



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

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Audit du programme régional de développement agricole et rural de la Chambre d'agriculture de la Martinique

Conformité de l'emploi des fonds CASDAR sur le programme 2018

Rapport n° 20015-02

établi par

Sylvie MALEZIEUX

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Caroline SCHECHTER

Inspecteur général de l'agriculture

Décembre 2021

CGAAER

CONSEIL GÉNÉRAL

DE L'ALIMENTATION

DE L'AGRICULTURE

ET DES ESPACES RURAUX

SOMMAIRE

RÉSUMÉ.....	5
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	6
1. TERMES ET DÉROULEMENT DE LA MISSION.....	7
1.1. Objectifs de la mission.....	7
1.2. Déroulement de la mission.....	7
2. CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES ET STRUCTURATION DU PROGRAMME AUDITÉ.....	8
2.1. Le PRDAR de la Collectivité Territoriale de Martinique (2014 – 2020).....	8
2.1.1. Eléments du contexte socio-économique et environnemental.....	8
2.1.2 Principales caractéristiques du programme pluriannuel.....	10
2.2. Les modalités d'examen du programme.....	10
2.2.1. Le travail documentaire.....	10
2.2.2. Les entretiens.....	11
2.3. Le programme audité.....	11
2.3.1. Principales caractéristiques du programme 2018.....	11
2.4. Choix des opérations soumises à contrôle approfondi.....	12
3. ORGANISATION ADMINISTRATIVE DE L'INSTRUCTION ET DU CONTRÔLE DU PROGRAMME PAR LA DGPE.....	12
3.1. La formalisation de l'instruction par la DGPE et les délais.....	12
3.2. Le contenu des vérifications par la DGPE.....	13
3.2.1. Vérification du programme pluriannuel 2014 – 2020.....	13
3.2.2. Vérification du programme prévisionnel 2018.....	13
3.2.3. Vérification du compte rendu 2018.....	14
4. CONFORMITÉ DES PROCÉDURES.....	14
4.1. Le projet de programme et la convention annuelle de financement.....	14
4.2. Les avis sur le projet de PRDAR.....	15
4.2.1. L'avis du comité scientifique de l'APCA.....	15
4.2.2. L'avis du COREDEF.....	15
4.2.3. L'avis de la DAAF.....	16
4.3. Les conventions passées par le maître d'œuvre.....	16
4.4. Le calcul des charges.....	17
4.4.1. Coûts salariaux affectés au programme.....	17
5. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 2018.....	18
6. LA GESTION FINANCIÈRE DU PROGRAMME 2018.....	19
7. EXAMEN DES QUATRE ACTIONS SÉLECTIONNÉES : AE 2 – AE 3 – AE 5 – AE 8.....	21
7.1. Action 2 : Accompagner le développement et la structuration de l'agriculture biologique.....	22
7.1.1. Description de l'action.....	22

7.1.2. Comparaison entre la prévision et la réalisation des activités en 2018.....	22
7.1.3. Comparaison prévisions / réalisations en termes de ressources humaines affectées à l'AE 2.....	24
7.1.4. Comparaison prévisions / réalisations en termes de crédits CASDAR et de coût total de l'AE 2.....	24
7.1.5. Conclusion sur l'AE 2.....	24
7.2. Action 3 : Accompagner les actions de préservation du foncier agricole.....	24
7.2.1. Description de l'action.....	24
7.2.2. Comparaison entre la prévision et la réalisation des activités en 2018.....	25
7.2.3. Comparaison prévisions / réalisations en termes de ressources humaines affectées à l'AE 3.....	26
7.2.4. Comparaison prévisions / réalisations en termes de crédits CASDAR et de coût total de l'AE 3.....	26
Conclusion sur l'AE 3.....	27
7.3. Action 5 : Accompagner la création et le développement d'exploitations viables.....	27
7.3.1. Description de l'action.....	27
7.3.2. Comparaison entre les activités prévues et leur réalisation en 2018.....	27
7.3.3. Comparaison prévisions / réalisations en termes de ressources humaines affectées à l'AE 5.....	29
7.3.4. Comparaison prévisions / réalisations en termes de crédits CASDAR et de coût total de l'AE 5.....	29
7.3.5. Conclusion sur l'AE 5.....	29
7.4. Action 8 : Gouvernance du programme.....	30
7.4.1. Comparaison prévisions / réalisations en termes de ressources humaines affectées à l'AE 8.....	31
7.4.2. Comparaison prévisions / réalisations en termes de crédits CASDAR et de coût total de l'AE 8.....	31
7.4.3. Conclusion sur l'AE 8.....	32
CONCLUSION.....	33
ANNEXES.....	34

RÉSUMÉ

Du 17 au 21 mai 2021, avec une année de décalage en raison de la pandémie liée à la Covid-19 survenue en 2020, une mission d'audit a été réalisée sur le programme régional de développement agricole et rural (PRDAR) de la chambre d'agriculture de la Martinique.

Elle avait pour but de contrôler la conformité et l'effectivité de la mise en œuvre par la chambre d'agriculture des actions subventionnées par le compte d'affectation spéciale de développement agricole et rural (CASDAR) au cours de l'année 2018 dans le cadre du PRDAR 2014-2020.

La mission d'audit a montré que l'année 2018 ne constitue pas une rupture dans le déroulé du programme pluriannuel mis à part les nécessaires adaptations aux résultats déjà obtenus, ainsi qu'aux enjeux et moyens de la chambre d'agriculture de la Martinique.

Les principales actions du programme 2018 contribuent à faire avancer des projets importants pour l'agriculture de la Martinique : l'agroécologie, la reconquête du foncier, l'efficacité économique et la durabilité des exploitations agricoles.

L'analyse des réalisations montre qu'elles sont globalement conformes aux prévisions en termes d'équivalent temps plein (ETP) et en termes de moyens budgétaires, moyennant la sous-réalisation constatée consécutive au départ de deux agents affectés au PRDAR au cours de l'année 2018.

La chambre d'agriculture de la Martinique est seule réalisatrice du PRDAR 2018 et bénéficiaire du CASDAR. Si des partenariats institutionnels sont en place et contribuent au programme, ils ne sont pas contractualisés.

Le PRDAR comporte huit actions élémentaires (AE) :

Les actions élémentaires (AE) 1 à 7 contribuent au programme national de développement agricole et rural et aux orientations stratégiques du contrat d'objectifs. L'AE 8 relative à la gouvernance est pour l'essentiel centrée sur le pilotage et l'animation des chefs de projet de la chambre d'agriculture.

Le coût total du programme 2018 s'est élevé à 441.713,00 € dont 351.450,10 € ont été financés par le CASDAR, soit 79,56 % du montant total.

L'audit a montré que le financement du CASDAR a été utilisé conformément à son objet et conduit les auditrices à donner une assurance raisonnable quant à sa bonne utilisation. La mission a toutefois formulé six recommandations principalement en termes de procédures attendues.

Mots clés : audit, chambre d'agriculture, Martinique, compte d'affectation spéciale, développement agricole, financement du développement.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

- R1 - Recommandation adressée à la chambre d'agriculture de Martinique :**
veiller à l'examen du programme annuel par le COREDEF
- R2 - Recommandation adressée à la chambre d'agriculture de Martinique :**
développer les partenariats sur le programme régional de développement agricole et rural de la Martinique
- R3 - Recommandation à la chambre d'agriculture de Martinique relative aux justificatifs certifiés :**
présenter la méthode de calcul des coûts et d'imputation des charges indirectes, améliorer l'enregistrement du temps de travail des agents engagés dans le programme et le contrôle des données consolidées avant certification
- R4 - Recommandation adressée à la chambre d'agriculture de Martinique :**
respecter pour le calcul de la subvention CASDAR le taux mentionné dans la convention sans procéder à des arrondis
- R5 - Recommandation adressée à la chambre d'agriculture de Martinique :**
renseigner dans le compte rendu annuel, les valeurs atteintes par les indicateurs de résultats et de réalisation prévus dans le programme prévisionnel, mieux documenter le nombre de bénéficiaires du CASDAR réunion, séminaires ... avec des listes de personnes présentes, et communiquer sur le financement apporté par le CASDAR sur les documents produits avec son concours et les rendre publics
- R6 - Recommandation adressée à la chambre d'agriculture de Martinique :**
veiller à l'élaboration de lettres de mission, propres au PRDAR, pour chacun des chefs de projet en début de programmation

1. TERMES ET DÉROULEMENT DE LA MISSION

1.1. Objectifs de la mission

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

Dans ce cadre, le comité d'orientation du CGAAER réuni le 11 décembre 2019, sous la présidence de la directrice de cabinet du ministre a validé le programme de travail 2020. Il a décidé un audit de conformité de l'utilisation des fonds du CASDAR octroyés en 2018 à la Chambre d'agriculture de la Martinique (CA), maître d'œuvre du programme régional de développement agricole et rural (PRDAR) de la Collectivité Territoriale de Martinique.

L'audit a eu pour objet :

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

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

1.2. Déroulement de la mission

Le vice-président du CGAAER a désigné Madame Sylvie MALEZIEUX, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts et Madame Caroline SCHECHTER, inspecteur général de l'agriculture pour conduire cette mission d'audit.

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

Par lettre en date du 16 mars 2020, le président de la MIGA a informé la CA de la Martinique de la décision de cet audit. La direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DAAF) de la Martinique a été informée par mail ce même jour.

La généralisation de l'épidémie sanitaire de la Covid-19 sur l'ensemble du territoire national a nécessité l'interruption des travaux d'audit. Ils n'ont pu reprendre que début 2021.

Après avoir reçu les pièces qu'elles avaient demandé, les auditrices ont alors pris contact avec le responsable de ce PRDAR au bureau du développement agricole et des chambres d'agriculture (BDA) de la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE). Il a répondu à leurs questions lors de la visio-conférence le 28 janvier 2021 et lors de l'entretien en présentiel du 25 février 2021.

La mission d'audit s'est rendue sur place, en Martinique, du 17 au 21 mai 2021 (retard de la visite sur place en raison de la persistance de l'épidémie sanitaire).

Ce rapport a été supervisé, le 19 novembre 2021 par Monsieur Alain PIERRARD, inspecteur général de santé publique vétérinaire, responsable du domaine CASDAR à la MIGA au CGAAER.

Le rapport provisoire a été transmis, le 20 novembre 2021, au BDA et au directeur général de la CA dans le cadre d'une phase d'échanges contradictoires. Leurs réponses datées respectivement du 26 novembre 2021 et du 15 décembre 2021 sont reprises en annexes 3 et 4.

2. CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES ET STRUCTURATION DU PROGRAMME AUDITÉ

2.1. Le PRDAR de la Collectivité Territoriale de Martinique (2014 – 2020)

2.1.1. Éléments du contexte socio-économique et environnemental

La Martinique est une île de faible dimension (64 km de long et à peine 30 km de large, pourvue de 50 îlets ou rochers disséminés sur son pourtour), située au centre de l'archipel des Petites Antilles, à 7.000 km de la métropole. Sa superficie est de 1.128 km². Son point culminant est la montagne Pelée, un volcan toujours actif qui domine le nord du pays à 1.397 m d'altitude.

L'île présente trois régions distinctes :

Le Nord, avec une végétation tropicale, un relief heurté (gorges, ravines), et le groupe montagneux composé des pitons du Carbet et de la montagne Pelée.

Le centre, avec la plaine du Lamentin, les deux grandes villes de Fort-de-France (chef-lieu) et Le Lamentin (aéroport) et plus d'un tiers de la population.

Le Sud enfin, avec les plages, les mangroves et la montagne du Vauclin, un ancien volcan.

L'île présente un climat tropical de type maritime.

La douceur des températures, une ventilation rythmée par les alizés et une forte humidité conditionnent le développement de l'agriculture, qui doit aussi tenir compte de la formation de dépressions tropicales donnant régulièrement naissance à des cyclones. L'île présente deux saisons : une saison sèche dite Carême (janvier – avril) et une saison des pluies appelée Hivernage (juillet – octobre).

Organisée depuis 2016 en Collectivité Territoriale Unique, la Martinique souffre d'un recul régulier de sa population (de 0 à -1% par an depuis 2007). Le solde naturel (excédent des naissances sur les décès), toujours positif mais en baisse constante, ne compense plus un solde migratoire (entrées-sorties) de plus en plus déficitaire. Le départ des jeunes engendre un vieillissement accéléré de la population et pèse sur la natalité. On dénombre 363 480 habitants au 1^{er} janvier 2019 (source INSEE 2020).

L'agriculture occupe une place de moins en moins importante dans une économie martiniquaise affaiblie (le PIB par habitant est, en 2019, de 25 145 euros quand il atteint 36 193 euros sur la France entière – source INSEE 2020).

Le secteur agricole est, par bien des aspects, vulnérable. Les indicateurs de cette activité sont à la baisse. En 2004 le secteur primaire (agriculture et pêche) représentait 3,8% de la valeur ajoutée totale de la Martinique pour une valeur de 146 millions d'euros ; en 2019, la valeur ajoutée est de 172 millions € mais ne représente plus que 2,2% de la VA totale (source IEDOM, 2019). Selon la Chambre d'agriculture de Martinique, les facteurs limitants sont multiples : le manque de main d'œuvre, le coût élevé du travail et des investissements, les conditions climatiques et sanitaires de production souvent défavorables, des pollutions pénalisantes, les nouvelles contraintes liées à la réduction de l'usage des produits phytopharmaceutiques...

Dans ces conditions, la SAU qui couvre environ 29% de l'île en raison de son caractère montagneux, de l'impact des côtes et de la progression des sols artificialisés, est en diminution (32.000 ha en 2000 – 22.000 ha en 2017), au profit d'une augmentation des surfaces en friches et en landes (source : CA 2021). La déprise agricole se traduit également par une réduction du nombre des exploitations (- 8% entre 2010 et 2018), du nombre des travailleurs agricoles (- 35%) et un vieillissement de la population agricole (source ODEADOM 2020). Les installations aidées sont de moins en moins nombreuses (entre 10 et 15 aujourd'hui contre une vingtaine il y a 10 ans – source CA 2021).

La Martinique compte 2.950 exploitations agricoles ; la surface moyenne (7,3 hectares) masque de fortes disparités : 70% des exploitations ont moins de 5 ha ; les exploitations emploient en moyenne 0,18 UTA par hectare de SAU, soit dix fois plus qu'en métropole (source ODEADOM 2018). Les potentialités de production sont, selon la Chambre d'agriculture de Martinique (2021), sous exploitées, si l'on se réfère aux données agronomiques et aux résultats obtenus dans le passé.

L'activité agricole est essentiellement structurée autour de la banane (1ère culture en termes de production brute, 12% SAU) et de la transformation de la canne en rhum (2ème poste d'exportation derrière la banane, 11% SAU). Viennent ensuite les légumes frais et tubercules (5% SAU), les surfaces en jachères (11% SAU – utilisées partiellement lors de pratiques culturales associées à la culture de banane) ainsi que les jardins et vergers familiaux des non-exploitants (4% SAU) – source ODEADOM 2018. Aussi, la production peine-t-elle à répondre aux besoins de la population locale. Les fruits et légumes produits sur l'île couvrent 38% de la consommation, le taux d'approvisionnement en viandes est estimé à 16,9%, le reste est importé (source CA 2021).

En conséquence, la balance commerciale de la Martinique affiche une dégradation tendancielle. Les importations augmentent (l'île a importé en moyenne sur les cinq dernières années étudiées par l'ODEADOM, 2013-2018, pour 440 millions d'euros de produits agricoles et alimentaires par an) sans pouvoir être compensées par les exportations agricoles et agroalimentaires portées par la banane (à raison de 66 millions d'euros en 2018) et le rhum (46 millions d'euros). Le déficit commercial agricole s'élève à 280 millions d'euros par an en moyenne, soit un coût de 773 euros par habitant et par an sur les années 2013-2018 (Source ODEADOM 2018).

L'agriculture martiniquaise est soutenue au niveau national et communautaire.

Ces soutiens, qui totalisaient 188 millions d'euros en 2018 (source ODEADOM 2018), se répartissent ainsi :

- Le programme POSEI, à raison de 120 millions d'euros
- Les programmes nationaux de soutien à l'agriculture, à raison de près de 58 millions d'euros
- Le second pilier de la PAC, à raison de 10 millions d'euros.

En moyenne, sur la période 2016-2018, la filière banane mobilise près de 53% des soutiens totaux à travers le POSEI. La filière canne-sucre-rhum bénéficie également de soutiens importants (30% des soutiens totaux), majoritairement à travers le régime de défiscalisation appliqué au rhum agricole. Viennent ensuite, en ordre décroissant, les soutiens transversaux (ICHN, MAE, aides à l'investissement, etc.) pour 8% des soutiens totaux, les soutiens aux productions animales (7%), et les soutiens aux filières végétales de diversification (2%). Environ 2.000 agriculteurs martiniquais bénéficient chaque année d'un soutien public, principalement à travers l'aide à la production de canne et les primes animales (source ODEADOM 2018).

Aussi, le principal défi de l'agriculture martiniquaise est-il de renforcer sa compétitivité pour redresser le secteur et assurer à la population locale une sécurité ainsi qu'une couverture de sa consommation, tout en tenant compte de contraintes environnementales fortes. Tous ces éléments forment la structure du PRDAR 2014-2020 décliné par années, le présent document ayant à connaître de l'année 2018.

2.1.2 Principales caractéristiques du programme pluriannuel

L'élaboration du programme pluriannuel (PRDAR 2014 – 2020) par la Chambre d'Agriculture de Martinique a tenu compte des besoins exprimés sur le terrain (rôles des agents de développement et organisation de mini-séminaires en février-mars 2013). Les élus de la CA ont ensuite fixé des priorités en lien avec les orientations du Programme National de Développement Agricole et Rural (PNDAR) du 25 septembre 2013 reprises dans le Contrat d'Objectifs (CO) des Chambres d'Agriculture pour les programmes de développement agricole et rural, signé le 10 décembre 2013 entre le Ministre de l'Agriculture et le Président de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA). Un bordereau, transmis par la CA à la DGPE en janvier 2014 a ensuite officialisé le programme pluriannuel ; des précisions et des corrections seront demandées par le BDA conduisant à une 2^{ème} version du PRDAR datée du 9 juillet 2014.

La DAAF de la Martinique a rendu un avis succinct sur le PRDAR 2014 – 2020, daté du 2 juin 2014. Elle souligne la continuité de ce programme avec le précédent et la volonté affichée de lever les freins au développement local.

Le COREDEF a rendu son avis le 6 décembre 2013 (favorable).

Le programme PRDAR Martinique affiche les quatre priorités suivantes :

- Produire mieux
- Produire plus
- Renouveler les générations
- Valoriser la production locale

2.2. Les modalités d'examen du programme

2.2.1. Le travail documentaire

Les auditrices se sont procurées auprès du BDA des documents généraux (Circulaires du 20 juin 2013 relative à la préparation du PNDAR et circulaire du 25 septembre 2013 sur la rédaction des programmes pluriannuels de développement agricole et rural, Contrat d'objectifs APCA / MAA pour la programmation 2014 – 2020).

Elles ont également eu accès aux documents concernant plus directement la Martinique :

- Le PRDAR Martinique 2014 – 2020 (le document inclut le prévisionnel pour l'année 2014)
- La réponse de la CA aux recommandations du Comité Scientifique et Technique de l'APCA sur les engagements prévisionnels de 2014 (le document inclut les observations du CS)
- L'avis du BDA sur le prévisionnel 2014 – 2020
- L'avis de la DAAF sur le prévisionnel 2014 - 2020
- Le bilan à mi-parcours du PRDAR portant sur les années 2014-2016, réalisé en mai 2017
- Les engagements prévisionnels PRDAR 2018 (daté de novembre 2017)
- Le compte-rendu du Comité d'orientation Recherche Développement Formation - COREDEF (17 novembre 2017)
- La fiche de présentation (synthèse) du prévisionnel 2018
- Extrait du prévisionnel 2018 / Evaluation AE 1
- L'avis du BDA sur le prévisionnel 2018 (fiche CASDAR)¹
- Réponse de la CA datée du 17/08/2018

¹ Il n'existe pas d'avis de la DAAF spécifique à l'année 2018 en raison de vacance de poste dans l'institution à ce moment-là. La DAAF avait cependant porté un avis sur l'ensemble du programme 2014-2020.

- L'avis du Comité scientifique des 9 et 10 janvier 2018 sur le prévisionnel 2018
- L'Arrêté CASDAR du 24 juillet 2018 pour l'année 2018
- La convention entre le MAA et la CA de la Martinique, relative au concours financier du MAA, pour l'année 2018 du PRDAR, signée le 13 septembre 2018
- Le compte-rendu PRDAR 2018
- L'avis du BDA sur le compte-rendu 2018 (fiche CASDAR)
- La réponse de la CA datée de septembre 2019
- L'extrait prévisionnel PRDAR 2019

2.2.2. Les entretiens

La liste des personnes rencontrées à Paris et en Martinique figure en annexe 1 du présent rapport.

Les différents entretiens conduits à la CA et à la DAAF ont permis de recueillir des informations relatives à la mise en œuvre du programme. Des documents (plaquettes et comptes rendus) ont été remis aux auditeurs sur place ou transmis à la suite des entretiens et à leur demande, permettant ainsi de disposer de preuves d'audit.

La mission d'audit s'est également entretenue avec quelques représentants des partenaires de la Chambre d'agriculture : la SAFER, le LEGTA Croix Rivail et les Jeunes agriculteurs (voir également le point 4.3). Elle regrette l'indisponibilité du représentant de la DRFIP Martinique, ne permettant pas de recueillir son point de vue sur les comptes du PRDAR 2018.

Deux visites terrain ont été organisées par la CA, l'une concernait une opération de désenclavement des exploitations agricoles sur le site de Reculée à Saint Marie, l'autre portait sur la découverte d'une parcelle d'expérimentation de la CA à Chopotte au François.

2.3. Le programme audité

Les principales inflexions du programme 2018 ont été présentées en réunion du COREDEF du 17 novembre 2017.

2.3.1. Principales caractéristiques du programme 2018

Le programme 2018 comprend les 8 actions élémentaires (AE) suivantes :

- AE 1 : Accompagner la gestion quantitative de l'eau
- AE 2 : Accompagner le développement et la structuration de l'agriculture biologique
- AE 3 : Accompagner les actions de préservation du foncier agricole
- AE 4 : Adapter les infrastructures et aux conditions locales et aux exigences du bien-être animal
- AE 5 : Accompagner la création, le développement d'exploitations viables
- AE 6 : Améliorer la valorisation des races locales
- AE 7² : Accompagner les actions de protection et de conservation des sols
- AE 8 : Gouvernance du programme

² L'AE 7 ne figurait pas dans le programme pluriannuel 2014-2020. Elle a été créée en 2018 après une restructuration de l'AE 1 apparaissant trop disparate. Il devenait nécessaire de faire ressortir les questions liées à la protection et à la conservation des sols.

La convention du programme 2018 prévoyait une subvention CASDAR de 372.589 € correspondant à 79,56 % du montant total des dépenses prévisionnelles arrêtées à 468.281 €. Soulignons le taux exceptionnellement élevé de co-financement CASDAR dans le cadre d'un PRDAR : près de 80 % quand en général il atteint 30 à 40 % des dépenses dans les autres régions. Cela est lié à la situation financière spécifique de l'Île de la Martinique.

Le compte rendu présenté fait état d'un total de dépenses s'élevant à 441.713 €, ce qui représente une moindre réalisation de 26.568 € par rapport au prévisionnel, soit - 5,7 %. Le CASDAR versé est donc ajusté dans une même proportion et s'établit à 351.450,10 €.

Le PRDAR 2018 repose sur l'activité de la seule chambre d'agriculture (CA) qui en est le maître d'œuvre et en assure la gouvernance. La CA a pu associer certains partenaires à la réflexion menée autour des AE, quand ils sont membres du COREDEF ou lorsqu'ils font l'objet de conventions globales (dépassant le seul objectif du PRDAR), notamment un établissement d'enseignement agricole, la SAFER, la DEAL, le CIRAD /IRSTEA /IRD /INRA, le FREDON, des collectivités, le PAI, le CEPP³, ou des Unités de sélection. Les conventions entre ces partenaires et la Chambre d'Agriculture de Martinique ne revêtent toutefois pas de dimension financière en raison des difficultés observées par le passé. En effet, les partenaires ne disposaient pas tous des moyens structurels et financiers leur permettant d'assumer leurs engagements et les co-financements liés, mettant la CA dans une situation difficile, l'obligeant à se substituer à eux. Cela s'est passé au début de la programmation du PRDAR 2014-2020. Pour l'année 2018, la CA, craignant le renouvellement d'une même situation, n'a pas souhaité passer de conventions financières avec ses partenaires, autres que les seules conventions globales et techniques.

2.4. Choix des opérations soumises à contrôle approfondi

Préalablement à leur visite sur place, les auditrices ont choisi de regarder plus particulièrement les quatre actions suivantes pour leur audit :

- AE 2 : Accompagner le développement et la structuration de l'agriculture biologique
- AE 3 : Accompagner les actions de préservation du foncier agricole
- AE 5 : Accompagner la création, le développement d'exploitations viables
- AE 8 : Gouvernance du Programme.

Les critères retenus pour guider les auditrices dans le choix de ces actions ont été les suivants :

- les priorités gouvernementales ;
- l'importance de ces actions pour le développement de l'agriculture de la Martinique ;
- le niveau des crédits CASDAR mobilisés ;
- le niveau de mise en œuvre des actions et l'articulation entre elles.

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

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

Les auditrices ont examiné les documents qui leur ont été adressés par le BDA. L'instruction de la DGPE est formalisée dans trois fiches d'examen. Celles-ci retracent le contrôle sur pièces qui a été opéré :

- du programme pluriannuel 2014 – 2020;
- du programme prévisionnel 2018 ;
- du compte rendu du programme 2018.

³ Voir en annexe 2 la signification des sigles

Les auditrices notent que ces fiches sont claires et bien renseignées.

Le programme prévisionnel 2018 a été adressé par le président de la CA le 23 novembre 2017. L'arrêté portant approbation du PRDAR Martinique présenté par la CA pour l'année 2018 a été signé le 24 juillet 2018. La convention relative au concours financier du ministère au programme a été signée le 12 septembre 2018 et notifiée à la CA le 13 septembre 2018.

Le compte rendu du Programme réalisé en 2018 a été envoyé par le président de la CA au BDA / DGPE le 20 mai 2019.

3.2. Le contenu des vérifications par la DGPE

3.2.1. Vérification du programme pluriannuel 2014 – 2020

Les auditrices ont étudié la fiche d'examen du projet de PRDAR signée du chargé de mission du BDA, en date du 9 juillet 2014.

Cette fiche vise à vérifier la présence de pièces demandées et à faire des observations sur :

- les documents reçus ;
- le contenu ;
- les éléments financiers et les ETP ;
- l'appréciation qualitative du programme ;
- les demandes de compléments à faire à la chambre.

Les observations portées par le BDA sont bien adaptées selon les différentes rubriques de la fiche. Le BDA note une bonne présentation du contexte martiniquais permettant la fixation de priorités pertinentes, au travers de 8 AE. Des demandes de compléments (concernant la présentation des actions ou des tableaux et indicateurs manquants) ont été formulées à la CA, qui ont abouti à une version définitive du programme pluriannuel.

3.2.2. Vérification du programme prévisionnel 2018

Les auditrices ont étudié la fiche d'examen du programme prévisionnel 2018, datée de juillet 2018 et réalisée par le chargé de mission du BDA.

La fiche d'examen reprend les rubriques suivantes :

- les documents reçus ;
- les avis externes ;
- la validation du PPR par la DAAF ;
- les éléments financiers et les ETP ;
- la complétude des documents ;
- la vérification des contraintes ou des recommandations quantifiées ;
- l'appréciation qualitative du programme (recommandations faites en 2015, appréciation sur le respect de la programmation, l'évolution des AE, l'évolution des moyens) ;
- des demandes de compléments ;
- des recommandations.

Les observations du BDA portent sur la globalité de la programmation pour l'année 2018 (des enjeux identifiés et des objectifs définis permettront la conduite de travaux cohérents). Le BDA se montre vigilant. De façon plus précise, il s'interroge sur le caractère collectif de certains travaux (des projets pourraient s'apparenter à une prestation plutôt qu'à une action collective pourtant indissociable d'une mesure CASDAR) et regrette un manque d'articulation avec le réseau des RITA (recherche).

3.2.3. Vérification du compte rendu 2018

La DGPE a adressé le 16 mars 2017 aux présidents de CA un courrier leur donnant les modalités de préparation des comptes rendus. Cette instruction précise les documents à retourner, avant le 30 juin 2017.

La fiche d'examen du compte rendu (renseignée par le BDA mais non signée) reprend toutes les rubriques examinées lors de la vérification du programme prévisionnel 2018 (cf ci-dessus point 3.2.1).

Le BDA conclut à un document complet, les indicateurs étant respectés et le compte rendu annuel précis, même si des compléments durent être demandés concernant les AE 5 et 6. Il a regretté que le logo CASDAR, pourtant exigé, ne figure pas sur tous les documents.

Enfin, le BDA a donné un avis favorable au versement du solde de la subvention CASDAR, tout en précisant que le solde devra être revu à la baisse pour correspondre à la diminution des dépenses globales du programme 2018. La sous-réalisation du programme de 5,7% doit entraîner un recalcul de la subvention CASDAR de même proportion.

La mission d'audit considère que les observations portées par le BDA sont pertinentes. Elle s'est toutefois interrogée sur la conclusion relative aux indicateurs, ceux-ci n'étant pas toujours renseignés dans le compte rendu de réalisation.

4. CONFORMITÉ DES PROCÉDURES

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

Le ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt et le président de l'assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) ont signé, le 10 décembre 2013, un contrat d'objectifs des chambres d'agriculture pour les programmes de développement agricole et rural 2014 – 2020. Il sert de cadre de référence pour les programmes régionaux financés par le CASDAR. Dans ces conditions, la CA de la Martinique a envoyé à la DGPE le 30 juin 2014 son programme pluriannuel.

Pour l'année 2018, la chambre a présenté ses engagements prévisionnels à la DGPE le 30 novembre 2017, respectant ainsi la date limite fixée par la DGPE. Des modifications ont été apportées par rapport au prévisionnel de 2014. En effet, une action a été ajoutée : AE 7 relative à la protection et à la conservation des sols.

Le ministre a signé le 24 juillet 2018 l'arrêté portant approbation de Programme de développement agricole et rural pour l'année 2018. En annexe, figure le montant maximum du concours financier du MAA pouvant être alloué à la CA de Martinique pour son programme annuel (372.589 €).

Sur cette base, la DGPE a préparé un projet de convention qui a été notifié à la chambre d'agriculture, le 13 septembre 2018. Son objet décrit les 8 AE (y compris la Gouvernance) du programme prévisionnel 2018 et agréées par le ministère. L'article 4 précise que le montant de la subvention s'élève à 372.589 € et qu'il correspond à environ 79,56 % des dépenses prévisionnelles arrêtées à 468.281 €. L'article dispose également que si les dépenses réalisées sont inférieures à celles inscrites au budget prévisionnel, la subvention sera automatiquement réduite pour conserver le taux de subvention susvisé. Nous verrons que cela a été avéré (cf point 6, gestion financière du programme 2018).

L'article 5 prévoit les modalités de versement (échancier de versement) :

- 85 % à la signature de la convention (soit 316.700, 65€ le 13 septembre 2018);
- le solde après remise et approbation du compte rendu final d'exécution et des comptes de réalisation définitifs (soit un maximum de 55.888, 35 € pour des dépenses réalisées conformes au prévisionnel).

L'article 8 précise ce qui est attendu du compte rendu d'exécution que la CA doit produire avant le 31 mai 2019 suivant le modèle communiqué par l'administration. La CA de la Martinique a transmis son compte-rendu, dans les délais, le 20 mai 2019.

L'ensemble des documents préparés par la DGPE (arrêté, convention, lettre de demande du compte rendu, fiches d'examen du programme et du compte rendu) est cohérent et n'appelle pas d'observation quant à leur conformité par rapport aux documents de référence (contrat d'objectifs APCA / MAA, circulaires ministérielles des 20 juin 2013, 25 septembre 2013, 10 février 2015...).

Toutefois, la mission regrette que la notification de la convention soit intervenue en septembre 2018, l'année étant bien avancée.

4.2. Les avis sur le projet de PRDAR

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

Le comité scientifique s'est réuni les 9 et 10 janvier 2018 pour évaluer les engagements prévisionnels 2018-2020.

Il a souligné la bonne délimitation des axes stratégiques définis autour de la sécurisation des installations, tout en préservant les ressources naturelles.

Il insiste cependant sur les points suivants :

- Les bilans et évaluations de la première partie de la programmation ne sont pas suffisamment documentés ;
- Les démarches collectives doivent être privilégiées dans les actions soutenues par le PRDAR, les accompagnements individuels devant à terme bénéficier au collectif ;
- Les partenariats de la CA doivent être renforcés et structurés.

4.2.2. L'avis du COREDEF

Le COREDEF s'est réuni le 17 novembre 2017 pour donner un avis sur le prévisionnel 2018 du PRDAR. Il aurait également dû se prononcer sur le programme réalisé avant sa transmission à la DGER mais cela n'a pas été possible car nous étions en fin de mandature des chambres. Les nouvelles élections des chambres d'agriculture ont eu lieu en janvier 2019, la composition du COREDEF, n'a été adoptée qu'en session du 24 avril 2019 et le règlement intérieur de la chambre d'agriculture de Martinique en session du 13 novembre 2019.

R1. Recommandation adressée à la chambre d'agriculture de Martinique :
veiller à l'examen du programme annuel par le COREDEF

4.2.3. L'avis de la DAAF

Le dossier remis par le BDA ne contient pas d'avis de la DAAF Martinique sur le PRDAR 2018. L'absence de l'agent responsable à la DAAF et le retard pris pour son remplacement expliquent cette situation.

Le dossier contient toutefois un avis global de la DAAF sur l'ensemble du PRDAR 2014 – 2020. L'avis est succinct. Il relève la continuité de ce programme avec le précédent en raison de la persistance des difficultés de l'agriculture locale. Les objectifs sont dits en conformité avec les enjeux observés.

En conclusion, la DAAF « se prononce favorablement sur le projet PRDAR 2014 – 2020 de la Chambre d'agriculture ».

4.3. Les conventions passées par le maître d'œuvre

Les partenaires de la CA, associés en tant que de besoin aux réflexions ou engagés dans des groupes de travail, sont plusieurs, notamment : Groupements agricoles, instituts techniques et de recherche, FREDON, Collectivités territoriales, SAFER, CEPPP, Unités de sélection, Enseignement agricole.

Les relations instituées favorisent l'acquisition de compétences, la mise en place d'expérimentations, la réalisation de diagnostics de terrain ou encore l'accompagnement de jeunes agriculteurs. Des actions de promotion peuvent également être organisées en commun, des innovations conduites ou des conseils dispensés.

Les partenariats sont un atout pour la CA, même si les actions conduites sont ponctuelles.

Ainsi l'audition par la mission, organisée sur place, de la représentante du LEGTA Croix-RIVAIL a montré l'expertise apportée à la Chambre d'Agriculture dans le domaine de l'agriculture biologique (diagnostic établi par les étudiants pour évaluer la conversion des agriculteurs en AB) ou dans le domaine de l'élevage de volaille (étude par les étudiants des éléments de rentabilité d'un élevage). L'audition de la SAFER a montré l'intérêt pour la CA d'une meilleure connaissance des nombreux agriculteurs non déclarés (« mettre des statistiques sur le ressenti »). Enfin, l'audition de la représentante du Point-Installation des Jeunes Agriculteurs (JA) a montré l'enjeu pour la CA de mieux appréhender les causes d'un trop grand nombre d'échec des installations aidées.

La visite sur place sur le site de Reculée à Sainte Marie d'une opération de désenclavement des exploitations agricoles a également montré l'intérêt des partenariats noués par la CA avec la SAFER, la Collectivité de Martinique et la mairie de Saint Marie.

R2. Recommandation adressée à la chambre d'agriculture de Martinique :
développer les partenariats sur le programme régional de développement agricole et rural de la Martinique.

4.4. Le calcul des charges

La Chambre d'agriculture est l'unique réalisatrice du programme ; l'ensemble des charges relève de son seul périmètre.

La part la plus importante des dépenses du programme prévisionnel correspond aux salaires des personnels qualifiés. Cela représente près de 75 % (349.331 €) des dépenses totales (468.281 €) tandis que le montant des autres dépenses directes atteint 19 % (91.500 €) et les dépenses indirectes 6 % (27.450 €) des dépenses totales.

L'équilibre général n'est pas modifié dans le programme réalisé. La part la plus importante des dépenses correspond aux salaires des personnels qualifiés (72 % des dépenses totales, soit 319.151 €). Les autres dépenses directes s'élèvent à 22% (soit 96.795 €) et les dépenses indirectes à 6% (soit 25.767 €) des dépenses totales (441.713 €).

4.4.1. Coûts salariaux affectés au programme

Concernant la comptabilisation du temps de travail, chaque agent de la CA saisit son temps de travail à partir du logiciel «Horoquartz» qui n'est pas l'outil national des chambres d'agriculture. Le référentiel a été communiqué aux auditrices. L'ensemble des données collectées est exploité par l'outil de requête associé.

A l'occasion de ses investigations sur les AE 2 et 5, la mission d'audit n'a pas été en mesure de réconcilier les données (temps de travail) Horoquartz communiquées avec celles (temps de travail réalisé) du tableur de pilotage. Toutefois, les estimations faites à partir de ces données permettent aux auditrices de considérer que les temps réalisés retenus dans le compte rendu de réalisation ne sont pas surestimés.

Il est de la responsabilité de la chambre de vérifier le temps déclaré de chaque agent qui remplit l'outil. Le président de la chambre certifie l'état récapitulatif et atteste de la méthode.

Charges indirectes

Le compte rendu de réalisation du PRDAR 2018⁴, présente un premier tableau « imputation des charges directes du service développement » et un second tableau « imputation des charges indirectes développement ». La mission d'audit a noté que la quotité ETP renseignée pour les deux tableaux est différente, respectivement 16,77 ETP pour le premier et 17,27 ETP pour le second. La documentation de travail remise sur place donne 16,77 ETP. Cependant, la quotité ETP reprise pour calculer les charges indirectes, 17,27 ETP, a minimisé la subvention CASDAR demandée.

Le tableau « imputation des charges directes du service développement » renseigne le compte rendu de réalisation consolidé par actions sur l'unique ligne « autres dépenses directes » sans distinction de nature de charges.

La CA de Martinique n'utilise pas la méthode de calcul du coût des actions des chambres d'agriculture (délibération n°08-12 du 26 mars 2008) pour le calcul des charges indirectes. Le compte rendu de réalisation ne comprend pas la méthode de calcul des coûts et d'imputation des charges indirectes.

De l'avis de la mission d'audit le tableau d'imputation des charges directes comporte des dépenses qui ne peuvent pas être directement imputables aux actions et devraient être considérées comme des charges indirectes.

⁴ Chapitre 4.1 « Méthode de calcul des coûts et d'imputation des charges indirectes »

Au vu des éléments ci-dessus, la mission d'audit a rapproché « par défaut » la somme des montants certifiés au titre des autres dépenses directes (97 795, 00€) et des dépenses indirectes affectées (25 767,00€) soit 122 562,00 € du total des dépenses de personnel qualifié (319 151,00€).

Le ratio par défaut ainsi calculé est de 38,4 %. Ce ratio est certes supérieur à l'objectif de 30 % évoqué dans la note d'instructions de la DGPE⁵ mais reste inférieur à l'objectif de 40 % qui figure dans la fiche d'examen du BDA⁶.

Le BDA signale des difficultés à retrouver le montant inscrit dans les comptes-consolidés. La mission d'audit a constaté une erreur sur l'AE 3. Les moyens humains déclarés sont 0,67 ETP alors que le calcul des moyens financiers a valorisé 0,45 ETP.

Il est de la responsabilité de la chambre d'agriculture de vérifier l'exactitude des coûts des actions. Le président de la chambre certifie l'état récapitulatif et atteste de la méthode.

R3. Recommandation à la chambre d'agriculture de Martinique relative aux justificatifs certifiés : présenter la méthode de calcul des coûts et d'imputation des charges indirectes, améliorer l'enregistrement du temps de travail des agents engagés dans le programme et le contrôle des données consolidées avant certification.

5. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 2018

L'année 2018 constitue la cinquième année de la programmation pluriannuelle.

Le contexte de l'intervention de la chambre d'agriculture demeure difficile. Outre les conditions climatiques et géographiques particulières (cf point 2.1.1), la CA doit faire face à un affaiblissement du secteur agricole. Le soutien qu'elle tente d'apporter à la diversification agricole et à la restructuration de la production locale est freiné par le grand nombre des petits agriculteurs, déclarés ou non-déclarés, et par une mise en valeur insuffisante des terres, sans être relayé par les partenaires locaux qui ne marchent pas toujours main dans la main et dont les moyens financiers lui apparaissent à bien des égards insuffisants pour des actions d'envergure.

Les chefs de projet sont tous des agents de la chambre d'agriculture de Martinique et seuls réalisateurs en l'absence de partenariat conventionné. Cela constitue une fragilité interne de mise en œuvre du programme en raison des actions ambitieuses envisagées et du faible nombre d'agents affectés (cf. chapitre 6 ci-dessous).

Les travaux prévus ont globalement été organisés et réalisés conformément au prévisionnel, moyennant la sous réalisation du programme résultant de celle de deux actions dont le chef de projet est parti en cours d'année.

⁵ Note d'instructions relative à l'élaboration des programmes régionaux de développement agricole et rural prévisionnels 2018-2020 des chambres d'agriculture et des programmes de massif de la DGPE datée du 18 septembre 2017

⁶ chapitre 6 – Vérification contraintes ou recommandations quantifiées conserve un objectif < à 40% des dépenses directes du programme)

6. LA GESTION FINANCIÈRE DU PROGRAMME 2018

La comparaison des moyens humains et financiers finalement mis en œuvre avec ceux initialement prévus montre une diminution totale des dépenses de 5,7 %. Cf tableaux des dépenses/ AE ci-dessous. Le PRDAR 2018 a été sous-réalisé. Le coût total est passé de 468.281 € à 441.713 € rendant nécessaire une adaptation de même importance (en %) du montant du CASDAR octroyé afin de respecter le taux de subvention fixé par la convention dans son article 4 (soit 79,56 % des dépenses totales).

Or, dans son compte rendu 2018, la CA de Martinique a fait une demande de subvention CASDAR légèrement supérieure pour un montant de 353.372 € (au lieu de 351.450,10 €), vraisemblablement en arrondissant dans ses calculs, le taux de subvention CASDAR de 79,56 % à 80 % des dépenses totales. Cet arrondi n'a pas été corrigé par l'agent comptable de la DDFIP. Le BDA a dû ajuster la subvention CASDAR au taux octroyé par la convention. Une correction de 1.921,90 € a été opérée sur la subvention CASDAR de la CA.

R4. Recommandation adressé à la chambre d'agriculture de Martinique :
respecter pour le calcul de la subvention CASDAR le taux mentionné dans
la convention sans procéder à des arrondis.

Concernant la subvention CASDAR pour le PRDAR 2018, la CA a perçu 316 700,65 € lors de la signature de la Convention (soit 85% de l'aide) le 13 septembre 2018 et le solde, pour un montant de 34 749,45 € le 13 septembre 2019. Cela représente un total de 351.450, 10 €.

Tableau comparatif des dépenses prévues et réalisées pour chacune des AE :

Dépenses	AE 1		AE 2		AE 3	
	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé
Salaires, charges et taxes afférentes des agents de développement	42 988	44 550	35 831	36 690	40 630	23 337
Frais de déplacement des agents de développement	4 000	1 931	2 800	524	2 400	1 060
Total des dépenses de personnel qualifié	46 988	46 481	38 631	37 214	43 030	24 397
Salaires, charges et taxes afférentes des autres agents	0	0	0	0	0	0
Autres dépenses directes	12 000	12 655	10 500	11 073	12 000	7 101
Total des autres dépenses directes	12 000	12 655	10 500	11 073	12 000	7 101
Dépenses indirectes affectées	3 600	3 369	3 150	2 948	3 600	1 890
Total des dépenses	62 588	62 505	52 281	51 235	58 630	33 388
Ecart R/P en %	- 0,13 %		- 2 %		- 43 %	
Dépenses	AE 4		AE 5		AE 6	
	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé
Salaires, charges et taxes afférentes des agents de développement	29 618	17 147	71 250	73 098	55 228	62 266
Frais de déplacement des agents de développement	1 500	441	4 900	2 624	7 600	4 296
Total des dépenses de personnel qualifié	31 118	17 588	76 150	75 588	62 828	66 562
Salaires, charges et taxes afférentes des autres agents	0	0	0	0	0	0
Autres dépenses directes	7 500	7 910	21 000	22 147	19 500	21 672
Total des autres dépenses directes	7 500	7 910	21 000	22 147	19 500	21 672
Dépenses indirectes affectées	2 250	2 106	6 300	5 895	5 850	5 769
Total des dépenses	40 868	27 604	103 450	103 764	88 178	94 003
Ecart R/P en %	- 32,5 %		+ 0,3 %		+ 6,6 %	

Dépenses en €	AE 7		AE 8		Total Général	
	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé
Salaires, charges et taxes afférentes des agents de développement	27 294	27 571	20 142	21 670	322 981	306 329
Frais de déplacement des agents de développement	2 700	1 658	20 142	288	26 350	12 822
Total des dépenses de personnel qualifié	29 994	29 229	20 592	21 958	349 331	319 151
Salaires, charges et taxes afférentes des autres agents	0	0	0	0	0	0
Autres dépenses directes	9 000	9 491	0	4 746	91 500	96 795
Total des autres dépenses directes	9 000	9 491	0	4 746	91 500	96 795
Dépenses indirectes affectées	2 700	2 527	0	4 746	27 450	25 767
Total des dépenses	41 694	41 247	20 592	27 967	468 281	441 713
Ecart R/P en %	- 1,1 %		+ 35,8 %		- 5,7 %	

Le tableau ci-dessus montre un écart entre le prévisionnel et le réalisé essentiellement pour trois actions élémentaires (AE). Chaque fois les dépenses sont impactées, mais dans des sens différents. L'AE 3 (préservation du foncier agricole) affiche une baisse de ses charges directes et indirectes de 43% (soit - 25.242 €), l'AE 4 (exigences du bien-être animal) présente une diminution de 32,5% (soit - 13.264 €). Simultanément, l'AE 8 (gouvernance) voit ses dépenses augmenter de 35,8 % (soit + 7.375 €). Les transferts de crédits d'une AE à l'autre restent cependant inférieur à la limite de 10% du montant total du concours du MAA (468.281 €) comme spécifié dans l'article 4 de la convention. Cela ne nécessitait donc pas d'autorisation de l'administration.

Les variations à la baisse sont liées à des départs de chefs de projet en cours de réalisation (cas de l'AE 3 et l'AE 4) non compensés en cours d'année. La variation à la hausse est liée à l'absence de charges indirectes inscrites au compte prévisionnel concernant l'AE 8 et réintégrées au compte de réalisation.

7. EXAMEN DES QUATRE ACTIONS SÉLECTIONNÉES : AE 2 – AE 3 – AE 5 – AE 8

La mission d'audit s'est attachée à vérifier pour chacune des trois actions techniques sélectionnées et l'action 8 relative à la gouvernance (cf. 2.4.) 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 ;
- d'appréhender l'efficacité des actions déclinées sur la Martinique .

7.1. Action 2 : Accompagner le développement et la structuration de l'agriculture biologique

7.1.1. Description de l'action

La finalité retenue par le programme pluriannuel 2014-2020 est de développer la filière AB avec deux objectifs opérationnels comme suit :

- communiquer sur l'agriculture biologique auprès des agriculteurs conventionnels ayant déjà une démarche agroécologique,
- appuyer le développement de démarches collectives structurantes auprès des agriculteurs certifiés et des partenaires de l'amont et de l'aval.

Le programme prévisionnel 2018 s'inscrit dans la continuité des années précédentes compte tenu des résultats et réalisations antérieures. Il insiste sur un nécessaire développement de la communication pour inciter les consommateurs à acheter largement des produits traditionnels, cultivés localement, dont la qualité sanitaire est garantie.

Cela est cohérent avec la réponse de la CA à l'AAP 2017/2018⁷ visant « à faire de l'agriculture biologique (AB) martiniquaise un secteur pertinent et dynamique, dont l'attrait repose sur un maillage d'entreprises viables et en capacité de fournir une production à la hauteur des attentes des consommateurs ».

La CA a également réalisé une analyse du secteur de l'agriculture biologique en Martinique en janvier 2018.

En 2018, l'AE 2 a donc consisté à :

- l'accompagnement d'un groupe de progrès et la participation de nouveaux agriculteurs aux rencontres organisées par la chambre d'agriculture de Martinique ;
- l'accompagnement de projets collectifs de groupes d'agriculteurs certifiés.

Ces objectifs ont été conduits avec plusieurs partenaires dont : le groupement régional de l'agriculture biologique (Animation et développement des filières), le LEGTA de Croix-Rivail (Information sur l'agriculture biologique à l'attention d'apprentis de Licence professionnelle ABcd), la DAAF (Technique et réglementaire), l'ITAB (Scientifique et méthodologique) et la Coopérative Bio Savane (Guyane).

7.1.2. Comparaison entre la prévision et la réalisation des activités en 2018

En termes d'objectifs et d'actions, la mission d'audit a pris note des différentes réalisations, communications ou publications pour chacun des deux objectifs suivants :

⁷ Le projet de la CA n'a toutefois pas été retenu par la DAAF qui lui a préféré le projet déposé par le GRAB.

Objectif 1 : Communiquer sur l'agriculture biologique auprès des agriculteurs conventionnels :

- accompagnement d'un groupe d'agriculteurs et déjà en agroécologie à la conversion à l'agriculture biologique ;
- organisation de matinées techniques (la protection physique des sols – 10 participants, les associations de culture et la biodiversité fonctionnelle – 11 participants) ;
- participation à l'opération « La route de la Bio » organisée par le groupement régional de l'agriculture biologique (GRAB).

La mission d'audit a disposé d'un compte rendu illustrant une journée d'échanges de savoir-faire du groupe de suivi relative à la biodiversité fonctionnelle du sol en système.

Objectif 2 : Appui au développement de démarches collectives :

- pilotage du projet d'étude de filière au salon BIOFACH, à Nuremberg en Allemagne, avec la participation de la licence ABcd de l'enseignement agricole et le partenariat de quatre entreprises agricoles positionnées sur une offre PREMIUM Bio.

Il s'agissait d'évaluer l'opportunité de développement que pourrait représenter cet événement pour des entreprises en AB de Martinique à l'export. Ce projet était aussi une occasion de mettre en lumière des entreprises en AB clairement positionnées sur une offre PREMIUM Bio.

- Accompagnement de l'opération la « route de la bio » portée par le GRAB,
- Accompagnement du projet partenarial « MadinBioSEM » de recherche de références sur les semences biologiques.

La chambre d'agriculture de Martinique dispose en matière d'agriculture biologique d'une expertise reconnue. Elle a été sollicitée fin 2018 par le GRAB pour participer au projet de recherche de références sur les systèmes de production en agriculture biologique.

L'AE 2 a donné lieu à différentes productions mises à disposition de la mission d'audit : la note d'expertise « Analyse du secteur de l'agriculture biologique - janvier 2018 » contribuant à la démarche nationale de révision des aides ODEADOM, la fiche technique sur la protection physique des sols, la fiche technique MADIN BIO SEM – Phase 1 « Vers une production de semences bio à la Martinique Synthèse 2019 », un exemple de poster réalisé pour le salon Biofach -mars 2018, le rapport relatif au pilotage du projet pédagogique « Filière » de la promotion 2017-2018 de licence pro ABcd, ainsi que le rapport d'étude consacré à La Rentabilité des élevages de volailles bio de la Martinique.

Les documents produits ne portent pas le logo attendu témoignant du soutien apporté par le CAS-DAR.

Le compte rendu de réalisation ne comportait pas toujours les valeurs réalisées en face des indicateurs. A la demande de la mission, la Chambre d'agriculture de Martinique a adressé la fiche action complétée avec les données réalisées en face de chacun des indicateurs de résultat et de réalisation affectés aux objectifs.

7.1.3. Comparaison prévisions / réalisations en termes de ressources humaines affectées à l'AE 2

AE1	ETP prévus	ETP réalisés	Ecart	Ecart (en %)
Total	0,7	0,7	0	0

Cette action a mobilisé un collaborateur de la chambre d'agriculture de Martinique (chef de projet) à hauteur de 0,7ETP. Moins de 10 % des moyens humains affectés au PRDAR le sont à l'AE2.

7.1.4. Comparaison prévisions / réalisations en termes de crédits CASDAR et de coût total de l'AE 2

Action 1	Prévu CASDAR (€)	Réalisé CASDAR (€)	% (R) / (P)	Coût total prévu (€)	Coût total réalisé (€)	% (R) / (P)
Total	49798	49732	99,87	62588	62505	99,87

7.1.5. Conclusion sur l'AE 2

La réalisation est globalement conforme aux résultats attendus. La mission a noté la qualité des relations entretenues avec l'enseignement agricole et son appréciation de l'expertise apportée par la chambre d'agriculture de Martinique. Une attention toute particulière est à apporter à la communication (logo), au renseignement des indicateurs et à la documentation (traçabilité « proportionnée ») en termes de date, nombre de réunions et nombre de participants.

7.2. Action 3 : Accompagner les actions de préservation du foncier agricole

7.2.1. Description de l'action

Pour la période 2014-2020, l'action s'inscrit dans le contexte particulier suivant :

- l'importance croissante des terres agricoles laissées en friche (2 000ha minimum) résultant de la déprise agricole ou de l'indivision, et encourageant la spéculation foncière ;
- l'accélération de la réduction de la SAU au cours de la dernière décennie : -36 % entre 1981 et 2010. La dernière période 2000-2012 marque un recul de 22 % des sols à usage agricole (600 ha par an évoqués en 2014).

Cette situation est récurrente et avait déjà été évoquée dans les conclusions du précédent PDAR : « il apparaît nécessaire de poursuivre à travers une action d'accompagnement et d'animation le travail entamé Il s'agira de créer les conditions favorables, au retour de l'agriculture sur certaines zones (terres en friche), à l'installation de jeunes agriculteurs, et à la consolidation des exploitations existantes ».

La finalité reprise par le programme pluriannuel 2014-2020 pour l'AE 3 est de protéger le foncier et de pérenniser l'activité agricole.

L'objectif opérationnel est de contenir la déprise agricole auquel deux indicateurs de résultat sont associés :

- Le nombre de ZAP créées ;
- Le ralentissement de la perte de foncier

Deux actions sont associées à l'objectif :

- Réaliser des études préalables à la mise en place d'outils de protection du foncier agricole (PDAD) comme outil d'aide à la décision pour les municipalités lors de l'élaboration des plans locaux d'urbanisme (PLU).

Ces travaux sont réalisés par un groupe d'étude constitué par la SAFER et la CA. Ils consistent en un diagnostic communal et un programme d'actions localisées. Ces PDAD permettent de faire des propositions de ZAP et de programmes d'action. L'indicateur de réalisation est le nombre de PDAD.

- Accompagner des programmes d'actions sur ces zones en ciblant les projets structurants et la diversification des activités au sein des exploitations. L'indicateur de réalisation est le nombre de projets accompagnés.

La chambre d'agriculture est seule réalisatrice. Depuis 2002, la chambre et la SAFER sont associées dans la réalisation de pré-études de développement agricoles durables (PDAD) sur les thèmes suivants : la mise en place de zones agricoles protégées (ZAP), la remise en valeur de terres en friches, l'accompagnement au développement des exploitations agricoles, le suivi de l'évolution du foncier agricole.

En 2018, la chambre d'agriculture a modifié son programme pour tenir compte d'une évolution du contexte local et de la nécessité de mieux couvrir les enjeux liés au foncier. Elle a introduit une nouvelle AE (AE7) - Accompagner les actions de protection du foncier, pour renforcer l'action AE 3. Les objectifs opérationnels sont maintenus associés à un indicateur de résultat (« contenir la déprise ») et deux indicateurs de réalisation pour protéger le foncier et pérenniser l'activité agricole.

7.2.2. Comparaison entre la prévision et la réalisation des activités en 2018

La chambre d'agriculture a attiré l'attention de la mission sur les éléments suivants :

- « une tendance au déclassement de fonciers supposés contaminés par la chlordecone : nécessitant la réalisation de notes d'information sur la réglementation ».
- « le code de l'urbanisme permettant de délimiter des STECAL – secteur de taille et de capacité d'accueil limitées dans les zones naturelles, agricoles ou forestières après avis de la CDPENAF »

La chambre d'agriculture de Martinique a soumis une note en mars 2018 de « propositions pour un bon usage des STECAL en Martinique » afin de limiter leur création pour préserver les espaces agricoles et les espaces naturels. Elle est également intervenue lors de l'Assemblée générale des Jeunes agriculteurs le jeudi 8 mars 2018 sur le foncier agricole (état des lieux et propositions d'actions).

En termes d'objectifs et d'actions, la mission a pris note des réalisations évoquées dans le compte rendu de réalisation en face de chacun des deux objectifs et des communications et/ou publications associées :

Objectif n° 1 - Acquérir des connaissances sur les territoires à enjeux afin de mettre en place des outils de protection du foncier agricole.

La mission a pu disposer de la publication de la CA datée d'avril 2018 relative à l'analyse de l'occupation « agricole » dans la bande des cinquante pas géométriques à partir du RPG 2016 DAAF. La finalité de cette analyse est de permettre la réalisation d'un document stratégique d'aménagement et de mise en valeur de la bande des cinquante pas géométriques.

Objectif n°2 - Développer les projets collectifs et diversification des activités sur les zones à enjeux.

Plusieurs actions en cours ou programmées en 2018 ont pu être évoquées, partie d'entre elles s'inscrivent dans la durée. Il s'agit notamment de l'appui de groupes d'agriculteurs pour structurer et animer des projets comme celui du désenclavement de parcelles sur la commune de Sainte-Marie (voir notamment la présentation du 7 juillet 2016 « le plan de développement agricole durable de Sainte Marie – la problématique du désenclavement (7 juillet 2016) » ; le programme de la semaine de l'agriculture à Sainte – Marie en mai 2019). La fiche technique « Accueil à la ferme – table d'hôte » a également été mise à jour en mars 2018. Encore, l'expertise/étude relative au foncier agricole DUCOS -2018- a été mise à disposition complétée par la présentation « le désenclavement des terres agricoles – Ville de DUCOS ».

La mission a cependant noté que le compte rendu de réalisation ne dispose pas toujours des valeurs réalisées en face des indicateurs de résultat et de réalisation. Les documents produits ne portent pas le logo attendu témoignant du soutien apporté par le CASDAR. A la demande des auditrices, les indicateurs ont été complétés.

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

AE 3	ETP prévus	ETP*réalisés	Ecart	Ecart (en %)
Total	0,8	0,45	0,35	

0,45 ETP-t ont été recalculés par la mission d'audit (sur la base du coût salarial déclaré) contre 0,67 ETP-t déclarés par la chambre d'agriculture. La sous réalisation qu'elle qu'en soit sa valeur résulte du départ de la cheffe de projet au 31 août 2018.

7.2.4. Comparaison prévisions / réalisations en termes de crédits CASDAR et de coût total de l'AE 3

Action 3	Prévu CAS-DAR (€)	Réalisé CAS-DAR (€)	% (R) / (P)	Coût total prévu (€)	Coût total réalisé (€)	% (R) / (P)
Total	46649	26565	56,95	58630	33388	56,95

La sous réalisation résulte notamment du départ de la cheffe de projet au 31 août 2018.

Conclusion sur l'AE 3

La réalisation est globalement conforme aux attendus moyennant les ajustements opérés en cours d'année, consécutifs notamment au départ de la cheffe de projet. La mission a noté la qualité des relations entretenues avec la SAFER et son appréciation de l'expertise et de la connaissance de terrain apportée par la chambre d'agriculture de Martinique. Une attention particulière doit cependant être apportée à la communication (logo) et au renseignement des indicateurs .

7.3. Action 5 : Accompagner la création et le développement d'exploitations viables

7.3.1. Description de l'action

Les conclusions de l'évaluation du précédent PDR 2007-2013 relatives aux mesures 112 (Installation) et 113 (Pré retraite) montrent un très faible nombre d'installations aidées : au cours des six dernières années, une moyenne de 19 exploitations ont bénéficié d'aides à l'installation sur 130 créations d'entreprises. Des pistes d'action ont été identifiées : agir en amont, repérer et accompagner les futurs cédants, renforcer le suivi post installation.

Le PRDAR 2014-2020 reprend ces pistes d'action en les renforçant afin de contribuer au renouvellement des générations et au développement d'exploitations viables. Trois objectifs opérationnels sont décrits :

- accompagner la phase création d'entreprise, cible : les porteurs de projet d'installations et de créations ;
- renforcer le suivi-post installation, en l'adaptant notamment aux spécificités du projet, cible : les jeunes exploitations, et,
- accompagner la transmission, cible : les futurs cédants et les porteurs de projet.

Chaque objectif est associé à des indicateurs de résultat et de réalisation et à des productions.

La chambre d'agriculture est l'unique réalisatrice, cependant des partenaires sont identifiés dans les champs financiers (collectivités), techniques (CEPPP, DAAF, ASP, OPA, PII) et méthodologiques (CEPPP, DAAF, ASP).

7.3.2. Comparaison entre les activités prévues et leur réalisation en 2018

La chambre d'agriculture s'appuie sur une étude de 2016 montrant que les jeunes exploitations sont de plus en plus sensibles aux crises et aux changements globaux ce qui les rend vulnérables. Le programme a été adapté et les objectifs limités aux deux premiers (Création d'entreprises et suivi post installation). L'objectif d'accompagnement de la transmission ne relève plus du PRDAR.

De plus, la chambre d'agriculture explique que l'année 2018 est une année charnière en raison du renouvellement de l'habilitation du CEPPP (Centre d'élaboration des plans de professionnalisation personnalisés) et de la mise en place de l'AITA (Accompagnement de l'installation et de la transmission en agriculture). Partie des actions conduites jusqu'ici dans le cadre du PRDAR devront s'inscrire dans ce cadre rénové.

En 2018, la finalité de l'AE 5 est reformulée : contribuer à la création et au développement d'exploitations viables. L'indicateur de résultat associé au second objectif est réécrit « Amélioration du revenu des agriculteurs » avec une cible atteinte en 2017 à hauteur de 50% et à atteindre en 2020 de 80 %.

Les actions réalisées en 2018 sont :

- avec les porteurs de projet : évaluer les atouts et les points faibles des projets basé sur un outil d'analyse à concevoir au cours de rencontres individuelles et de phases collectives. Des journées d'information seront mises en place pour réunir plusieurs porteurs de projet en phase d'installation et les amener à échanger.

Différents outils d'accompagnement ont été communiqués à la mission d'audit (Guide d'entretien porteur de projet, Support analyse projet, Support analyse des compétences, Tableau suivi avancement), ainsi que plusieurs supports de réunion : « les dispositifs d'accompagnement liés aux différentes étapes de la vie de l'entreprise agricole », L'accompagnement à la transmission d'exploitations agricole – les différentes étapes – 21.11.18 au 04.12.18, Accompagnement des candidats à l'installation -28 novembre 2018, Réunion de concertation JA -26 juin 2018. Cela traduit la volonté pour la chambre d'agriculture et ses partenaires de s'adapter à la faiblesse constatée dans la préparation des projets afin d'accompagner des projets viables et donc durables. La mission d'audit a toutefois manqué de données permettant d'apprécier le nombre d'entretiens individuels et collectifs, le nombre de participants aux réunions.

- avec les jeunes déjà installés : les actions prévues sont d'aider à acquérir des points de repère, de développer une démarche permettant de recenser, hiérarchiser les risques et de choisir les actions adaptées à leur exploitation, à travers une sensibilisation collective (journées d'information, séminaires), l'évaluation des risques sur l'exploitation d'un agriculteur en particulier (travaux en groupe, des échanges de pratiques, élaboration de documents d'auto-diagnostic individuel et le développement et la proposition aux agriculteurs d'audits de risque et un outil d'aide à la décision.

S'agissant de cet accompagnement collectif de jeunes installés, la CA évoque une visite trimestrielle d'exploitation (réalisation d'un diagnostic), la réunion de groupes de progrès et des échanges sur des thématiques communes. La mission d'audit a sur ce point également manqué d'informations permettant d'apprécier le niveau de réalisation de cet accompagnement collectif. Pour autant sont décrits, dans le complément au compte rendu de réalisation demandé par le BDA, différentes thématiques abordées, pour exemple l'environnement de l'entreprise agricole, les facteurs de durabilité....

Quatre groupes de travail CEPP, PII étaient prévus. La mission d'audit a pu disposer d'un compte rendu d'une réunion qui s'est tenue le 11 juin 2018 PAIT et CEPP dont l'objectif était de définir des pistes d'amélioration dans le processus d'accompagnement à l'installation.

En outre la chambre d'agriculture a participé à la quinzaine de l'installation.

De façon globale, sur cette AE5, la mission note que le compte rendu de réalisation n'est pas explicitement présenté par objectif ce qui complexifie sa lecture et sa compréhension ; les indicateurs ne sont pas renseignés. Les documents produits ne portent pas le logo attendu témoignant du soutien apporté par le CASDAR. La mission d'audit a pu néanmoins disposer dans le prolongement de ses travaux de la mise à disposition des indicateurs de résultat et de réalisation renseignés.

7.3.3. Comparaison prévisions / réalisations en termes de ressources humaines affectées à l'AE 5

AE 5	ETP prévus	ETP réalisés	Ecart	Ecart (en %)
Total	1,40	1,40	0	0
Total				

Deux agents de la chambre d'agriculture sont affectés à l'AE5 respectivement à hauteur de 0,8 et 0,6 ETP-T.

7.3.4. Comparaison prévisions / réalisations en termes de crédits CASDAR et de coût total de l'AE 5

Action 5	Prévu CASDAR (€)	Réalisé CASDAR (€)	% (R) / (P)	Coût total prévu (€)	Coût total réalisé (€)	% (R) / (P)
Total	82310,00	82560,10	100,30	103450,00	103764,00	100,30

7.3.5. Conclusion sur l'AE 5

La réalisation s'agissant de l'AE5 est globalement conforme aux attendus en termes comprenant les moyens affectés. Une amélioration est attendue concernant la documentation des actions et des tâches, le renseignement des indicateurs et la communication sur le soutien du CASDAR qui n'apparaît pas sur les documents communiqués à la mission.

Remarques globales sur les AE 2, 3 et 5

La mission d'audit a constaté la capacité de la chambre d'agriculture de Martinique à adapter ses réalisations au mieux des prévisions et des objectifs du programme prévisionnel. L'aboutissement du programme est cependant fragilisé par des facteurs internes (souvent un seul agent affecté à l'action) et externes (absence de partenariat conventionné, fragilisation du secteur agricole). Le programme demeure toutefois ambitieux pour accompagner le maximum d'agriculteurs. Il s'agit d'une volonté politique de la chambre. L'accompagnement individuel est régulièrement mis en avant au titre des actions conduites par la CA. Cependant le PRDAR n'a pas pour finalité de financer ce qui relève des missions de conseil individuel.

La mission d'audit insiste sur la nécessité de renseigner les indicateurs de résultat et de réalisation. Le concours du CASDAR doit apparaître de manière systématique sur les productions financées.

R5. Recommandation adressée à la chambre d'agriculture de Martinique : renseigner dans le compte rendu annuel, les valeurs atteintes par les indicateurs de résultats et de réalisation prévus dans le programme prévisionnel, mieux documenter le nombre de bénéficiaires du CASDAR réunion, séminaires...avec des listes de personnes présentes, et communiquer sur le financement apporté par le CASDAR sur les documents produits avec son concours et les rendre publics.

7.4. Action 8 : Gouvernance du programme

La gestion du PRDAR a été fixée en début de programmation. Elle a tenu compte des remarques formulées à la suite du bilan à mi-parcours de mai 2017. La CA est seule réalisatrice du PRDAR, même si des partenaires peuvent être partie prenante, sans disposition financière associée (cf. ci-dessus 2.3.1.). Ces partenariats peuvent relever d'autres conventions ou accords signés à l'occasion d'autres projets et ou programmes.

Les chefs de projets, réalisateurs des actions élémentaires (AE), sont des agents de la Chambre d'Agriculture de la Martinique. La fonction de chef de projet est décrite dans une lettre de mission signée du président de la CA. Une fiche de suivi des actions, nominative et annuelle, vaut fiche de poste/lettre de mission puisqu'elle comporte les quatre actions type de la CA comprenant l'action 1 relative au PRDAR et à l'AE attribuée. Ces fiches sont toutes identiques à l'exception du libellé de l'AE. Un tableur excel de pilotage est associé permettant de disposer pour le PRDAR du temps de travail prévisionnel et réalisé. Ce tableur rapatrie également le programme de travail prévisionnel annuel de l'AE.

La mission note que la responsabilité de la gouvernance du programme mériterait une lettre de mission particulière, d'autant plus que cette fonction est assumée par le chef du service développement de la chambre d'agriculture, très sollicité par ailleurs. Ce service est en charge de la réalisation d'autres programmes dont la meilleure cohérence doit être recherchée.

R6. Recommandation adressée à la chambre d'agriculture de Martinique : veiller à l'élaboration de lettres de mission, propres au PRDAR, pour chacun des chefs de projet en début de programmation

En l'absence de partenariats conventionnés, la gouvernance vise à coordonner la préparation et la mise en œuvre du programme, à apporter un appui aux chefs de projets et à gérer la bonne réalisation des actions élémentaires.

La mission d'audit n'a donc pas retrouvé le pilotage tel que décrit dans la fiche action et a notamment constaté l'absence des groupes de travail formalisés tels qu'évoqués pour chacune des AE, dans les programmes, prévisionnel et réalisé.

Le chargé du PRDAR et les chefs de projets étant tous salariés de la CA, des relations informelles, « en interne », se sont librement établies sans qu'il paraisse nécessaire d'en laisser la trace dans des documents. L'organisation de réunions (20 dénombrées dans le compte rendu PRDAR 2018) et entretiens avec les chefs de projets, et les partenaires en tant que de besoin participent de la gouvernance sans toutefois donner lieu à compte-rendu.

A cet effet, la mission d'audit renvoie à la recommandation n° 5.

La CA s'étant engagée dans une certification AFNOR « Démarche Qualité des Services », le travail des chargés de mission a été réorganisé autour de la notion de projet. Des équipes se sont constituées, associant les compétences extérieures souhaitées, sur différents thèmes de travail.

Des exemples de compte rendu qualité ont été transmis pour exemple à la mission d'audit ; celui du 20 avril 2018 évoque le PRDAR qui mériterait d'être généralisé à chaque réunion qualité.

La gouvernance renvoie également au Comité d'orientation « recherche, développement, formation » (COREDEF). Ses fonctions sont fixées par le code rural et de la pêche maritime (article D512-6) et reprises dans le troisième contrat d'objectifs des chambres d'agriculture (2014-2020) signé le 10 décembre 2013.

Pourtant, comme déjà évoqué (cf. supra point 4.2.2), le COREDEF ne s'est pas réuni pour valider le compte rendu de réalisation 2018.

Différents documents à titre d'exemple ont été communiqués à la mission d'audit comprenant la présentation du programme finalisé à l'ensemble des chefs de projet, le séminaire interne sur les objectifs du PRDAR, le compte-rendu du COREDEF de mai 2018 relatif à la présentation et à la validation du programme prévisionnel 2018. Le diaporama conjoint des chefs des AE2 et 8 relatif à l'analyse du secteur de l'agriculture biologique présenté lors des journées techniques 2018 des RITA comprend des propositions de développement local de l'agriculture biologique. Également la chambre d'agriculture de Martinique a contribué à la présentation, faite dans ce même cadre, concernant le transfert et l'appropriation des innovations par les agriculteurs.

Enfin et s'agissant de l'AE8 la mission d'audit a pris connaissance du travail conduit sur les méthodes d'accompagnement des agriculteurs sur la base notamment de deux documents, « un dispositif d'accompagnement intégré – mars 2018 », « l'état des lieux de l'accompagnement des agriculteurs – juin 2018 ».

7.4.1. Comparaison prévisions / réalisations en termes de ressources humaines affectées à l'AE 8

AE8	ETP prévus	ETP réalisés	Ecart	Ecart (en %)
Total	0,3	0,3	0	0

Cette action a mobilisé un collaborateur de la chambre d'agriculture de Martinique (chef de projet) à hauteur de 0,3ETP, conformément à la prévision.

7.4.2. Comparaison prévisions / réalisations en termes de crédits CASDAR et de coût total de l'AE 8

Action 1	Prévu CASDAR (€)	Réalisé CASDAR (€)	% (R) / (P)	Coût total prévu (€)	Coût total réalisé (€)	% (R) / (P)
Total	16384,00	18273,75	135,81	20592	27967,00	135,81

L'écart entre la prévision et la réalisation pour 2018 provient pour l'essentiel du défaut de programmation prévisionnelle d'une quotité de charges indirectes avec un « rattrapage » lors de l'élaboration du compte-rendu de réalisation.

7.4.3. Conclusion sur l'AE 8

L'action ne fait pas l'objet d'un bilan dans le compte rendu du PRDAR 2018, sinon au chapitre 1.6, Gouvernance du programme, sous la forme succincte d'un tableau de synthèse présentant les pilotes d'action, les dates et listes des principales réunions. Cela traduit un mode de pilotage tourné vers l'interne et assez informel. Il conviendrait selon la mission de renseigner à minima un projet d'ordre du jour, un relevé de décisions et les documents examinés. Cela donnerait davantage de corps à l'action. Le suivi de l'analyse des indicateurs mérite d'être renforcé, et la politique de communication des actions financées par le CASDAR améliorée.

La mission d'audit relativement à l'AE 8 renvoie la chambre d'agriculture de la Martinique à la recommandation n°5.

CONCLUSION

La chambre d'agriculture de Martinique est très engagée au travers du programme de développement agricole et rural. Elle doit naturellement prendre en considération l'ensemble des particularités locales et se montre dynamique pour soutenir l'agriculture martiniquaise de l'amont à l'aval. Cependant elle ne dispose pas des moyens suffisants pour conduire une politique véritablement ambitieuse. Pour le prochain PRDAR, la chambre d'agriculture devra prioriser ses activités en cohérence avec les autres programmes pour qu'elles constituent un véritable levier de développement. Le conventionnement avec des structures partenaires pourrait y contribuer.

Signatures des auteurs

Sylvie MALEZIEUX

Caroline SCHECHTER

ANNEXES

Annexe 1 : Liste des personnes rencontrées

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date des rencontres
BONNARD Ludovic	BDA / DGPE	Chargé de mission	28/01/2021 (visio) 25/02/2021
PFISTER Vincent	DAAF Martinique	Directeur adjoint	17/05/2021 21/05/2021
BIANCHINI Eric	DAAF Martinique	Chef du service Agriculture et Forêt	17/05/2021 21/05/2021
BERTOME Louis-Daniel	CA Martinique	Président	17/05/2021 21/05/2021
MONROSE Nicaise	CA Martinique	Directeur	17/05/2021 21/05/2021
MOUTOUSSAMY Gilles	CA Martinique	Chargé du service développement et du PRDAR	Semaine du 17 au 21/05/2021
MARTINEAU Jean-Daniel	CA Martinique	Conseiller irrigation	17/05/2021 18/05/2021
RENE-CORAIL Daniel	CA Martinique	Conseiller en Développement	17/05/2021 21/05/2021
SOPHIE Stéphane	CA Martinique	Conseiller Analyse-projet	17/05/2021 18/05/2021 19/05/2021 21/05/2021
MONRAPHA Raymond	CA Martinique	Conseiller Installation	17/05/2021 18/05/2021 19/05/2021 21/05/2021
JUSTINE Jean-Marc	CA Martinique	Conseiller Foncier	17/05/2021 18/05/2021 19/05/2021 21/05/2021

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date des rencontres
MARIE-NELY Hélène	CA Martinique	Responsable Ecophyto	18/05/2021
TRAVAILLEUR Danielle	CA Martinique	Responsable Ressources Humaines	20/05/2021
BADINOS Yves- Roger	CA Martinique	Chef du service Comptabilité	17/05/2021 20/05/2021 21/05/2021
BERRIGAUD David	DRFIP Martinique	Agent Comptable	17/05/2021
MICHEL Virginie	LEGTA Croix-Rivail	Responsable LP ABCD	18/05/2021
PIERRE-LEANDRE Charles	SAFER	Chef du service Etude et Travaux	19/05/2021
JEREMIE Karine	JA	Chargée de mission Point Accueil, Installation, Transmission (PAIT)	19/05/2021
HERELLE Christelle	Mairie de Sainte MARIE	Directrice Attractivité du Territoire	19/05/2021

Annexe 2 : Liste des sigles utilisés

AB	Agriculture biologique
AE	Action élémentaire
APCA	Assemblée permanente des chambres d'agriculture
BDA	Bureau du développement agricole et des chambres d'agriculture
CA	Chambre d'agriculture
CASDAR	Compte d'affectation spéciale « développement agricole et rural »
CDPENAF	commission de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers
CEPPP	Centre d'élaboration du Plan de Professionnalisation Personnalisé
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
COREDEF	Comité d'orientation « recherche, développement, formation »
DAAF	Direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
DEAL	Direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
DGPE	Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises
DRFIP	Direction Régionale des Finances Publiques
ETP	Equivalent temps plein
FREDON	Fédération Régionale de défense contre les organismes nuisibles de la Martinique
INRA	Institut national de la recherche agronomique
IRD	Innovations, recherche et développement
IRSTEA	Institut national de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture
JA	Syndicat Jeunes Agriculteurs
LEGTA	Lycée d'enseignement général et technologique agricole
MIGA	Mission d'inspection générale et d'audit
PAI	Point Accueil Installation
PDAD	pré-études de développement agricoles durables
PDAR	Programme de développement agricole et rural
PDRM	Programme de développement rural pour la Martinique 2014-2020

PLU	Plan local d'urbanisme
PNDAR	Programme national de développement agricole et rural
PRDAR	Programme régional de développement agricole et rural
RITA	Réseau d'innovation et de transfert agricole
SAFER	Société d'aménagement foncier et d'établissement rural
STECAL	Secteur de taille et de capacité d'accueil limitée

Annexe 3 : Réponse du BDA


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

*Liberté
Égalité
Fraternité*

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

Paris, le 26 novembre 2021

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

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

à

Monsieur Alain MOULINIER

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

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

Réf. : rapport n° 20015-02

Par courriel en date du 22 novembre 2021, vous nous avez transmis le rapport provisoire de l'audit réalisé par Mesdames Sylvie MALEZIEUX et Caroline SCHECHTER auprès de la chambre d'agriculture (CA) de la Martinique. Cet audit portait sur la conformité de l'utilisation des fonds du CASDAR pour le PRDAR 2018 de la chambre. Il n'a pu être réalisé plus tôt en raison des confinements successifs qui ont rendu impossible tout déplacement vers la Martinique.

Le rapport relève que le programme a contribué à faire avancer des projets importants pour l'agriculture de la Martinique : l'agro-écologie, la reconquête du foncier, l'efficacité économique et la durabilité des exploitations agricoles. Il conclut que les réalisations sont globalement conformes aux prévisions et qu'il est possible d'avoir « une assurance raisonnable quant à la bonne utilisation » des crédits du CASDAR.

Ce rapport formule par ailleurs six recommandations, toutes à l'intention de la CA, qui portent essentiellement sur des points de procédure.

La mission rappelle ainsi la nécessité de procéder à un examen du programme annuel en COREDEF. Elle recommande à la CA de présenter la méthode de calcul des coûts et d'imputation des charges indirectes et d'améliorer l'enregistrement du temps de travail des agents engagés dans le programme et le contrôle. Elle demande également à la CA d'établir des lettres de mission, propres au PRDAR, pour chacun des chefs de projet en début de programmation. La mission recommande par ailleurs à la CA de respecter le taux de subvention mentionné dans la convention sans procéder à des arrondis (le taux de 79,56 % figurant dans la convention a été arrondi par la CA à 80 % dans sa demande de solde).

Je partage la teneur de ces quatre recommandations, qui correspondent à des rappels des procédures en vigueur. Certaines des faiblesses avaient d'ailleurs déjà été signalées par la DGPE.

.../...

Une recommandation est formulée concernant à la fois le choix des indicateurs et la présence du logo du CASDAR sur les livrables. La mission a en effet relevé l'absence de ce logo pour plusieurs livrables. Cette recommandation est en phase avec les consignes données en vue de la nouvelle programmation. Une exigence renforcée sera en effet appliquée sur la pertinence des indicateurs de réalisation et de résultat qui seront retenus. La présence du logo du CASDAR et l'accessibilité des livrables constituent également des points d'attention constants dans l'instruction des programmes.

Le rapport recommande enfin de développer les partenariats (la mission a notamment rencontré des représentants du LEGTA, de la SAFER, du Point-Installation et de collectivités locales). Nous soutenons cette position. Pour le programme 2021, la DGPE et la DAAF ont participé, ensemble, à une réunion avec la CA sur ce sujet. La CA a modifié son programme prévisionnel, en confiant au moins 5 % de la dotation annuelle des partenaires. Les consignes adressées aux chambres d'agriculture pour l'élaboration de leurs nouveaux programmes pluriannuels pour la période 2022-2027 prolongeront cette règle, qui s'appliquera à l'ensemble des programmes, DROM compris.

J'ai relevé que la mission préconise également que la chambre priorise davantage ses activités en cohérence avec les autres programmes pour qu'elles constituent un véritable levier de développement. Mes services seront attentifs aux réponses qui seront données à ces observations et recommandations dans le cadre du programme pluriannuel 2022-2027, que la chambre d'agriculture doit finaliser dans les prochaines semaines.

Sous-Directeur de la performance
environnementale et valorisation
des territoires
Eric Zunino

Annexe 4 : Réponse de la CA

**Audit du programme régional
de développement agricole et rural de la Chambre d'agriculture
de la Martinique**



**Observations de la Chambre d'Agriculture
relatives aux recommandations**

R1 - Recommandation adressée à la chambre d'agriculture de Martinique :

Veiller à l'examen du programme annuel par le COREDEF

Observation: Le COREDEF n'a pas pu être réuni en mai 2019 pour l'examen du Compte Rendu 2018, parce qu'il n'avait pas été encore constitué après les élections. Son avis est normalement requis pour tous les prévisionnels et compte rendus. Il s'agit donc d'une exception.

R2 - Recommandation adressée à la chambre d'agriculture de Martinique :

Développer les partenariats sur le programme régional de développement agricole et rural de la Martinique.

Observation : Toutes les actions du PRDAR sont menées avec des partenaires. Cependant ces partenariats n'étaient pas suffisamment formalisés en 2018. Depuis, elles le sont, d'autant que certains partenaires bénéficient actuellement d'un reversement du CASDAR.

R3 - Recommandation à la chambre d'agriculture de Martinique relative aux justificatifs certifiés :

Présenter la méthode de calcul des coûts et d'imputation des charges indirectes, améliorer l'enregistrement du temps de travail des agents engagés dans le programme et le contrôle des données consolidées avant certification

Observation : L'enregistrement du temps des agents a été amélioré depuis, avec une mise à jour de l'application. La méthode de calcul des coûts sera présentée

R4 - Recommandation adressée à la chambre d'agriculture de Martinique :

Respecter pour le calcul de la subvention CASDAR le taux mentionné dans la convention sans procéder à des arrondis

Observation: Calcul respecté depuis.

R5 - Recommandation adressée à la chambre d'agriculture de Martinique :

renseigner dans le compte rend annuel, les valeurs atteintes par les indicateurs de résultats et de réalisation prévus dans le programme prévisionnel, mieux documenter le nombre de bénéficiaires du CASDAR réunion, séminaires ... avec des listes de personnes présentes, et communiquer sur le financement apporté par le CASDAR sur les documents produits avec son concours et les rendre publics

Observation: Recommandation déjà prise en compte en partie. Des améliorations seront portées quant aux indicateurs, sachant que le contexte local évolue rapidement

et que des modifications doivent régulièrement être apportées aux programmes.

R6 - Recommandation adressée à la chambre d'agriculture de Martinique :

Veiller à l'élaboration de lettres de mission, propres au PRDAR, pour chacun des chefs de projet en début de programmation

Observation: La chambre d'Agriculture avait fait le choix d'un document comprenant l'ensemble des missions de l'agent, cependant, chaque agent a désormais une lettre de mission précise pour les actions du PRDAR.

