appui envisagé aux Chambres d'agriculture sur l'analyse des utilisations actuelles et potentielles pour la biomasse agricole au niveau régional a été supprimé. L'appui s'est concentré sur le suivi de la mise en œuvre des politiques relatives à la biomasse au niveau national et sur les schémas régionaux biomasse.

L'OO4 : « Développer des actions prospectives au sein des territoires » se déclinait en trois tâches : « organiser la veille sur les innovations techniques, technologiques et/ou organisationnelles en France et à l'international », « appuyer et accompagner la mise en place et le montage de projets structurants pour le réseau des Chambres d'agriculture » et enfin, « réaliser des études prospectives ». Trois des actions prévues dans ce cadre ont été reportées à 2019, trois réalisées, trois réalisées partiellement et enfin une supprimée.

Les réalisations des productions les plus significatives pour 2018 mises en avant dans le programme prévisionnel de l'APCA étaient au nombre de dix. Seules deux d'entre elles ont pu être identifiées dans les livrables : le document stratégique sur le développement des territoires et l'inventaire des unités de méthanisation agricole en fonctionnement.¹²²

Pour autant, les différents exemples de production cités dans le compte rendu de réalisation du programme 2018 figurent dans les archives des livrables telles que communiquées aux auditeurs. Au-delà de l'hypothèse de certaines non réalisations, il convient surtout de noter qu'un effort devrait être fait pour l'archivage, le classement, et le nommage des différents livrables, qui pour ce qui concerne 2018, sont difficilement identifiables par d'autres que les contributeurs. Ce point est repris au § 4.5.

- Mobilisation des ressources humaines, du CASDAR et coût total de l'AE5

Année 2018	ETP CASDAR	Coût Total en €	Crédits CASDAR en €	CASDAR/Coût total
Prévus	2,70	269 381	198 655	74 %
Réalisés	3,35	321 120	228 020	71 %

Tableau n° 6 : Synthèse pour l'AE5 en ETP, crédits CASDAR affectés et coût total - prévisions et réalisations 2018.

¹¹⁹ Le déploiement de la feuille de route du groupe technique territoires de la tâche 2.2, le lancement de l'animation du réseau sur la question de l'agriculture urbaine, tâche 2.3, ; trois des quatre actions de la tâche 2.4 : développer des formes innovantes de valorisation des produits fermiers et de l'agrotourisme en réponse aux attentes des consommateurs ; enfin le développement d'une meilleure connaissance du principe de service environnemental dans le réseau dans le cadre de la tâche 2.5

¹²⁰ Rédaction d'un guide des 10 idées reçues sur la biodiversité

¹²¹ Dont un inventaire des unités de méthanisation agricole en fonctionnement en 2017 (370) dans le cadre de la tâche 3.3 développer les partenariats dans les territoires autour des projets de méthanisation

¹²² N'ont pu être identifiés : le poster sur le renouvellement des générations, le livret d'expériences locales sur la rémunération d'agriculteurs pour des services environnementaux, les produits de la journée réglementation dans le cadre du RMT « chaînes alimentaires courtes de proximité », la page Opéra portail de la Convention du conseil aux territoires, le document de présentation « avancement de la feuille de route du Groupe Technique territoires, le tableau de bord des projets alimentaires territoriaux, le guide d'accompagnement des propriétaires d'abattoirs non agréés de volailles et de lagomorphes.

4.4.3. AE6 : Nouvelles formes de conseil, Référentiel métiers et compétences

- Caractéristiques générales de l'AE6

Les interlocuteurs rencontrés par les auditeurs ont fait état des difficultés rencontrées pendant les premières années du programme pluriannuel 2014-2020 pour la mise en œuvre de cette AE, initialement intitulée « Métiers, compétence et organisation ». Ils font, en 2017, le constat que « pour accompagner les agriculteurs, l'entrée stratégique ne marche pas contrairement à une entrée thématique ».

Ainsi, l'année 2018 voit émerger :

- L'idée d'une offre de service de « conseil de transition vers la multi-performance » élaborée en lien avec l'AE2 qui cherche, par l'entrée thématique « phytosanitaires », à générer une réflexion stratégique et à mobiliser un conseil de transition vers la multi-performance ;
- Le profil d'un conseiller « pivot » pour une approche globale de l'exploitation, mobilisant des compétences pluridisciplinaires en position d'interface entre la Chambre d'agriculture et l'agriculteur ;
- Le besoin de plans de formation pour les apports méthodologiques et techniques nécessaires à la réalisation du conseil de transition ainsi que pour l'appropriation des ressources pour l'audit des exploitations et la formalisation de plans d'actions opérationnels.

Les travaux inscrits au PDAR, en 2018 et poursuivis en 2019, permettront de former 200 conseillers à l'approche « Dynamic Strategy » pour un conseil stratégique à la demande de l'agriculteur engendrant une réflexion globale sur le projet d'entreprise.

Le déploiement effectif de l'offre de service dépend cependant de l'impulsion des Chambres d'agriculture (management et organisation). Ce point est repris au § 4.5.

La reconfiguration de cette AE a principalement bénéficié du projet « Conseiller demain » (2010-2012)¹²³ ainsi que du projet « Changer » (2014-2016)¹²⁴, de l'avis du Conseil scientifique de juin 2017¹²⁵ ainsi que de l'évaluation accompagnée conduite en 2016 et consacrée à l'évolution des métiers du conseil (voir § 2.2.3).

Cette dernière formule les recommandations suivantes :

- Intégrer de manière prospective les attendus des politiques publiques dans l'évolution de l'offre de conseil pour les agriculteurs¹²⁶ ;
- Identifier les besoins des conseillers en mobilisant en particulier les réseaux métiers¹²⁷ ;
- Cibler les besoins communs auxquels le réseau souhaite répondre par du conseil¹²⁸ ;
- Renforcer et élargir le déploiement et l'appropriation des productions par le réseau.

Plusieurs interlocuteurs de la mission ont indiqué que l'année 2018 avait permis de « tester le

¹²³ AAP CASDAR « Innovation et partenariat » 2009 dont l'objet était d'accompagner les conseillers pour intégrer l'enjeu de réduction des produits phytosanitaires, projet affilié au RMT Systèmes de cultures Innovants et qui a produit une formation « conseiller demain » toujours réalisée par Resolia.

¹²⁴ AAP CASDAR « Innovation et partenariat » 2013 dont l'objet était d'une part de professionnaliser des agents face aux nouvelles formes d'accompagnement des agriculteurs dans le changement en productions végétales à travers une dynamique de réseau d'échanges sur le métier et d'autre part de contribuer à l'organisation interne des structures de conseil pour proposer aux agriculteurs de nouveaux services en agronomie avec la Chambre régionale d'agriculture de Normandie comme chef de file et une subvention CASDAR de 383 588 €.

¹²⁵ Le Conseil scientifique recommande d'axer la stratégie de conseil des Chambres d'agriculture sur l'accompagnement des systèmes en transition, d'adapter en conséquence les compétences des collaborateurs des Chambres ainsi que les dispositifs de production de références utiles au conseil. Ces préconisations ont fortement influencé la restructuration de l'AE6.

¹²⁶ La veille sur les politiques publiques permet d'anticiper sur les évolutions du conseil (« C'est, par exemple, en s'intéressant à la directive sur la qualité de l'air qu'on prend conscience d'enjeu pour l'agriculture »)

¹²⁷ « Les réseaux métiers pour cibler les besoins des conseillers métiers. »

¹²⁸ « Coordonner là où il y a des besoins d'agir-besoin des agriculteurs (par exemple : pas d'attente du réseau sur le conseil stratégique phytosanitaire) »

nouveau format de l'AE6 adopté à mi-parcours pour la création de nouvelles formes de conseil ». Ainsi, sur 44 actions inscrites au prévisionnel pluriannuel 2018-2020, seulement 31 étaient prévues dès 2018. Malgré cette relative prudence, 9 actions n'avaient finalement pas démarré fin 2018. Globalement, 24 actions auront été réalisées en 2018, dont certaines sont prolongées en 2019, voire 2020.

L'AE6, notamment l'OO2, comporte des interfaces avec les activités marchandes des Chambres d'agriculture (DSM) et Resolia. Les auditeurs n'ont pas identifié de difficulté sur l'imputation d'ETP issues de ces deux services et qui auraient pu paraître inappropriées au regard de l'éligibilité des dépenses au CASDAR. Ce point est cependant repris au § 4.5.

- Contenu de l'AE6 en 2018

Pour l'OO1, l'année 2018 aura été largement conforme à l'objectif de « tester de nouvelles formes de conseil » sur les thématiques « entreprises », « phytosanitaires » et « sols ». Le compte rendu est, en effet, révélateur d'une forme de « tâtonnement » en 2018. Ce point est repris au § 4.5.

L'APCA a ainsi été conduite à renoncer¹²⁹ à une démarche méthodique et volontariste d'identification des besoins et de déploiement à l'ensemble du réseau d'une stratégie sur le conseil en transition pour aller plutôt vers le partage de bonnes pratiques avec une task-force de 8 Chambres d'agriculture¹³⁰ déjà impliquées dans le conseil de transition ou souhaitant le faire.

L'OO1 intègre le déploiement des résultats du CASDAR « Changer »¹³¹ assuré par la Mission nationale d'expertise « Changer ». La diffusion, au sein du réseau des dispositifs, d'échange de pratiques entre pairs issus des résultats du projet CASDAR « Changer » est en effet considéré, par les interlocuteurs de la mission, comme une étape intermédiaire de l'évolution du conseil.

L'APCA a aussi réduit le spectre des thématiques d'élaboration des outils du conseiller, en lien avec l'évolution du conseil¹³², au conseil multi-performance pour la réduction des phytosanitaires¹³³. Pour la mise en œuvre de la certification environnementale, la création d'une nouvelle mission nationale était envisagée pour 2019. Elle a d'autre part dû décaler la réalisation de plusieurs actions dans le temps.

Certaines actions n'ont pas été réalisées faute d'appétence du réseau¹³⁴. D'autres ont mobilisé plus que prévu¹³⁵ ou sont prévues d'être transférées dès 2019 vers une autre AE¹³⁶ ou regroupées avec une autre action de l'OO1 faisant doublon.

L'AE6 bénéficie aussi des travaux réalisés dans le cadre du projet « Agriculteurs fragilisés, objectif résilience » dont l'animation par l'APCA est portée par l'OO4 de l'AE2.

S'agissant de l'OO2 « contribuer à l'évolution des métiers du conseil via le déploiement d'un nouveau référentiel –Démarche Qualité des Services- », la finalisation de l'actualisation du référentiel DQS par intégration de la double performance et de l'innovation dans les pratiques et

¹²⁹ Raisons invoquées : ampleur non anticipée d'autres tâches mais aussi interrogations sur sa pertinence

¹³⁰ Livrable « conseil de transition multi-performance » synthèse des acquis de la task-force et recommandations, finalisé en 2019

¹³¹ Tâche 1.1.5 avec le livrable : « Des dispositifs CHANGER pour accompagner la transition agro-écologique » qui constitue le compte rendu du contrat de prestation en 2018 de la mission nationale d'expertise

¹³² Abandon de la thématique « sols » pour laquelle les interlocuteurs de la mission ont indiqué que « le réseau n'a pas suivi », et de la thématique « entreprises »

¹³³ Les interlocuteurs de la mission considèrent que « les éléments de méthode produits pourront bénéficier à d'autres nouvelles formes de conseil (Entreprise, agronomie/sols par exemple) » et que « agronomie » devient implicite dans « repenser son système de culture ».

¹³⁴ Abandon des Rencontres interdépartementales pour partager les démarches de renouvellement de l'appui aux groupes d'agriculteurs et remplacement du parcours de formation « accompagnateur collectifs changement de pratiques » par une forme plus souple de portée à connaissance de l'offre de formation (diffusion d'un tiré à part de l'offre).

¹³⁵ Tâche 1.1.6 transition vers la multi-performance

¹³⁶ Transferts de tâches en 2019 vers l'AE1 (bases de données de références technico économiques socle pour la réalisation des études économiques prévisionnelles d'installation) ou vers l'AE7 (conseil stratégique phytosanitaire et coordination de la capitalisation)

l'organisation des chambres, prévue initialement en 2018 a finalement été étalée sur 2018-2019, décalant d'autant son déploiement.

Les actions de l'OO3, « élaborer un référentiel -métiers et compétences- et développer une gestion des compétences en lien avec le Système d'information RH», sont pour leur réalisation effective, souvent dépendantes les unes des autres ou de l'avancement de projets hors PDAR, dont la finalisation constitue des prérequis¹³⁷. La production de plusieurs livrables s'en trouve logiquement décalée par rapport au prévisionnel 2018.

- Mobilisation des ressources humaines, du CASDAR et coût total de l'AE6

Année 2018	ETP CASDAR	Coût total en €	Crédits CASDAR en €	CASDAR/Coût total
Prévus	1,98	244 356	184 871	76 %
Réalisés	1,39	174 241	125 608	72 %

Tableau n° 7 : Synthèse pour l'AE6 en ETP, crédits CASDAR affectés et coût total - prévisions et réalisations 2018

L'AE6 a été largement reconfigurée en 2018. Malgré son importance stratégique pour le réseau des Chambres d'agriculture, souligné au § 2.2.3, les difficultés rencontrées pour sa première année de mise en œuvre conduisent à une sous-réalisation globale de l'AE que les chiffres du tableau ci-dessus traduisent logiquement, tant en terme d'ETP que de coût total et de crédits CASDAR affectés. Finalement, l'AE6 pèse moins de 6% des ETP mobilisés par le programme en 2018 et représente seulement 7% du coût total.

L'analyse documentaire et les entretiens réalisés par les auditeurs, les conduisent à considérer que les crédits du CASDAR révisés à la baisse et qui représentent 72% du coût total de l'AE6 sont justifiés.

4.4.4. AE7 : Recherche, Développement et Transfert

- Caractéristiques générales de l'AE7

L'AE7 « vise à développer le rôle d'impulsion de l'APCA en tant que tête de réseau des Chambres d'agriculture, en matière de développement agricole en particulier en organisant et en valorisant les réalisations des Chambres d'agriculture dans ce domaine, ainsi qu'en développant des repères technico-économiques et des références (INOSYS) »¹³⁸.

Elle est transversale aux cinq premières AE, dans l'objectif de permettre ainsi la valorisation de leurs productions. En termes financiers, c'est l'AE la plus importantes après l'AE2. Elle est pilotée par la même personne que pour l'AE8 Gouvernance.

- Contenu de l'AE7 en 2018

L'AE7 se décline en cinq objectifs opérationnels.

L'OO1 : « Coordonner, animer et valoriser les programmes régionaux de développement et de R&D en contribuant à la capitalisation des productions issues de ces programmes » comprend 3 tâches :

- « Coordonner la mise en œuvre des engagements du contrat d'objectifs 2014-2020 au sein du réseau des Chambres d'agriculture »,

¹³⁷ Projet Accompagner les agriculteurs pour des exploitations agricoles multi-performantes en Grand Est, sur financement CASDAR-ARPIDA 2018

¹³⁸ (PDAR 2018-2020 - engagement prévisionnels 2018, version de juin 2018).

- « Coordonner et animer les services communs Innovation, Recherche et Développement en Région »,
- « Organiser et valoriser la capitalisation des produits et des données produites au sein du réseau des Chambres et dans le cadre de l'objectif 3 du PNDAR ».

L'objectif de capitalisation et d'animation des services IRD place résolument l'APCA en position de tête de réseau en matière de recherche et de développement agricole et génère 21 actions prévues. La réalisation de deux d'entre elles ont été repoussées à 2019, et une a été annulée sur l'agroforesterie le support envisagé (API AGRO) ayant évolué et ne permettant plus sa réalisation. L'ensemble des 18 autres actions ont été menées, certaines partiellement (4). Le taux de réalisation est donc conséquent et montre bien l'effet du décret IRD et l'importance de cet OO dans la stratégie de l'APCA pour son positionnement vis-à-vis du réseau.

L'OO2 : « Impulser l'émergence des projets sur des thématiques prioritaires pour les Chambres d'Agriculture » se décline en deux tâches et neuf actions. Elles ont donné lieu à des réalisations sauf pour trois d'entre elles. La première parce que l'action¹³⁹, reportée des programmes précédents, a été finalement supprimée car jugée non opportune dans le cadre du programme révisé 2018-2020. Les deux autres actions ont été reportées à 2019¹⁴⁰.

L'OO3 « Promouvoir les synergies entre les acteurs de la R&D et de l'Enseignement en agriculture » a donné lieu à trois tâches et 13 actions qui ont été menées. C'est notamment dans le cadre de cet objectif que sont mis en œuvre les travaux du Comité Scientifique afin d'éclairer et d'accompagner les Chambres d'agriculture dans leurs activités d'appui au développement. Le comité s'est réuni à trois reprises en 2018. Les actions consistent également à renforcer les partenariats avec les instituts techniques. C'est dans ce cadre qu'une Cellule de coordination nationale sur la Recherche, l'Innovation et le Transfert (CRIT) a été mise en place entre l'APCA, l'ACTA et l'INRAE après signature d'une convention lors du Salon International de l'Agriculture (SIA) en mars 2018, pour accélérer la diffusion des innovations et des solutions en matière de réduction des « phyto » auprès des agriculteurs.

L'OO4 : « Intégrer l'approche systémique et mieux mobiliser les références en matière de multi performance dans le conseil aux agriculteurs » se décline en cinq tâches et 24 actions. Sur ces dernières, neuf n'ont pas été réalisées, essentiellement pour cause de report en 2019, et deux l'ont été partiellement, soit 45% du nombre des actions.

L'OO5 : « Coordonner et valoriser la capitalisation des projets collectifs d'innovation en agriculture » a fait l'objet de deux tâches et de huit actions, toutes réalisées sauf une qui n'a pas démarré en 2018.

- Mobilisation des ressources humaines, du CASDAR et coût total de l'AE7

Au total, cette AE essentielle dans le cadre du programme 2018 pour l'APCA a mobilisé des moyens importants (18,6% du montant total du programme), qui ont progressé de 10% par rapport aux prévisions. Pour autant, et sans préjuger de leurs qualité, seules 78% des 75 actions prévues ont été réalisées, dont certaines partiellement. Cela tendrait à montrer que le programme était peut-être trop ambitieux pour la seule année 2018. Ce point est repris au § 4.5.

¹³⁹ Impulser le montage de projets sur les thématiques prioritaires dans les Chambres

¹⁴⁰ Etablir un inventaire des cellules ingénierie de projet mises en place en appui des services IRD en décrivant leur rôles et fonctions, et l'action de formalisation des contacts nationaux et internationaux de l'APCA et du réseau des Chambres afin d'établir un répertoire.

Année 2018	ETP CASDAR	Coût Total en €	Crédits CASDAR en €	CASDAR/Coût total
Prévus	4,00	421 960	312 274	74 %
Réalisés	4,39	464 198	327 841	71 %

Tableau n° 8 : Synthèse pour l'AE2 en ETP, crédits CASDAR affectés et coût total - prévisions et réalisations 2018

Elle a mobilisé 464 198 € pour sa réalisation (plus 10% par rapport aux prévisions), dont 327 841 de fonds du CASDAR, ainsi que 4,39 ETP.

4.5. Remarques générales sur l'exécution du programme 2018

4.5.1. Les points positifs identifiés par les auditeurs

L'analyse globale du programme audité complétée par les investigations approfondies que la mission a conduites l'amène à identifier les points généraux suivants :

- Le pilotage global du PDAR et l'implication des équipes de l'APCA

Le pilotage bénéficie de l'unicité de lieu et d'une organisation globalement pertinente de la gouvernance du PDAR s'appuyant sur des responsabilités au titre du programme (élu référent et chef de service référent, coordinatrice du PDAR, pilotes d'AE, réalisateurs, missions nationales) articulées avec l'organigramme des services (directeurs, chefs de services, chargés de mission complétés par la mobilisation d'experts salariés de Chambres), un règlement intérieur et un Comité scientifique. L'exécution du programme bénéficie de réunions dédiées au pilotage global et de chacune des AE, complétées par la réunion des réalisateurs d'un même service. Les chargés de missions, force de proposition au moment de la constitution du programme prévisionnel, ont échangé avec leur hiérarchie préalablement à leur transmission au pilote de l'AE concernée.

Le rôle pivot assuré par le service « Innovation, Développement et Pratiques agricoles », la concentration sur un noyau réduit de contributeurs dédiés au PDAR pour plus de 50% voire pour plus de 80% de leur temps, ainsi que leur répartition dans différents services et plusieurs directions sont favorables à la transversalité nécessaire à l'accompagnement de la transition vers des systèmes agricoles multi-performants.

L'impact du turn-over des équipes de l'APCA, considéré comme significatif, est maîtrisé par un accompagnement-formation assuré par la coordinatrice du programme. Les absences longues de pilotes sont traitées par des intérim dont les auditeurs ont pu apprécier l'efficacité. Les vacances de poste de réalisateurs peuvent cependant générer des sous-réalisations d'actions.

L'effet structurant du PDAR, la mise en œuvre des actions en mode projet et la transversalité qu'il implique sont d'ailleurs reconnues comme bénéfiques au fonctionnement global de l'APCA. Le recours à des missions nationales, pour mobiliser des expertises dont l'APCA ne dispose pas, est pertinent.

Le PDAR est perçu, par les personnes rencontrées par les auditeurs, globalement, comme un atout plus que comme une contrainte pour leur activité d'agent de l'APCA.

Les auditeurs n'ont pas détecté de difficulté quant à l'implication des personnes qu'ils ont rencontrées pour la mise en œuvre des engagements pris au titre du PDAR de l'APCA.

- Les relations entre la DGPE et l'APCA facilitent la mise en œuvre du PDAR et l'adaptation du cadre réglementaire du réseau des Chambres d'agriculture

La fluidité de la relation entre l'APCA et la DGPE (notamment entre respectivement, le BDA et le

service « Innovation, Développement et Pratiques agricoles »), au sujet du PDAR, permet d'échanger, sur les questions de conformité et d'éligibilité dans le cadre de son instruction, sur les difficultés rencontrées avec le réseau des Chambres d'agriculture pour sa mise en œuvre ainsi que sur une réflexion plus globale sur les PRDAR. Des dérogations sont ainsi appliquées au programme de l'APCA par rapport au cadre appliqué aux PRDAR et l'exécution du PDAR bénéficie de décisions réglementaires portant sur l'organisation du réseau des Chambres d'agriculture (services communs au niveau national ou régional, régionalisation des Chambres d'agriculture) ou d'instructions de cadrage de dispositifs¹⁴¹, que l'APCA peut appeler de ses vœux.

Les pilotes et les réalisateurs rencontrés par les auditeurs ont une perception claire du cadre, des objectifs et de l'éligibilité au PDAR.

Les auditeurs n'ont pas identifié de dysfonctionnement concernant l'imputation des temps et le calcul des charges indirectes ou l'articulation avec d'autres dispositifs de financement d'actions pouvant entrer dans le champ du PDAR.

- Le Comité scientifique s'est investi sur le PNDAR et est très utile au PDAR

Le Comité scientifique dispose d'une vision globale du PNDAR au travers des avis qu'il donne sur les PRDAR et s'en tient à la dimension stratégique du PDAR de l'APCA. Il a très opportunément travaillé sur l'évolution des missions du conseil.

« La question de l'évolution du conseil dans les Chambres d'agriculture »

- L'APCA souligne la valeur ajoutée du PDAR pour elle

L'APCA tire parti du PDAR pour son effet structurant de son activité et de ses partenariats et pour conforter sa mission de tête de réseau des Chambres d'agriculture. Elle utilise la possibilité d'un effet levier important pour des actions innovantes ou des démarches émergentes avant éventuellement de mobiliser d'autres dispositifs financiers mais aussi à l'inverse pour donner une suite dans la durée à des expérimentations financées par d'autres dispositifs.

4.5.2. La conclusion des auditeurs sur la conformité du PDAR 2018 de l'APCA

L'analyse documentaire des réalisations ainsi que les entretiens réalisés par les auditeurs, ont permis de constater qu'un travail important et sérieux est réalisé, au sein de l'APCA par des équipes motivées. La gestion des crédits CASDAR est rigoureuse.

Les activités financées dans le cadre du PDAR 2018 de l'APCA s'inscrivent globalement dans les engagements du contrat d'objectifs.

Les auditeurs considèrent que les évolutions mises en œuvre en 2018 sont cohérentes avec la priorité du CASDAR pour l'accompagnement des agriculteurs par un conseil de transition vers la multi-performance. Les réalisations 2018 en terme de moyens budgétaires et humains sont, globalement, conformes aux prévisions ainsi qu'au cadre fixé par les instructions ministérielles. Certaines sont adaptées pour l'APCA et les écarts sont expliqués. De plus, les livrables des actions sont de qualité.

Les auditeurs n'ont pas identifié de redondance entre les financements du CASDAR accordés à l'APCA au titre de différents programmes. Ils considèrent que les crédits du CASDAR qui représentent 70,12% du coût total du programme sont donc justifiés.

¹⁴¹ ex : IT GIEE-30 000 sur les modalités d'appel à projet et pour la coordination de la capitalisation des groupes GIEE et 30 000

Les auditeurs soulignent aussi la qualité du travail du BDA.

Au vu de leurs constatations, les auditeurs donnent une assurance raisonnable quant à la bonne utilisation des fonds CASDAR conformément à leur objet.

4.5.3. Des points à améliorer

Les auditeurs soulignent le poids du PDAR dans les activités de développement et d'accompagnement de la transition vers des systèmes agricoles multi-performants mises en œuvre par l'APCA et formulent des recommandations pour l'avenir, en raison d'insuffisances constatées qui tiennent notamment à la complexité de son pilotage et de l'approche par les systèmes d'exploitation ainsi qu'à l'impact de la mobilisation du réseau des Chambres sur les résultats obtenus.

- Favoriser l'adhésion des Chambres d'agriculture pour leur impact sur les résultats obtenus

Les auditeurs n'ont pas identifié d'éléments conduisant à douter de l'effectivité de la réalisation des actions figurant au compte rendu du PDAR 2018 de l'APCA mais pour passer de la réalisation d'une action à l'atteinte des résultats, la mobilisation des Chambres d'agriculture est bien souvent nécessaire, voire indispensable.

Les entretiens et l'examen du compte rendu révèlent en effet que l'atteinte des résultats escomptés dépend fréquemment de la réceptivité du réseau des Chambres d'agriculture, en lien avec le positionnement des élus ou l'appétence contrastée des membres des réseaux « métiers » pour telle ou telle action. Des enjeux de management, d'organisation ou de formation peuvent aussi être identifiés. Ceci tient à l'organisation très déconcentrée des Chambres d'agriculture et à leur diversité de sensibilité. Certains des interlocuteurs rencontrés utilisent le terme d'« autonomie » des Chambres d'agriculture. Dans ce contexte, le contrat d'objectif bien que validé par le réseau et le cadre de référence que constitue le PNDAR peuvent s'avérer insuffisants.

La mobilisation et l'adhésion du réseau des Chambres d'agriculture sont pourtant essentielles pour la mise en œuvre du PDAR, notamment les AE transversales 6 et 7, et nécessaires, pour massifier la transition vers des systèmes agricoles multi-performants et aboutir à l'évolution effective des pratiques dans les exploitations agricoles. Dès lors que le pilotage du programme est intimement lié au fonctionnement des services de l'APCA, l'un et l'autre sont confrontés à la mobilisation du réseau et à sa réponse aux impulsions (capitalisation, transfert de données entre régions et diffusion sur RD-Agri.fr¹⁴², conduite du changement en matière d'évolution du conseil, pilotage des feuilles de route de la RDI régionale, animation de réseaux dans le cadre de missions nationales ...) ce qui conduit à devoir bien souvent préalablement identifier les sujets qui suscitent l'adhésion du réseau pour élaborer le programme prévisionnel faute de quoi l'action peut être réalisée mais n'avoir aucun résultat.

Il peut être difficile pour l'APCA de renforcer son rôle d'impulsion et de tête de réseau avec le seul PDAR 2014-2020 sans l'appui de la DGPE, au travers notamment de la régionalisation de l'IRD ou de celui des DRAAF, depuis la déconcentration de l'instruction et du contrôle des PRDAR.

¹⁴² Voir aussi le rapport CGAAER n°19082 « systèmes d'information pour la diffusion des connaissances liées à la transition agro-écologique » de mars 2021

Recommandation adressée à l'APCA, à la DGPE et les DRAAF¹⁴³ :

R1. Faire évoluer les pratiques pour capitaliser et valoriser les références issues des actions financées par le CASDAR vis-à-vis des plateformes Opéra Connaissance au sein du réseau et RD agri avec les partenaires extérieurs en : 1) Renforçant avec l'aide de la DGPE les liens avec les PRDAR et l'effet levier des obligations inscrites ou à inscrire dans les conventions financières ; 2) Utilisant pleinement le décret RDI pour articuler les programmes de développement des Chambres d'agriculture ;

- Réduire la complexité du PDAR et de sa mise en œuvre

L'examen des documents et les entretiens que les auditeurs ont réalisés convergent sur le constat de la complexité du PDAR 2018 de l'APCA et de sa mise en œuvre, à plusieurs titres.

Elle tient en effet au fait qu'axer la stratégie de conseil sur l'accompagnement des systèmes en transition nécessite d'adapter tant les compétences des collaborateurs des Chambres d'agriculture que les dispositifs de production de références utiles au conseil ainsi qu'à l'articulation entre d'une part l'approche en « silo », et d'autre part l'approche transversale par « systèmes de production » et la conduite d'actions en mode projet.

Mais elle tient aussi au programme lui-même, globalement ou à des difficultés qui affectent spécifiquement certaines AE :

- Le nombre d'AE et d'actions, ainsi que leur interdépendance ;
- Le nombre de réseaux et groupes métiers à prendre en compte et qui sont rarement spécifiques au PDAR ;
- L'ampleur et le foisonnement des champs thématiques couverts qui mériteraient globalement d'être mieux maîtrisés ;
- L'AE2 sur-réalisée, dont les actions nombreuses et foisonnantes nuisent à la cohérence et dont l'OO1 était insuffisamment stabilisé;
- L'AE6 sous réalisée et pour laquelle le turn-over des réalisateurs a été le plus important en 2018 et qui était insuffisamment stabilisée fin 2018 ;
- L'OO transversal commun aux 8 AE, consistant surtout à flécher des actions au sein des AE, peu convaincante y compris par le changement annuel de thématique envisagé;
- La difficulté à acquérir et partager une vision globale et synthétique des réalisations ainsi qu'une agilité pour la recherche documentaire qui ne sont le fait que d'un nombre réduit de personnes ;
- L'accent mis par le CASDAR sur les livrables produits, alors qu'un nombre significatif d'actions portent sur l'animation de réseaux et de formations dont les productions prennent la forme de diaporama, pas spontanément valorisés comme des livrables.

¹⁴³ L'instruction des PRDAR et le contrôle avant versement du solde de la subvention CASDAR ont été déconcentrés aux DRAAF en 2018.

Recommandations adressées prioritairement à l'APCA et secondairement à la DGPE :

R2. Réduire la complexité du PDAR et de sa mise en œuvre en : 1) Agissant à court terme sur le nombre d'actions proposées ; 2) Améliorant la fiabilité des prévisions d'actions en terme de faisabilité et de calendrier ; 3) Agissant à plus long terme sur le nombre d'AE ; 4) Maîtrisant les inflexions apportées au programme pendant la période pluriannuelle ; 5) Rendant plus accessible à un non-spécialiste les ressources documentaires ; 6) Améliorant la lisibilité des documents annuels d'engagement prévisionnel et de compte rendu du PDAR.

- Maîtriser et orienter la souplesse permise par le cadre CASDAR-PNDAR

Par rapport aux appels à projet, le PDAR permet de travailler sur la durée. Le processus qui consiste à réinterroger les besoins à intervalle régulier, en début de période pluriannuelle, à mi-parcours et à son terme est considéré comme utile. Les auditeurs considèrent que la souplesse du dispositif est dans l'absolu un atout. Ils considèrent qu'en contrepartie de la souplesse, le service instructeur devrait élargir les avis sollicités. Ils attirent aussi l'attention de l'APCA sur le fait que cette souplesse ne doit pas dégrader la solidité de la prévision annuelle (point déjà traité dans la R2).

L'analyse des documents et les entretiens conduisent les auditeurs à constater que depuis le cadre initial de 2013 des inflexions significatives peuvent être apportées au PDAR à mi-parcours mais aussi à l'occasion de la présentation du programme prévisionnel annuel. Ils ne remettent pas en cause, dans son principe, cette souplesse permise par le cadre du CASDAR-PNDAR. Mais le programme prévisionnel 2018, qui a aussi un caractère pluriannuel, est soumis au seul avis, mentionné dans la fiche d'instruction du BDA, du Comité scientifique de l'APCA ainsi qu'à celui du BDA dans le cadre de son instruction. Cette possibilité d'ajuster le programme prévisionnel mérite cependant d'être équilibrée en contrepartie par un avis donné sur le PDAR par les autres partenaires nationaux de la RDI, réunis dans un comité existant ou à créer constituant le pendant des Comités régionaux d'orientation « Recherche, développement, formation » (COREDEF) pour la validation des PRDAR.

Par ailleurs, les analyses et les entretiens ont conduit les auditeurs à constater qu'une latitude importante est laissée aux réalisateurs et que des modifications significatives peuvent être apportées en cours d'année, pour certaines AE ou certains OO, par rapport au programme prévisionnel. Sans remettre en cause cette souplesse dans son principe et afin de s'assurer de la pertinence de ces évolutions au regard des engagements pris par l'APCA mais aussi d'éviter que des prévisions d'actions puissent être insuffisamment étayées, les auditeurs préconisent le renforcement de la gouvernance du programme.

Recommandation adressée à la DGPE:

R3. Compléter l'avis du Comité scientifique sur le programme prévisionnel en sollicitant :
1) L'avis des acteurs nationaux du développement agricole et rural, à solliciter dans une instance équivalente aux COREDEF ; 2) l'avis des autres services du MAA que le BDA porteurs des politiques publiques ayant trait à la RDI ;

Recommandation adressée prioritairement à l'APCA:

R4. Renforcer la gouvernance du programme.

- Améliorer la visibilité sur internet de l'intervention du CASDAR

La communication sur les actions contribue à donner plus de visibilité aux actions des chambres. Celle sur le financement CASDAR dont bénéficie le programme est un point toujours sensible. L'APCA n'est pas prise en défaut sur le fait que les livrables mentionnent le financement mais un investissement complémentaire est nécessaire pour assurer la visibilité du programme sur internet. La dernière mise à jour des éléments sur le PDAR date de 2016.

Recommandation adressée à l'APCA :

R5. Améliorer la visibilité de la subvention du CASDAR sur internet en : 1) Mettant à jour sur le site internet de l'APCA les informations sur le PDAR ; 2) Assurant la visibilité pour l'utilisateur consultant en ligne des livrables ou leurs extraits ainsi que les références déposées sur les plateformes type RD-Agri, réalisés avec l'aide du CASDAR ; 3) Procédant aux adaptations nécessaires du site Web et diffuser des consignes aux réalisateurs du programme PDAR.

- Adopter un calendrier de notification de la convention cohérent avec sa portée annuelle

Le calendrier de l'instruction jusqu'à la notification de la convention financière pour le PDAR 2018 est considéré par les auditeurs comme anormalement long. Les échanges sur le contenu du programme se sont poursuivis jusqu'en juin 2018 alors même que les réalisations pouvaient être déjà très avancées et déjà faire l'objet d'ajustements. De même, la notification de la convention a lieu le 5 novembre et a repoussé d'autant le conventionnement des missions nationales, alors que l'arrêté ministériel d'approbation du PNDAR 2018 date du 24 juillet 2018 et le versement de l'avance à hauteur de 85% de la subvention est encaissée le 12 novembre 2018, date à laquelle 10/12ème du programme aura été réalisé.

Recommandation adressée à la DGPE :

R6. Rapprocher la notification de la convention annuelle de la signature de l'arrêté ministériel d'attribution : Faire en sorte de signer la convention financière dans le mois qui suit la signature de l'arrêté ministériel adoptant le programme annuel.

CONCLUSION

Le PDAR de l'APCA financé dans le cadre du CASDAR pour l'année 2018 s'insère dans un programme pluriannuel 2014-2020. Il a bénéficié de modifications après notamment un bilan à mi-parcours, 2018 devenant ainsi une année charnière dans la mise en œuvre de ce programme pluriannuel vers sa pleine maturité.

Il est porté par des personnels motivés et investis qui se saisissent pleinement des potentialités offertes par le programme CASDAR pour intervenir en appui et en animation du réseau des Chambres d'agriculture pour le développement agricole. Leur volonté de s'adapter au mieux aux besoins évolutifs, mais aussi à la réceptivité variable, du réseau explique les nombreuses modifications enregistrées dans la réalisation des actions par rapport aux prévisions. Pour autant, cette souplesse ne remet pas en cause les objectifs opérationnels préalablement définis.

Certaines fragilités sont inhérentes à la complexité du programme, composé de huit AE, 31 objectifs opérationnels, 88 tâches et 305 actions à réaliser partiellement ou totalement sur 2018. Elles tiennent également à la difficulté du pilotage de cet ensemble porté, en mode projet, par des personnels de deux directions de l'APCA, avec le concours de 58 agents contributeurs dont 11 sont issus de Chambres d'agriculture.

En tout état de cause, la réalisation du programme joue le rôle d'un facilitateur de l'animation du réseau des Chambres d'agriculture en matière de recherche, d'innovation et de développement agricole.

L'APCA a globalement mis en œuvre le programme tel que défini contractuellement et a respecté les différents ratios de gestion préalablement définis. En conséquence, les auditeurs donnent l'assurance raisonnable que les engagements inscrits dans le programme CASDAR APCA 2018 ont été respectés.

Signatures des auteurs



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

*Liberté
Égalité
Fraternité*

ANNEXES

CGAAER

CONSEIL GÉNÉRAL

DE L'ALIMENTATION

DE L'AGRICULTURE

ET DES ESPACES RURAUX

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
Ludovic BONNARD	DGPE/BDA	Chargé de mission	04/03/2020
Christophe PINARD	DGPE/BDA	Chargé de mission	04/03/2020
Sébastien WINDSOR	APCA	Président de l'APCA	20/07/2020 Puis à distance le 24/07/2020
Mikaël NAITLHO	APCA	Responsable du service Innovation, Développement et Pratiques agricoles Réalisateur AE7 et AE8	20, 21,23 et 24/07/2020
Tiphaine RIFFAUD	APCA	Coordinatrice du programme Pilote AE7 et AE8	20, 21 et 24/07/2020
Stefano MIGLIORE	APCA	Réalisateur AE7	21/07/2020
Sylvie FEUILLETIN	APCA	Responsable du service contrôle de gestion	22/07/2020
Jean-Marc MEYNARD	INRAE	Président du Comité scientifique d'appui au développement et à l'innovation des Chambres d'agriculture	23/07/2020
Marion DEMADE	APCA	Réalisatrice AE2	23/07/2020
Nathalie GALIRI	APCA	Pilote AE2	23/07/2020
David PEREIRA	APCA	Réalisateur AE2	23/07/2020
Michel BADIER	CA du Loir-et- Cher	Animateur de la mission nationale viticulture dans le cadre de l'AE2	Entretien à distance le 23/07/2020
Anne LEMAIRE	APCA	Pilote AE5	24/07/2020
Louise MACE	APCA	Réalisatrice AE5	24/07/2020
Carole ROBERT	APCA	Réalisatrice AE5	24/07/2020

Annexe 3 : Liste des sigles utilisés

AB	Agriculture biologique
AE	Action élémentaire
APCA	Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture
APIE	Appui aux projets innovants en Europe (Unité mixte de service APCA-ACTA)
ARPIDA	Animation régionale des partenariats pour l'innovation et le développement agricole (appels à projets CASDAR)
BDA	Bureau du Développement agricole et des Chambres d'Agriculture
CAN DEPHY	Cellule d'action nationale DEPHY (APCA)
CASDAR	Compte d'affectation spéciale développement agricole et rural
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
COREDEF	Comité d'Orientation « Recherche, Développement, Formation »
CRPM	Code rural et de la pêche maritime
DGPE	Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises
DNSI	Direction nationale des systèmes d'information (APCA)
DOM	Départements d'outremer
DQS	Démarche qualité des services (APCA)
DSM	Développement des services marchands (APCA)
EGAlim	Loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous
ETP	Equivalent temps plein
ETPT	Equivalent temps plein total
FNSP	Fonds national de solidarité et de péréquation
GIEE	Groupes d'intérêt économique et environnemental

IDPA	Service Innovation, Développement et Pratiques agricoles (APCA)
IRD	Innovation Recherche Développement (service des Chambres régionales d'agriculture)
MAA	Ministère de l'agriculture et de l'alimentation
MIGA	Mission d'inspection générale et d'audit
OO	Objectif opérationnel
PDAR	Programme de développement agricole et rural
PNDAR	Programme national de développement agricole et rural
PNDV	Plan national dépérissement du vignoble
RDI	Recherche, développement et innovation
R&D	Recherche et développement

Annexe 4 : Réponse de l'APCA

Sujet :Re: Procédure contradictoire - Audit du programme CASDAR-PDAR 2018 de l'APCA

Date :Thu, 17 Jun 2021 10:13:28 +0200

De :> mikael.naitlho (par Internet) <mikael.naitlho@apca.chambagri.fr>

Répondre à :mikael.naitlho <mikael.naitlho@apca.chambagri.fr>

Pour :BONNEFOI Benoit - CGAAER <benoit.bonnefoi@agriculture.gouv.fr>

Copie à :Eric Collin <eric.collin@apca.chambagri.fr>, Lisa Garlanda <lisa.garlanda@apca.chambagri.fr>

Bonjour,

Nous avons pris connaissance en détail et avec grand intérêt du rapport d'audit. Votre analyse est très complète et factuelle. Vos recommandations nous seront utiles pour préparer la prochaine programmation CasDAR.

Nous ne formulons aucune observation.

Encore merci de votre écoute et de ce travail.

Mikaël Naitlho

Annexe 5 : Réponse du BDA



Direction générale
de la performance économique
et environnementale des entreprises



Paris, le 15 JUIN 2021

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

La Directrice générale de la performance
Économique et environnementale des entreprises

à

Monsieur Alain Moulinier
Vice-président du Conseil général de l'alimentation,
de l'agriculture et des espaces ruraux
251 rue de Vaugrard
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 l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture pour l'année 2018 (rapport n° 2015-03)

Par courriel en date du 26 mai 2021, vous nous avez transmis le rapport provisoire de l'audit réalisé par M. Benoît Bonnefoi et M. Patrice Guillet auprès de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA). Cet audit portait sur la conformité de l'utilisation des fonds du CASDAR pour le PDAR 2018 de l'APCA.

Le rapport relève que la gestion des crédits CASDAR est rigoureuse, et souligne aussi la qualité du travail du bureau du développement agricole et des chambres d'agriculture (BDA de la DGPE).

Ce rapport formule par ailleurs six recommandations, toutes à l'intention essentiellement de l'APCA, et partiellement de la DGPE.

Plusieurs de ces recommandations, et en particulier la recommandation n°2 (R2 : réduire la complexité du PDAR et de sa mise en œuvre), ont en partie été signalées, également, par le rapport du CGAAER n°19067 de décembre 2019 sur « l'architecture du PNDAR après 2020 », et actuellement de nombreux travaux sont en cours pour prendre en compte ces recommandations, diminuer par exemple le nombre d'actions élémentaires des programmes, simplifier les documents annuels (prévisionnels et de compte-rendu) des PDAR et améliorer leur lisibilité. Ces travaux, structurés en différents groupes de travail impliquant la DGPE et la DGER, vont aboutir dans le courant de l'année 2021 à la finalisation et à la diffusion des instructions techniques relatives aux programmes pluriannuels 2022-2027, prenant en compte les remarques formulées.

Une recommandation (R1) est également adressée à l'APCA et à la DGPE dans le but de faire évoluer les pratiques pour capitaliser et valoriser les références issues des actions financées par le CASDAR vis-à-vis, entre autres, de la plate-forme RD-Agri, dont l'action est coordonnée par un comité de pilotage auquel participe la DGPE. En se référant là encore à un rapport récent du CGAAER (n°19082, de septembre 2020) sur la capitalisation et la valorisation des connaissances en lien avec le CASDAR et la transition agro-écologique, le comité de pilotage de la plate-forme RD-Agri a décidé de renforcer son activité avec des partenaires extérieurs, en prenant diverses initiatives fédératrices telles que la création d'une « communauté des utilisateurs » dans laquelle se retrouveront en particulier des porteurs de PDAR, ou bien la mise en place d'activités de communication basées sur la création d'outils spécifiques destinés à mieux faire connaître la plate-forme et ses multiples usages.

