



**MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE LA SOUVERAINETÉ
ALIMENTAIRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Audit du programme régional de développement agricole et rural de la chambre d'agriculture de Guadeloupe

**Conformité de l'utilisation des crédits du compte d'affectation
spécial développement agricole et rural (CASDAR) sur le
programme 2021**

Rapport n° 23028-02

établi par

Mohamed AARABI
Inspecteur général

Naïda DRIF
Inspectrice générale

Septembre 2023

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.....	8
2. Caractéristiques générales et structuration du programme audité.....	10
2.1. Le programme pluriannuel 2014-2020	10
2.1.1. Éléments du contexte de l'agriculture guadeloupéenne	10
2.1.2. Principales caractéristiques du programme pluriannuel	13
2.2. Les modalités d'examen du programme	14
2.2.1. Le travail documentaire	14
2.2.2. Les entretiens	15
2.3. Le programme 2021 et ses principales caractéristiques	15
2.4. La gouvernance du PRDAR 2021	16
2.5. Choix des opérations soumises à contrôle approfondi.....	18
3. L'organisation administrative de l'instruction et du contrôle du programme.....	18
3.1. Le contrôle sur pièces	18
3.1.1. La formalisation de l'instruction par la DGPE et les délais.....	18
3.1.2. Le contenu des vérifications par la DGPE	18
3.2. Le contrôle sur place.....	20
4. Examen de la gestion et de l'exécution du programme auprès du responsable du programme.....	20
4.1. Modalités d'instruction du PRDAR par la DGPE/BDA.....	20
4.2. Les avis sur le projet de PRDAR.....	21
4.2.1. L'avis du Comité scientifique de l'APCA	21
4.2.2. L'avis du COREDEF	21
4.2.3. L'avis de la DAAF	23
4.2.4. Le pilotage des maîtres d'œuvre délégués par le responsable de programme.....	23
4.3. L'exécution du programme 2021	26
4.3.1. Faits marquants des réalisations	26
4.3.2. Écarts avec le prévisionnel.....	26
4.4. La gestion financière du programme 2021	27
4.4.1. Budget prévisionnel	27
4.4.2. Réalisations budgétaires	28
4.4.3. Coûts salariés affectés au programme	30

4.4.4.	Charges indirectes affectées au programme	31
4.5.	Examen d'opérations significatives	32
4.5.1.	Action AE1 – « Accompagner le développement des territoires à forts enjeux en améliorant les pratiques agricoles »	32
4.5.2.	Action AE2 – « Préparer l'agriculture de demain »	34
	Conclusion	37
	Annexes	39

RESUME

Une mission d'audit a été réalisée du 22 au 26 mai 2023 sur le programme régional de développement agricole et rural (PRDAR 2021) de Guadeloupe.

Elle avait pour objet de contrôler la conformité et l'effectivité de la mise en œuvre par la Chambre d'Agriculture de Guadeloupe (CA) des actions subventionnées par le compte d'affectation spécial « développement agricole et rural » (CasDar) au cours de l'année 2021, dans le cadre du PRDAR.

Le programme présenté a été élaboré en cohérence avec les orientations du programme national de développement agricole et rural (PNDAR) reprises dans les actions de référence du contrat d'objectifs national (ARCO) : concevoir et accompagner des systèmes de production basés sur les principes de l'agroécologie ; développer l'agriculture biologique...

Les 4 actions élémentaires retenues contribuent en partie aux axes stratégiques du PNDAR 2014/2021.

Le montant total du programme 2021 s'est élevé à 492 969 €, dont 337 437 € ont été financés par la subvention provenant du CASDAR, soit 68,5 % du montant total.

Ce programme repose sur l'activité de la CA, maître d'œuvre et sur un prestataire pour la coréalisation de l'action élémentaire 3.

Cette programmation fait suite au bilan à mi-parcours du PRDAR de la CA de Guadeloupe réalisé en juin 2017 et qui a globalement confirmé les orientations retenues en 2014.

L'audit conduit permet d'assurer que, sur le plan formel, les phases clés de gouvernance (prévisionnel, pilotage du programme, compte-rendu ...) ont été respectées et conduites conformément aux modalités de gestion prévues dans la convention signée entre le MAA/DGPE et la chambre départementale de Guadeloupe en 2021.

Les actions ont été engagées conformément aux engagements programmés. Les moyens humains et financiers mobilisés s'avèrent globalement conformes aux prévisions, mais les auditeurs ont relevé quelques écarts entre actions du programme. L'audit a permis de mettre en lumière un certain nombre d'évolutions souhaitables pour rendre plus efficient le programme d'actions sur fonds CASDAR, les principales faisant l'objet des recommandations synthétisées en tête de rapport.

La mission est consciente des éléments de contexte sanitaire, social et climatique qui ont largement perturbé la réalisation des actions inscrites au programme CasDar 2021.

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 : audit, développement agricole, développement rural, chambre d'agriculture, compte d'affectation spéciale, ddaf, direction générale, Guadeloupe.

LISTE CHRONOLOGIQUE DES RECOMMANDATIONS

- R1.** Recommandation adressée à la CA : Mieux articuler l'action de la Chambre avec GDA Eco-Bio dans la mise en œuvre de l'AE3.
- R2.** Recommandation adressée à la CA : Élaborer une note de procédures budgétaires pour fiabiliser les prévisions budgétaires initiales.
- R3.** Recommandation adressée à la CA : Améliorer l'enregistrement du temps de travail des agents engagés dans la mise en œuvre du programme, en attendant l'acquisition d'une solution progicielle type OCTAGRI, pour construire, suivre, compter et analyser les plannings des collaborateurs qui interviennent dans les différentes AE.
- R4.** Recommandation adressée à la CA : Veiller à l'élaboration de lettres de mission, propres au PRDAR, pour chacun des chefs de projet en début de programmation.
- R5.** Recommandation adressée à la CA et à la DAAF : Dans la préparation du nouveau programme, une attention particulière devra être apportée au développement et à l'élargissement des partenariats. L'enseignement agricole devrait être mieux associé à la construction du programme et au suivi des actions.

1. TERMES ET DEROULEMENT DE LA MISSION

1.1. Objectifs de la mission

Par arrêté ministériel 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 spécial pour le développement agricole et rural (CasDar).

Dans ce cadre, le comité d'orientation du CGAAER réuni le 21 décembre 2022, sous la présidence du directeur de cabinet du ministre, a validé le programme de travail 2023. Il a notamment décidé un audit de conformité de l'utilisation des fonds du CasDar octroyés à la Chambre d'Agriculture de Guadeloupe (CA) en 2021, maître d'œuvre du programme régional de développement agricole et rural (PRDAR).

Pour rappel, la subvention 2021, objet du présent audit, s'est inscrite dans le cadre du programme national de développement agricole et rural (PNDAR) 2014-2021.

Le contrôle a été conduit de manière à répondre plus spécifiquement aux interrogations suivantes :
Vérifier que le compte rendu technique et financier présenté par la CA de Guadeloupe est sincère et véritable ;

S'assurer que les actions conduites l'ont été conformément au programme prévisionnel agréé par le ministère chargé de l'agriculture ;

S'assurer que le PRDAR 2021 de la CA Guadeloupe a bien été réalisé dans le cadre des directives nationales relatives à la mise en œuvre du programme de développement agricole et rural.

Il convient de préciser que, conformément à l'arrêté ministériel visé supra, cette mission n'avait pas pour vocation d'évaluer l'impact du programme ni la pertinence de ses actions.

Cette mission d'audit est la deuxième réalisée dans la programmation, une autre mission de la CA Guadeloupe ayant été conduite par le CGAAER en 2017, sur la mise en œuvre du PRDAR de l'année 2015.

1.2. Déroulement de la mission

Suite à la lettre de mission signée par le Directeur de cabinet le 30 janvier 2023 (annexe 1), le vice-président du CGAAER a désigné Madame Naïda Drif et Monsieur Mohamed Aarabi, inspecteurs généraux, pour conduire cette mission d'audit qui a démarré le 20 mars 2023.

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

Par lettre en date du 16 mars 2023, le président de la MIGA a informé le Président de la CA Guadeloupe de l'audit à venir.

Les entretiens et les échanges avec la DGPE, la DAAF et la CA Guadeloupe se sont déroulés de mars à mai 2023.

Les auditeurs ont tout d'abord organisé une réunion avec le responsable du PRDAR à la direction générale de la Performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) du Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire. En amont de l'entretien du 23 mars 2023, celui-ci a remis aux auditeurs les pièces demandées et répondu à leurs questions.

Les auditeurs ont effectué une mission sur place à la DAAF et à la CA de Guadeloupe dans la semaine du 22 au 26 mai 2023, après avoir adressé au président et au directeur général de la CA, ainsi qu'au directeur de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt, les guides d'entretien afférents, sous forme de questionnaires accompagnés de la liste des pièces à fournir.

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

Les auditeurs ont ainsi pu rassembler la documentation nécessaire au contrôle conformément à la grille de collecte des informations à l'usage des auditeurs.

Ce rapport a été supervisé le 13 septembre 2023 par Monsieur Alain Joly, inspecteur général, référent du domaine CasDar à la mission d'inspection générale et d'audit (MIGA).

Le rapport provisoire a été transmis le 14 septembre 2023 au Président de la CA Guadeloupe, au directeur de la DAAF et à la DGPE dans le cadre de la phase d'échanges contradictoires. La DAAF a répondu le 19 septembre, le Président de la CA de Guadeloupe a répondu le 26 septembre et la DGPE a répondu le 27 septembre.

Les réponses de la DAAF, de la CA et de la DGPE, n'appelant pas d'observations particulières, figurent respectivement en annexe 4, 5 et 6 du présent rapport.

2. CARACTERISTIQUES GENERALES ET STRUCTURATION DU PROGRAMME AUDITE

2.1. Le programme pluriannuel 2014-2020

2.1.1. Éléments du contexte de l'agriculture guadeloupéenne¹

La richesse de l'archipel guadeloupéen se découvre à travers son histoire, sa population, sa culture et son environnement. Ses premiers habitants, l'avaient nommée "l'île aux belles eaux". Elle est aussi appelée "l'île d'émeraude" ou l'île papillon car, vue du ciel, les deux principales îles se déploient telles les ailes d'un papillon : la Grande-Terre et la Basse-Terre.



L'île de Grande-Terre, d'une superficie de 590 km², est de formation géologique très différente, avec des sols d'origine corallienne, très argileux ce qui en fait un territoire historiquement tourné vers la canne à sucre, avec de fortes richesses saccharines pour le sucre fabriqué par la sucrerie «Continental», située sur la commune du Moule et des arômes soutenus pour la fabrication des rhums de Guadeloupe. La zone des Grands Fonds est très vallonnée et le sud est clairement tourné vers l'activité touristique balnéaire. En revanche, dans le Nord-Est, de nombreuses exploitations se sont tournées vers le maraîchage et le melon de contre-saison, ce qui en fait le potager de la Guadeloupe.

L'île montagneuse de Basse-Terre, d'une superficie de 848 km², est en grande partie couverte par les forêts, les surfaces consacrées à l'agriculture se situant entre l'océan et les flancs de la chaîne

¹ Source : Agreste - recensement agricole 2020.

volcanique qui constitue son axe longitudinal. On distingue la côte au vent, humide et aux sols volcaniques très fertiles, où sont présentes de vastes exploitations dédiées à la banane et à la canne pour le sucre et le rhum, mais aussi d'autres consacrées au maraîchage et à l'horticulture, de la côte sous le vent (à l'ouest), souvent abrupte et moins arrosée dont les surfaces agricoles sont plus réduites et tournées vers des productions plus traditionnelles comme le café, le cacao, la vanille et plus récemment l'agrotourisme. Le nord de la Basse-Terre est resté très agricole et la canne à sucre y prédomine en association avec l'élevage.

Si les îles de l'archipel des Saintes (14 km²), tournées vers le tourisme et de la Désirade (22 km²), centrée sur la pêche, sont peu agricoles. Il n'en est pas de même de Marie-Galante (158 km²) où la culture de la canne à sucre, en association avec l'élevage bovin et porcin se perpétue au travers d'un mode d'exploitation resté très familial et traditionnel.

La Guadeloupe offre la caractéristique de posséder un système productif complet par rapport aux îles voisines de la zone qui disposent soit d'une économie de rente (pétrole, placements financiers offshore), soit d'une économie polarisée (tourisme). L'économie guadeloupéenne repose sur le secteur agricole dont la production de la banane et la filière canne-sucre-rhum sont les principales cultures².

La Guadeloupe compte actuellement 7 200 exploitations agricoles, soit 7 % de moins que lors du précédent recensement de 2010. Les exploitations spécialisées en grandes cultures, principalement en canne à sucre, restent majoritaires mais accusent une très forte baisse (- 30 %). La surface agricole utilisée (SAU) totale présente une légère augmentation pour s'établir à 31 800 hectares (+ 1 %), mais les surfaces des terres arables et les cultures permanentes baissent de 3 %. Moins nombreuses, les exploitations agricoles s'agrandissent. Une exploitation agricole dispose en moyenne de 4,4 hectares, soit 0,4 hectare de plus qu'en 2010 et 1 hectare de plus qu'en 2000.

En Guadeloupe, les exploitations sont principalement de taille modeste toutes filières confondues. Depuis 2010, la diminution du nombre d'exploitations concerne toutes les dimensions économiques. Les "micro" (très petites unités ayant moins de 25 000 € de PBS³) sont dominantes. Elles représentent 84 % des exploitations malgré une baisse de plus de 500 unités. Dotées d'une SAU moyenne de 3 hectares, elles valorisent 54 % des surfaces agricoles du territoire. Elles emploient 54 % de la main d'œuvre agricole, ce qui correspond à 0,20 ETP par hectare. Elles sont surreprésentées dans les exploitations spécialisées en bovins viande, canne et polyculture-polyculture élevage. Les "petites" (entre 25 000 et 100 000 € de PBS) représentent 13 % des exploitations et diminuent seulement de 3 %. Les "grandes" (plus de 250 000 € de PBS) représentent 1 % des exploitations et cultivent 14 % de la SAU. Elles sont principalement spécialisées dans des cultures végétales (banane et maraîchage).

En 2020, l'agriculture assure un emploi direct à 18 500 personnes en Guadeloupe, représentant 6400 équivalent-temps-plein (ETP⁴). Les chefs d'exploitation et les co-exploitants sont le pilier de cette main d'œuvre avec 58 % des actifs permanents. Les autres actifs familiaux ont baissé de moitié

² Avec 12 430 ha, la superficie en cannes à sucre occupe 39,0 % de la surface agricole en 2020 et la superficie en bananes en représente environ 6,6 %.

³ La production brute standard (PBS), par un jeu de coefficients attribués aux cultures et aux cheptels, donne une valeur au potentiel de production des exploitations. Elle permet de classer les exploitations en différentes tailles économiques. Le recensement agricole de 2020 considère comme « micro », les exploitations dont la PBS est inférieure à 25 000 euros, « petite », celles dont la PBS est comprise entre 25 000 et 100 000 euros, « moyenne » celles avec une PBS comprise entre 100 000 et 250 000 euros et « grande » celles de plus de 250 000 euros de PBS.

⁴ Un équivalent-temps-plein (ETP) correspond au travail d'une personne à plein-temps pendant une année entière (un ETP = au moins 1 600 heures travaillées sur l'année).

depuis 2010 et représentent 9 % de la main d'œuvre. Les salariés non familiaux constituent 24 % de l'emploi total. Le recours à une main d'œuvre saisonnière représente 9 % de la main d'œuvre totale.

	2010	2020	Evolution 2020/2010
Exploitations	7 800	7 200	- 7 %
<i>dont à spécialisation végétale</i>	4 000	3 200	- 19 %
<i>à spécialisation animale</i>	1 900	2 600	+ 35 %
<i>mixtes (polyculture, polyélevage)</i>	1 900	1 400	- 26 %
Exploitations sous statut individuel	7 500	6 900	- 8 %
Part des exploitations en agriculture biologique ¹ (%)	0,1	1,8	+ 1,7 point
Part des exploitations sous autres signes officiels de qualité ou d'origine ² (%)	0,1	0,0	- 0,1 point
Part des exploitations vendant en circuit court ³ (%)	56	64	+ 8 points
Chefs d'exploitation, coexploitants et associés actifs	7 900	7 300	- 7 %
<i>dont ayant 60 ans ou plus (%)</i>	23	34	+ 12 points
<i>femmes (%)</i>	22	20	- 2 points
Travail agricole (ETP) ⁴	7 600	6 400	- 16 %
SAU totale (ha)	31 400	31 800	+ 1 %
<i>dont terres arables</i>	17 700	17 200	- 3 %
<i>canne</i>	14 200	12 400	-13 %
<i>dont prairies (artificielles, temporaires, permanentes)</i>	10 300	11 200	+ 9 %
<i>dont cultures permanentes</i>	3 400	3 300	- 3 %
<i>banane</i>	2 500	2 100	- 16 %
SAU moyenne (ha) ⁵	4	4,4	+ 9 %
Cheptel (UGB)	44 300	37 700	- 15 %
<i>dont bovins (UGB)</i>	32 100	27 300	- 15 %

1. Certifiée ou en conversion (cahier des charges officiel).

2. Label rouge, IGP, AOC-AOP, STG.

3. Fleurs et plantes exclues en 2010.

4. Hors prestations de service (ETA, Cuma...).

5. Y compris exploitations sans SAU.

Champ : Guadeloupe, hors structures gérant des pacages collectifs.

Source : Agreste - Recensements agricoles (résultats provisoires pour 2020)

L'agriculture guadeloupéenne en quelques chiffres

En Guadeloupe, les cheptels se composent essentiellement de bovins, d'ovins, de caprins, de porcins et de volailles. Historiquement, l'élevage des ruminants (bovins, ovins et caprins) est prépondérant.

L'agriculture guadeloupéenne bénéficie de plusieurs dispositifs de soutien financier. En 2020, 64,4 millions € ont été attribués au titre du Programme d'option spécifique à l'éloignement et à l'insularité (POSEI), dont respectivement 30,6 millions € et 18,0 millions € aux secteurs de la banane et de la canne à sucre. Par ailleurs, 25,4 millions € ont été versés dans le cadre du Plan de développement rural (PDR).

Le programme du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) a été prolongé jusqu'en 2022 avec une enveloppe supplémentaire de 67 millions €. Pour la période 2014-2020, le montant de l'enveloppe s'élevait à 174 millions € (143 millions € pour la période 2007-2013). Par ailleurs, suite aux modifications des dates limites réglementaires fixées par la Commission européenne, la Région Guadeloupe relance l'aide exceptionnelle allant de 3 000 € à 50 000 € aux

entreprises agricoles et agroalimentaires pour faire face aux conséquences de la crise sanitaire.

Le Fonds de garantie agriculture-pêche (FOGAP), créé en 2010 à l'initiative de l'État, facilite l'accès aux crédits bancaires des entreprises des secteurs agricoles (hors canne à sucre et banane), sylvicoles, de la pêche et de l'aquaculture. Il offre une garantie bancaire de 80 % du montant des prêts, d'un montant maximum de 300 000 €.

L'autonomie alimentaire constitue un objectif stratégique à atteindre en Guadeloupe. Une étude⁵, coordonnée par le Cirad, identifie vingt-trois leviers possibles pour l'améliorer. Ceux-ci concernent sept grands domaines d'action, dont : préserver les surfaces agricoles ; accompagner les changements vers des pratiques plus durables, etc.

2.1.2. Principales caractéristiques du programme pluriannuel

Afin de valoriser le Comité d'orientation recherche-développement-formation (COREDEF) comme groupe permanent de réflexion, constatant qu'un nombre important de membres du COREDEF participent à la concertation dans le cadre des différents programmes (POSEI, PDRG), les priorités du programme et actions élémentaires ont été arrêtés en plusieurs étapes.

La présentation et la validation du programme ont nécessité deux séances de travail du COREDEF :

- 19 novembre 2013 : présentation du cadre d'élaboration et réflexion sur les priorités,
- 20 janvier 2014 : présentation et validation du plan d'actions.

Ensuite, sur la base des priorités proposées par le COREDEF, la CA de la Guadeloupe a élaboré un plan d'actions :

- analyse des priorités retenues par le COREDEF en fonction des activités existantes et des moyens de la CA de la Guadeloupe ;
- analyse des ARCO et appropriation du cahier des charges : Compte-tenu de l'effectif de la CA de la Guadeloupe, une « ARCO » occupe le périmètre d'une « opération ». Ainsi, afin d'améliorer la visibilité des actions, une action élémentaire est composée de trois ARCO au maximum. Les actions élémentaires ont été proposées dans une vision transversale des interventions techniques de la Chambre, en mobilisant les ressources utiles au projet en fonction des domaines de compétences de ses services ;
- mobilisation des moyens : l'objectif a été de rechercher un niveau stratégique du CasDar avec un programme de l'ordre de 7 ETP ayant conduit à hiérarchiser et prioriser les actions. C'est un exercice difficile car dans le contexte de plan de redressement avec des difficultés de la CA de la Guadeloupe, le CasDar est perçu comme une ressource sécurisée. Mais, le montant limité de la dotation CasDar contraint à faire des arbitrages en fonction des exigences du cahier des charges, du contrat d'objectifs notamment sur les exigences dans la mise en œuvre des actions.

Conformément aux priorités régionales, les moyens mobilisés par la CA de Guadeloupe sont concentrés sur deux grandes thématiques qui mobilisent 77 % des ETP du programme :

- systèmes de production diversifiés et économiquement viables dans tous les territoires : Il s'agit surtout de mobiliser avec le réseau de suivi des systèmes d'exploitation des moyens pour être en mesure de produire des références et donc accompagner les agriculteurs dans

⁵ Source : Cirad - « Étude sur les freins et leviers à l'autosuffisance alimentaire : vers de nouveaux modèles agricoles dans les départements et régions d'outre-mer », mars 2021.

leur diversité (territoires, pratiques agricoles, mode de commercialisation...);

- qualité et valorisation des produits : Actions de promotion, agriculture biologique, amélioration des pratiques dans les aires de protection des captages d'eau potable.

2.2. Les modalités d'examen du programme

2.2.1. Le travail documentaire

Les auditeurs se sont attachés, dans un premier temps, à réunir différents documents de nature réglementaire et procédurale (instructions ministérielles, et notamment les circulaires du 20 juin, du 25 septembre 2013 et du 2 mars 2021 relatives aux modalités d'instruction des programmes régionaux de développement agricole, rapport sur l'évaluation de la politique nationale de développement agricole et rural, manuel d'audit, convention d'objectifs APCA / MAAF pour la programmation 2014 / 2020...).

Ensuite, les auditeurs se sont vus remettre par le Bureau du développement agricole et des chambres d'agriculture (BDA – DGPE) les documents suivants concernant la CA de Guadeloupe :

- le contrat d'objectifs APCA-MAAF 2014/2020 ;
- le programme pluriannuel prévisionnel PRDAR 2014/2020 ;
- le programme détaillé PRDAR de l'année contrôlée (2021) ;
- l'arrêté portant approbation du PRDAR pour l'année contrôlée (2021) ;
- la convention signée entre le MAAF et la CA de Guadeloupe relative au concours financier pour l'année 2021 ;
- la fiche d'examen du BDA sur le programme prévisionnel pluriannuel et sur le programme 2021 ;
- les traces des navettes entre le BDA et la CA de Guadeloupe pour la validation du programme prévisionnel ;
- la fiche d'examen du BDA sur le compte-rendu d'exécution du programme de l'année 2021 ;
- les pièces financières justifiant du paiement de l'avance et du solde de la subvention par le ministère chargé de l'agriculture ;
- la notification par lettre de la DGPE de l'avis favorable au versement du solde de la subvention CasDar.

Pour compléter ce dossier, la DAAF⁶ nous a fourni les documents suivants :

- l'avis de la DAAF sur le programme pluriannuel 2014/2020 ;
- l'avis de la DAAF sur le programme prévisionnel de l'année 2021 ;
- fiches réalisées par action élémentaire et compte-rendu.

Enfin, la CA nous a mis à disposition les pièces suivantes :

- l'avis du COREDEF pour valider le programme pluriannuel 2014/2020 ;
- l'avis du COREDEF sur le programme de l'année 2021 (prévisionnel et réalisé) ;
- l'avis du conseil scientifique de l'APCA sur le programme pluriannuel ;
- le compte-rendu d'exécution (parties techniques et financières) du programme de l'année

⁶ L'avis de la DAAF sur le compte rendu d'exécution du programme de l'année contrôlée (2021) est introuvable.

2021 (extraits Darwin) ;

- le Contrat d'objectifs et de performance (COP) de la CA de Guadeloupe ;
- la convention signée avec GDA Eco-Bio⁷ pour l'année 2021.

2.2.2. Les entretiens

La liste des personnes rencontrées à Paris et en Guadeloupe figure en annexe 1 du présent rapport. Les différents entretiens conduits à la DAAF, à la CA et avec les représentants du GDA Eco-Bio ont permis de recueillir des informations sur :

- le contexte de l'agriculture guadeloupéenne, ses caractéristiques et ses enjeux ;
- le contenu du programme pluriannuel prévisionnel 2014/2020 : Les éventuelles difficultés rencontrées par rapport aux conditions méthodologiques et aux thématiques prioritaires ;
- le programme de l'année 2021 : Les éventuelles difficultés particulières dans la mise en œuvre du programme ou pour certaines AE ; le bilan global ; les écarts éventuels de réalisation par rapport au programme prévisionnel ; la valorisation des résultats ; le dispositif de gouvernance mis en place ; la qualité des échanges entre le service instructeur, la DAAF et la CA ; les relations avec le maître d'œuvre délégué (GDA Eco-Bio) et l'organisation du pilotage...

2.3. Le programme 2021 et ses principales caractéristiques

Le PRDAR 2021 est constitué de 4 AE (les mêmes que les trois années précédentes) :

AE1 – Accompagner le développement des territoires à fort enjeux en améliorant les pratiques agricoles. Les finalités sont les suivantes :

- accompagner les agriculteurs installés dans les périmètres concernés par la contamination des sols par la chlordécone et dans les aires d'alimentation des captages d'eau potable ;
- initier une démarche pilote pour accompagner les fermiers installés en GFA de la réforme foncière dans la transition agroécologique.

AE2 – Préparer l'agriculture de demain. Les objectifs sont les suivants :

- produire et diffuser des références et réaliser des études sur les dynamiques agricoles du territoire ;
- relance sous condition du réseau de suivi des systèmes d'exploitation ;
- capitaliser et partager les publications de l'observatoire et les pratiques agroécologiques détectées dans le réseau de suivi des systèmes d'exploitation.

AE3 – Développement de l'agriculture biologique. Les visées de cette action sont de :

- relancer l'animation et l'accompagnement des acteurs de la filière Bio ;
- évaluer la convention entre la CA de la Guadeloupe et le GDA Eco-Bio pour l'encadrement technique de la filière AB ;
- mettre en place l'accompagnement technique des agriculteurs dans leurs démarches de convention et de maintien en AB.

AE4 - Coordination de la capitalisation des GIEE. Cette action vise à animer et mettre en œuvre la

⁷ Groupement de Développement de l'Agriculture Écologique et Biologique de la Guadeloupe, partenaire de la CA de Guadeloupe pour la mise en œuvre de l'AE 3 « Agriculture Biologique ».

stratégie régionale de coordination de la capitalisation des GIEE.

Gouvernance :

- élaborer les documents liés au projet ;
- organiser et animer les séances de travail ;
- évaluer les actions du programme.

AE	Intitulé	Nombre ETP	Coût total	Dont montant CasDar
AE1	Accompagner le développement des territoires à forts enjeux en améliorant les pratiques agricoles	2,7	244 528 €	152 818,04 €
AE2	Préparer l'agriculture de demain	2	177 972 €	111 223,80 €
AE3	Développement de l'agriculture biologique	1,2	85 500€	85 500€
AE4	Coordination de la capitalisation des GIEE	0,1	5 888€	3 679,71€
Gouvernance		0,2	24 089€	15 054,45€
TOTAL		6,2	537 977€	368 276€

Source : DAAF Guadeloupe

Pour la 4^{ème} année consécutive, la CA de Guadeloupe augmente le montant de son PRDAR, en passant de 459 262,96 € en 2018, 480 717,34 € en 2019, 504 469 € en 2020 à 537 977 € en 2021, soit une hausse de 6,64 % par rapport au PRDAR 2020.

La part des dépenses prévisionnelles soutenues par le CASDAR (368 276 €) représente 68 % du PRDAR, après avoir été de 73 % en 2020 et 77% en 2019. Le complément du CasDar (169 701€) provient uniquement de la taxe pour frais de chambre (dite aussi Taxe Additionnelle à la Taxe sur le Foncier Non bâti – TATFNB).

2.4. La gouvernance du PRDAR 2021

Le PRDAR 2021 repose essentiellement sur l'activité de la CA qui en est le maître d'œuvre et en assure la gouvernance. Toutefois, elle intervient en binôme et par convention avec GDA Eco-Bio dans la mise en œuvre de l'AE3 « Développement de l'agriculture biologique ».

Le pilotage et le suivi de l'exécution du programme 2021 ont été soumis à une nouvelle organisation suite aux recommandations du DAAF, avec un directeur en cours de recrutement pendant la programmation.

La gouvernance du programme est assurée par le chargé du PRDAR, en poste depuis plusieurs années, également référent PRDAR.

Les auditeurs constatent que les observations formulées par la DAAF sur le programme 2020, ont

été prises en compte dans la programmation 2021. En effet, la DAAF s'interrogeait sur le bien-fondé de la nomination du même chef de projet pour chacune des 4 actions élémentaires (AE). Elle préconisait de confier chaque AE à un chef de projet différent, même si la coordination de l'ensemble du PRDAR est assurée par une seule personne. Elle préconisait aussi de partager la responsabilité des projets entre les deux agents qualifiés désignés parmi la liste des 10 agents de la CA impliqués dans les 4 AE. La CA a donc suivi les recommandations de la DAAF en confiant chaque AE à un pilote différent, à l'exception de l'AE1 et l'AE3, placées sous la responsabilité de la même personne. La CA avait, par ailleurs, fait appel fin 2020 à un consultant en vue d'optimiser sa gouvernance, mais le travail n'a pas abouti.

Ainsi, la gouvernance s'organise comme suit :

Le chargé du PRDAR s'assure :

- de la validation des programmes : COREDEF, CODIR, Bureau ;
- de l'animation des pilotes AE, pour la préparation du COREDEF et le suivi de l'avancement des actions, : CODIR, Réunions d'équipe (pilotes, agents) ;
- du suivi des actions des autres réalisateurs, GDA Eco-Bio ;
- du suivi avec la DAAF, la DGPE et l'APCA ;
- de l'évaluation, avec les juristes, de la CA et des prestataires.

Le pilote joue un rôle d'animation lorsque l'AE mobilise plusieurs agents. Il participe au lancement des actions nouvelles.

Sous la responsabilité du chef de service du pôle, le pilote assure :

- la coordination de la rédaction de la fiche descriptive (réalisé et prévisionnel) ;
- la présentation de l'action élémentaire en COREDEF ;
- l'animation dans le but de mettre en cohérence les activités de l'action élémentaire ;
- la participation aux séances de travail avec le chargé du PRDA.

Instances de pilotage et fréquence des réunions :

COREDEF : Au moins deux fois par an (prévisionnel et réalisé).

Bureau : Un bureau se tient environ une fois par mois. Il n'est pas spécifique au pilotage du PRDAR mais c'est l'instance délibérante. En fonction de son planning, il valide les orientations du programme en fonction des avis formulés par le COREDEF.

Réunion de préparation du COREDEF : C'est le regroupement de deux commissions permanentes de la CA de la Guadeloupe (commissions « formation, recherche et politiques agricoles » et « développement et économie ») et des chefs de service. C'est un temps fort pour la construction du positionnement de la CA de la Guadeloupe et d'appropriation des actions du programme par les élus et les chefs de service.

Réunion de coordination : Cette réunion regroupant le directeur général, les sous-directeurs et les chefs de service permet de faire le point sur la mobilisation des services et sur l'actualité de la CA de la Guadeloupe. Elle n'est pas spécifique à l'animation du PRDA, mais peut être le lieu du débat de la construction d'une orientation technique. Enfin, elle valide les moyens à mobiliser dans le programme avec une vision globale de l'activité de la CA.

Plusieurs groupes de travail - Chargé de PRDAR, équipe projet, chefs de service - : Ces réunions sont importantes lors des phases de production du rapport d'activité ou du programme prévisionnel.

Les auditeurs constatent que les principales réunions qui ont ponctué la mise en œuvre du programme en 2021 sont bien inscrites dans le compte-rendu des engagements annuels 2021.

2.5. Choix des opérations soumises à contrôle approfondi

Préalablement à leur visite sur place, les auditeurs ont choisi d'approfondir le contrôle des actions suivantes :

AE 1 : « Accompagner le développement des territoires à forts enjeux en améliorant les pratiques agricoles » ;

AE 2 : « Préparer l'agriculture de demain ».

Ce choix a été guidé par les critères suivants :

- contribution des AE aux thématiques prioritaires du PNDAR ;
- importance de ces actions pour le développement de l'agriculture en Guadeloupe ;
- niveau des crédits CasDar mobilisés ;
- nombre d'ETP affectés à chaque AE.

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

3.1. Le contrôle sur pièces

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

Les auditeurs ont examiné les documents qui leur ont été adressés par le BDA.

L'instruction de la DGPE est formalisée dans deux fiches d'examen. Celles-ci retracent le contrôle sur pièces :

- du programme prévisionnel 2021, signé le 15 mars 2021 ;
- du compte-rendu du programme 2021, signé le 31 août 2022.

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

Le programme prévisionnel 2021 a été adressé par la CA le 17 décembre 2020. La DGPE a demandé en date du 8 février 2021 l'avis de la DAAF qui a rendu son avis favorable le 10 mars 2021. Les remarques de la DAAF, en particulier sur le détail des AE et sur certains éléments généraux, telle que la gouvernance du programme, n'ont pas remis en cause l'avis favorable émis sur le programme prévisionnel 2021.

S'agissant du compte-rendu, les auditeurs constatent que celui-ci a été envoyé par la CA le 5 juin 2020 par voie électronique, soit après la date limite fixée au 31 mai 2020 par la DGPE (1er envoi de la version initiale le 5 juin et le 30 juin 2020 version définitive validée, réponse DGPE le 9 décembre 2020).

3.1.2. Le contenu des vérifications par la DGPE

Dans ce cadre, le rôle de la DGPE est de garantir que les dossiers présentés par la CA répondent bien aux orientations nationales du PNDAR et de vérifier la qualité des rédactions sur le fond et la

forme pour assurer une certaine homogénéité des programmes régionaux. Elle s'appuie sur l'avis du conseil scientifique (Développer le sigle svp) de l'APCA.

Les auditeurs ont étudié la fiche d'examen du projet de PRDAR. Cette fiche vise à vérifier la présence de pièces demandées et à formuler des observations sur :

- les documents reçus ;
- le contenu ;
- les éléments financiers et les ETP ;
- les avis externes : représentant de l'État et Comité scientifique et technique ;
- l'appréciation qualitative du programme ;
- les demandes de compléments à faire à la CA ;
- les demandes de recommandations faites précédemment ;
- l'appréciation générale ;
- la demande de compléments.

Les auditeurs constatent que les observations portées par le BDA sont bien adaptées selon les différentes rubriques de la fiche. Les demandes de modifications formulées auprès de la CA sont bien explicitées. La DGPE émet un avis favorable sur le programme prévisionnel 2021.

Vérification du programme prévisionnel 2021

Les auditeurs ont étudié la fiche d'examen du programme prévisionnel 2021, datée du 15 mars 2021.

La fiche d'examen du programme reprend les rubriques suivantes :

- les documents reçus ;
- les avis externes ;
- les éléments financiers et les ETP ;
- la complétude des documents ;
- la vérification des contraintes ou des recommandations quantifiées ;
- l'appréciation qualitative du programme ;
- l'appréciation générale qualitative sur le respect de la programmation, l'évolution des AE, l'évolution des moyens ;
- des demandes de compléments ;
- des recommandations.
- La mission considère que les observations portées par le BDA sont pertinentes.

Vérification du compte rendu 2021

Les auditeurs ont étudié la fiche d'examen du compte-rendu datée du 30 mai 2022 (date de validation sur DARWIN le 15 juin 2022). Cette fiche reprend les rubriques suivantes :

- les documents reçus ;
- les avis externes ;
- les éléments financiers et les ETP ;
- la complétude des documents ;
- la vérification des contraintes ou des recommandations quantifiées ;
- l'appréciation qualitative de l'ensemble des documents de compte-rendu ;

- l'appréciation qualitative du respect de la programmation ;
- des demandes de compléments ;
- une conclusion de l'instruction.

La mission considère que les observations portées par le BDA sont pertinentes. Les compléments demandés en date du 16 juin 2022 concernant le mode de calcul du temps de travail des agents et la validation sous Darwin, ainsi que le détail du calcul de la réfaction, avec copie à la DAAF ont bien été fournis par la CA les 16 juin 2022, 23 juin 2022 et 13 juillet 2023, soit, avant la clôture de l'instruction.

La DGPE conclut ainsi son instruction : " Avis favorable pour le versement du solde PRDAR 2021, selon les termes du compte de réalisation transmis par la CA de Guadeloupe et validés dans Darwin (donc réfaction pour sous-réalisation).

La mission observe que sur la fiche examen, n'apparaît pas l'avis de la DAAF, malgré une demande par courriel de la DGPE en date du 9 août 2022, avec une réponse à fournir pour le 31 août au plus tard. La DAAF n'a pas émis d'avis sur le réalisé 2021.

3.2. Le contrôle sur place

Lors des entretiens avec la DGPE, les auditeurs n'ont pas eu d'information relative à un contrôle des pièces sur place qui aurait été réalisé par le BDA.

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

4.1. Modalités d'instruction du PRDAR par la DGPE/BDA

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. C'est dans ce cadre que la CA de Guadeloupe a envoyé son programme pluriannuel à la DGPE le 30 juin 2014.

La déconcentration de la gestion des PRDAR aux DRAAF des 12 régions de l'Hexagone a commencé à s'appliquer lors de la programmation budgétaire 2018, impliquant la mise au point de nouveaux circuits d'instruction et de paiement des dossiers PRDAR, via l'ASP.

Pour le programme 2021, la déconcentration des crédits du CasDar concerne seulement les 12 régions du territoire hexagonal. Les programmes de l'APCA, de la Corse, des massifs montagneux, des DOM et des ONVAR continuent à être gérés par la DGPE.

Ainsi, Pour l'année 2021, la CA a présenté ses engagements prévisionnels à la DGPE le 17 décembre 2020. La DGPE/BDA a instruit le programme prévisionnel. À l'issue de l'analyse et après avis de la DAAF, le programme 2021 a été approuvé par arrêté ministériel, en date du 20 avril 2021 avec fixation du montant maximum des crédits CasDar pour le porteur de ce programme.

Sur cette base, la DGPE a établi une convention qui a été notifiée à la CA de la Guadeloupe le 10 mai 2021. Son objet décrit les 4 actions élémentaires composant le programme prévisionnel 2021

ainsi que sa gouvernance. Il précise également l'organisation partenaire (GDA Eco-Bio) de la CA de Guadeloupe, à laquelle une partie de la subvention est reversée. L'article 4 fixe le montant de la subvention à 368 276 €, correspondant à environ 68,45 % du montant total des dépenses prévisionnelles arrêtées à 537 977 €. Il mentionne aussi que si à la fin du projet, les dépenses réalisées sont inférieures à celles décrites au budget prévisionnel, la subvention est automatiquement réduite pour conserver le taux de subvention sur le montant des dépenses mentionné dans l'article 4 de la convention.

L'article 5 détermine les modalités de versement selon l'échéancier suivant :

- 50 % de la subvention (184 138 €), à la signature de la convention ;
- Le versement du solde est effectué après remise et approbation du compte rendu final d'exécution.

L'article 8 définit ce qui est attendu du compte-rendu d'exécution que la CA doit adresser au bureau BDA avant le 31 mai 2022.

L'ensemble des documents préparés par le BDA (arrêté, convention, lettre de demande du compte-rendu, fiches d'examen du programme et du compte-rendu) 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 constate que le BDA a donné un avis favorable pour le versement du solde du PRDAR 2021 sans disposer de l'avis de la DAAF. Interrogée sur cet élément, cette dernière n'a pas été en mesure de fournir cette pièce aux missionnés.

Le BDA a rédigé la convention d'attribution de subvention pour la CA de Guadeloupe et lui a transmise, ainsi qu'à la DAAF pour information et suivi.

4.2. Les avis sur le projet de PRDAR

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

Le Comité scientifique (CS) s'est réuni les 27 et 28 février 2014 pour évaluer le PRDAR 2014-2020. Les auditeurs constatent que le CS souligne que ce PRDAR de la Guadeloupe positionne bien le nouveau projet par rapport au PRDAR précédent et par rapport aux différents plans nationaux. Il apprécie l'objectif affiché concernant le développement de la production pour la consommation locale qui est clair et pertinent. Le CS note cependant que les fiches par actions sont extrêmement succinctes, notamment celle portant sur l'agriculture biologique. Sans remettre en question le découpage des actions élémentaires, le CS demande un complément écrit sur deux points :

Une réécriture plus détaillée des fiches action précisant plus finement les travaux allant être engagés ;

Une note expliquant le lien entre les 5 agents recrutés et l'application Web pensée pour donner plus d'autonomie aux agriculteurs, deux démarches qui paraissent contradictoires.

Les auditeurs constatent que la CA a tenu compte de ces recommandations et mis en place les actions correctrices. Ainsi, le contenu des fiches descriptives des AE1, des AE3-1 et AE3-2 a été modifié et précisé conformément aux attentes du CS.

4.2.2. L'avis du COREDEF

Le Comité d'Orientation Recherche Développement Formation (COREDEF) s'est réuni le 7

décembre 2020 pour analyser l'architecture globale du PRDAR de la Guadeloupe, la présentation du contexte général, des points d'avancement et les prévisions 2021 par action élémentaire (AE), l'articulation des actions entre le GDA Eco-Bio et la CA de la Guadeloupe dans la mise en œuvre de l'AE3 ainsi que les principes de gouvernance du programme.

La mission constate que la validation du prévisionnel 2021 par le COREDEF a été prononcée à cette occasion, assortie des observations suivantes ⁸ :

Sur l'AE2 :

Le COREDEF s'interroge sur l'impact des agriculteurs utilisateurs d'AGRINET sur la mise à jour du référentiel.

La conception d'AGRINET répondait à un besoin bien identifié de modernisation des conditions d'enregistrement des données sur les exploitations, de maîtrise des interactions au sein d'un système d'exploitation et d'accompagnement des producteurs.

Le COREDEF recommande de :

- capitaliser les acquis de la première version (registre de recettes/dépenses, contribution au RTE, rentabilité des systèmes, cahier des pratiques agricoles...) ;
- convaincre à nouveau les utilisateurs ;
- atteindre un niveau satisfaisant de représentativité des systèmes existants ;
- alerter sur les risques d'une saisie complexe dans l'application qui rebuterait les agriculteurs.

Tirant les enseignements de la perte de l'application AGRINET, les travaux ont repris en mobilisant un comité technique (conseillers) et un comité de pilotage (élus) au sein de la CA de la Guadeloupe. Les auditeurs constatent qu'un échantillon de 30 agriculteurs représentatifs a été recherché avec la mise en place de binômes conseiller/agriculteur dans une nouvelle dynamique de conseil.

Sur l'AE3 :

Le COREDEF s'interroge particulièrement sur l'articulation des actions entre le GDA Eco-Bio et la CA de la Guadeloupe et la prise en compte des filières comme la canne ou la banane.

Cette question est largement partagée par les auditeurs : « *L'implication directe de la CA dans la filière Bio est un point nouveau et plutôt positif du PRDAR 2021* ». Toutefois, la mise en place d'une convention avec le GDA Eco-Bio ne suffit pas pour faire vivre le partenariat et travailler efficacement en réseau. Ce partenariat est particulièrement marqué par la double problématique de la coopération et de la coordination : coopération car les deux structures fonctionnent dans l'indifférence ; Coordination, car la connaissance de l'autre ne peut se limiter au gré à gré, ni au coup par coup. Pour atteindre les objectifs de cette AE et développer l'agriculture Bio en Guadeloupe, il faut sortir de cette organisation compartimentée et se mobiliser pour évaluer en équipe les besoins, élaborer une stratégie commune et mettre en œuvre les actions en privilégiant la transversalité.

Les auditeurs notent que la CA de la Guadeloupe s'engage à encourager le travail en réseau entre les différents acteurs de la filière AB, à cibler les agriculteurs qui sont engagés en Bio (conversion et maintien) et poursuivre les travaux en partenariat pour la mise en place de pépinières (filière canne) et la conception d'itinéraires techniques...

Sur l'AE4 :

Le COREDEF reconnaît les difficultés rencontrées en Guadeloupe par les GIEE mais regrette

⁸ Aucune observation sur l'AE1.

l'absence de moyens sur la coordination de la capitalisation.

Il propose de modifier les prévisions sur l'AE1 pour permettre au conseiller en charge de l'agroécologie de consacrer une partie de son temps de travail au maintien de la coordination de la capitalisation des GIEE.

Sur la gouvernance :

Les auditeurs notent que le COREDEF attire l'attention sur le niveau de la masse salariale dans le budget de la CA de la Guadeloupe.

Enfin, lors de sa réunion du 13 mai 2022, le COREDEF a approuvé le compte rendu de réalisation du programme 2021.

4.2.3. L'avis de la DAAF

L'avis de la DAAF sur le PRDAR prévisionnel 2021 de la CA de Guadeloupe, envoyé au BDA le 5 mars 2021, comprend les observations suivantes :

- *« les indicateurs de résultats sont très partiellement renseignés pour les années 2014, 2017 et 2021 au lieu de 2017, 2018, 2019 et 2020 tel qu'attendu par le MAA ;*
- *les intentions du PRDAR prévisionnel de 2021 sont décrites avec précision mais ne s'appuient pas de manière concrète sur les résultats antérieurement obtenus ;*
- *plusieurs priorités de la future programmation ne sont pas mentionnées dans les tableaux de contribution du PRDAR 2021 de la CA de Guadeloupe. Il s'agit principalement de « l'atténuation du changement climatique » et du « bien-être animal ». La CA pense seulement aborder ces sujets dans son référentiel technico-économique (RTE) ;*
- *le PRDAR 2021 de la CA de Guadeloupe répond en partie au contrat d'objectifs et de performance (COP) de 2020-2021 introduit par le décret n° 2015-924 du 27 juillet 2015, mais les liens entre les deux documents ne sont pas clairement établis ;*
- *en matière de gouvernance⁹, la DAAF regrette que l'action amorcée en fin d'année 2020, à la demande de la CA, avec un cabinet de consultant en vue d'optimiser sa gouvernance n'ait abouti. Le recrutement d'un nouveau directeur, toujours en attente, doit être l'opportunité d'une remise à plat des grands objectifs du PRDAR pour la programmation nationale 2022-2027 en cohérence avec les enjeux de la transformation agricole des territoires ultramarins. »*

Ces remarques de la DAAF sur le détail des AE et sur certains éléments généraux tels que la gouvernance du programme n'ont pas remis en cause l'avis favorable émis par le BDA sur ce programme prévisionnel 2021.

4.2.4. Le pilotage des maîtres d'œuvre délégués par le responsable de programme

Seule l'AE 3 est concernée, « Développement de l'agriculture biologique », qui permet le financement à 100 % par le CasDar du Groupement pour le développement de l'agriculture écologique et biologique de la Guadeloupe (GDA Eco-Bio).

Le GDA Eco-Bio est une association loi 1901 qui œuvre pour le développement écologique et biologique de la Guadeloupe. L'objectif principal est d'aider les agriculteurs qui souhaitent s'installer

⁹ Décès brutal du directeur général de la CA de Guadeloupe, Joël PEDURAND, survenu à l'âge de 59 ans le 6 avril 2020. Son poste est resté vacant pendant un an et demi. Le nouveau directeur général, Francis TOUMSON, a pris ses fonctions le 1^{er} septembre 2021. Il a succédé à Jean OTTO et Evelyne CHONKEL qui assuraient l'intérim de la direction, sous la gouverne du Président Patrick SELLIN.

en agriculture biologique à concrétiser leur projet. L'équipe du groupement des agriculteurs bio n'est composée que d'agriculteurs bio. Le bureau du GDA Eco-Bio est constitué d'un président, d'une trésorière et d'une secrétaire.

Les auditeurs ont rencontré le président, la directrice, ainsi qu'une agricultrice, membre du GDA. Ces derniers ont présenté les missions du GDA Eco-Bio qui s'articulent autour de quatre axes :

- favoriser les rencontres et organiser des formations : Les membres du groupement se réunissent régulièrement afin de partager leurs expériences ou pour des formations sous forme d'ateliers thématiques, de confections de cosmétiques naturels ;
- aider au développement de la filière bio : Le groupement participe étroitement au développement de la filière bio en s'investissant dans des projets comme le Plan Global de Développement de l'AB de Guadeloupe ;
- commercialiser leurs produits : Les membres du GDA Eco-Bio commercialisent leurs produits tous les mercredis sur le Marché Bio et à la boutique des « Jardins Bio Réunis » ;
- soutenir les adhérents : Il est proposé un soutien administratif aux adhérents au travers d'un appui au montage de dossier de certification AB, mais également un appui aux jeunes agriculteurs.

Les auditeurs ont pu constater une forte mobilisation du GDA Eco-Bio sur le terrain pour dynamiser et synchroniser la production en quantité, mais surtout en diversité.

Elle est l'objet d'une convention d'attribution de concours financier CasDar par la CA de la Guadeloupe au GDA Eco-Bio pour le développement de l'agriculture biologique signée pour chaque exercice.

Pour l'exercice 2021, la convention a été signée après le 10 mai 2021, date de signature de la convention entre le MASA et la CA Guadeloupe, relative au concours financier du CasDar au PRDAR de la CA de Guadeloupe.

La convention rappelle un certain nombre d'éléments dont : l'objet, la durée, les engagements du GDA Eco-Bio, les pièces justificatives et les contrôles, le compte-rendu, le montant du concours financier et les modalités de paiement, le suivi de la convention...

La convention est valable pour une durée de 12 mois à compter du 1^{er} janvier 2021 et prend fin le 31 décembre 2021.

S'agissant des engagements du GDA Eco-Bio (pièces justificatives et contrôles) : Le GDA Eco-Bio doit :

- présenter à la CA de la Guadeloupe un compte-rendu d'exécution de l'action et un état financier accompagnés des indicateurs d'évaluation correspondants dans les conditions définies à l'article 4 de la convention ;
- communiquer à la CA de la Guadeloupe les documents, informations et résultats de l'action. Même si le GDA Eco-Bio demeure propriétaire de ceux-ci, la CA de la Guadeloupe pourra divulguer, à l'exclusion de toute finalité commerciale, en mentionnant leur origine et/ou utiliser pour ses besoins tout ou partie des documents, informations et résultats qui lui seront communiqués par le GDA Eco-Bio en application de la présente convention ;
- se soumettre à toute procédure de vérification de l'utilisation des fonds versés, conduite par la CA de Guadeloupe par tous moyens appropriés. Il s'engage plus particulièrement à communiquer à la CA selon les modalités qu'elle aura fixées, toutes pièces justificatives et

tous documents dont la production serait jugée utile à la vérification de l'utilisation de la subvention conformément à son objet ;

- soumettre l'action de développement aux contrôles des corps d'inspection et de contrôle des Ministères chargés de l'agriculture et du budget ;
- se soumettre à toute procédure de vérification des agents du Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire, sur pièces et éventuellement sur place, permettant d'attester de l'utilisation effective des moyens du CasDar. Le GDA Eco-Bio apporte son concours sans réserve. Pour ce faire, il s'engage à apporter son concours à toute opération d'audit ou de vérification prévue par les textes et à conserver toutes pièces justificatives de cette action à la disposition du Ministère de l'Agriculture pendant un délai de 4 ans à compter du 1^{er} janvier suivant le dernier versement de l'aide.

Concernant le compte-rendu :

Le GDA Eco-Bio s'engage à fournir impérativement à la CA de Guadeloupe, avant le 15 avril 2022 délai de rigueur, en un exemplaire visé par le président, un compte-rendu d'exécution comprenant :

- un descriptif et un compte-rendu de l'action, ainsi que les indicateurs d'évaluation pertinents correspondants ;
- un compte de réalisation de l'action visé par son président et son trésorier. Ce compte comporte l'ensemble des recettes (autofinancement, produits de cessions, concours de tous ordres) et l'ensemble des dépenses, directes et indirectes, afférentes à l'action ;
- un justificatif de la qualification des agents de développement engagés dans l'action, au sens de l'article R. 823-3 du code rural.

Pour l'établissement de ces comptes, le GDA Eco-Bio définira par écrit la méthode de comptabilisation des temps de travail des agents engagés dans l'action de développement et appliquera la méthode d'imputation des charges de structure applicables à l'action de développement définie par la CA de Guadeloupe.

Le concours financier et les modalités de paiement sont rappelés comme suit :

Le coût total prévisionnel des opérations objets de la présente convention s'élève à 45 000 € (quarante-cinq mille euros).

La CA de Guadeloupe octroie au GDA Eco-Bio un concours financier maximal de 45 000 € (quarante-cinq mille euros). Un premier acompte de 50 % à la signature de la convention. Le solde est versé après réalisation du compte-rendu final.

Toujours, selon les termes de la convention, le suivi technique est assuré par le sous-directeur, chargé du PRDAR au sein de la chambre et le suivi financier par le sous-directeur administratif et financier.

Les auditeurs constatent que le contenu et les dépenses de l'action sont définis et mis en œuvre par le GDA Eco-Bio. La CA se limite à les consolider dans la programmation et à effectuer le rapportage de la tranche annuelle de son contrat pluriannuel. Elle assure la gestion administrative correspondante.

En conséquence, les auditeurs sont amenés à formuler la recommandation suivante :

R1. Pour la Chambre d'agriculture : Mieux articuler l'action de la Chambre avec le GDA Eco-Bio dans la mise en œuvre de l'AE3.

4.3. L'exécution du programme 2021

4.3.1. Faits marquants des réalisations

La pandémie de COVID-19, la crise sociale de décembre 2021 et la crise climatique ont marqué la mise en œuvre du PRDAR 2021 de la CA de Guadeloupe. Au niveau des ressources humaines, la mobilité des agents a également affecté les activités de ce PRDAR (arrêt maladie prolongé d'un agent sans possibilité d'anticiper la date de sa reprise et départ en disponibilité d'un autre agent). Ces éléments de contexte ont induit quelques sous-réalisations dans les quatre AE et nécessité des adaptations (communication numérique privilégiée, organisation d'animations virtuelles, mobilisation de moyens supplémentaires pour accompagner l'agriculture biologique...). À contrario, d'autres actions ont été réalisées alors qu'elles n'étaient pas prévues dans le programme initial, mais elles sont d'importance secondaire.

Le compte-rendu des engagements annuels 2021 de la CA indique en page 3 de manière très synthétique les éléments de contexte et leur incidence sur la réalisation du PRDAR 2021, mais l'essentiel des actions prévues a bien été réalisé. Les auditeurs constatent que les tableaux sont bien renseignés et confrontent le programme réalisé avec le prévisionnel, en mettant en avant les livrables produits.

4.3.2. Écarts avec le prévisionnel

Le tableau de compte-rendu des travaux réalisés par action/opération montre l'importance des éléments de contexte et leur incidence sur les activités de ce PRDAR. Les actions non réalisées et leurs justifications sont les suivantes :

AE	Actions non réalisées	Justification des écarts prévu/réalisé
AE1	<p>Atelier de taille des agrumes.</p> <p>Atelier christophines.</p> <p>Atelier des plantes de services couvre sol et plantes utiles.</p> <p>Fiches techniques des planteurs de maracuja et de christophine.</p> <p>50% des visites de terrain programmés ont été annulées.</p> <p>Mission co-construction d'outils avec le prestataire de l'auto-construction.</p> <p>Visites de parcelles pour l'adaptation des outils.</p> <p>Atelier de co-conception des itinéraires cultures sur</p>	<p>Des agriculteurs mobilisés sur les ateliers, mais pas aussi nombreux que prévus, à cause des mobilisations sociales et du contexte sanitaire.</p> <p>De nombreux rendez-vous ont été annulés et en difficulté d'être reprogrammés (visites incomplètes et chiffres de mesures non achevés).</p> <p>Déplacements non aboutis des conseillers à cause des barrages occasionnés par les mouvements sociaux.</p> <p>La sécheresse de 2021 a empêché les replantations et l'entretien pour la saison.</p>

	<p>planches permanentes.</p> <p>Formation à l'auto-construction prévu avec VIVEA.</p> <p>3 diagnostics d'exploitation sur 10 programmés.</p>	<p>Difficulté de suivi du projet lié au départ du conseiller, mais l'aspect pédagogique thématique « fertilité du sol » maintenu en 2021, avec une réalisation partielle de 2 ateliers sur 4 animés.</p> <p>Nombreux travaux non prévus ont été réalisés.</p>
AE2	<p>Élargissement de la base d'agriculteurs bêta-testeurs.</p> <p>75% des fiches (références technico-économiques à dire d'experts) n'ont pas été actualisées.</p> <p>Mise en place progressive d'une démarche de type prospectif.</p> <p>Publication de l'observatoire.</p> <p>Détection et partage des innovations.</p>	<p>L'outil « Mes Parcelles » étant en configuration, l'élargissement de la base d'agriculteurs n'a pas pu être réalisée.</p> <p>Arrêt maladie de l'agent chargé de ces dossiers.</p> <p>L'outil du réseau de suivi n'étant pas opérationnel, la détection des innovations n'a pas été possible.</p>
AE3	<p>Participation au Congrès mondial de l'agriculture biologique.</p>	<p>Restrictions Covid-19.</p>
AE4	<p>Mise à jour du site internet https://collectifs-agroecologie.fr/</p>	<p>En attente des identifiants délivrés par l'APCA pour accéder aux modifications.</p>

Le compte-rendu présenté fait état d'un total de dépenses s'élevant à 337 437€, soit une sous réalisation notable (-8,4 %) d'aide CasDar entre prévisionnel et réalisé, entraînant une réfaction de 30 839 €.

Au vu des justifications de la CA, les auditeurs considèrent que la quasi-totalité des sous-réalisations de ce programme relève de difficultés directement liées aux crises sanitaire, sociale et climatique. Des solutions ont été recherchées pour minimiser l'impact de ces crises. En conséquence et globalement, il est possible de considérer que le programme 2021 a été réalisé d'une manière aussi proche que possible du prévisionnel.

4.4. La gestion financière du programme 2021

4.4.1. Budget prévisionnel

Le budget prévisionnel global du programme validé s'élève à 537 977 €. Il affiche une hausse de 6,64 % par rapport au PRDAR 2020. La part des dépenses proposées au soutien du CasDar

(368 276 €) représente 68 % du PRDAR. Les crédits complétant le CasDar (169 701 €) proviennent de la TATFNB.

AE	ETP CasDar 2021 (€)	Coût total par AE 2021 (€)	Crédits CasDar 2021 (€)	CasDar /Coût total 2021 (%)
AE1	2,7	244 528	152 818,04	62,50
AE2	2,0	177 972	111 223,80	62,50
AE3	1,2	85 500	85 500,00	100,00
AE4	0,1	5 888	3 679,71	62,50
Gouvernance	0,2	24 089	15 054,45	62,50
TOTAL	6,2	537 977	368 276,00	68,46

La répartition du budget par AE

Les auditeurs constatent que la CA respecte les ratios financiers et humains figurant dans l'instruction technique du 12 octobre 2020 relative à la préparation des PRDAR pour 2021.

4.4.2. Réalisations budgétaires

Le compte-rendu de réalisation du PRDAR de la CA de Guadeloupe pour 2021 laisse apparaître les résultats suivants :

Dépenses (€)	AE1		AE2		AE3	
	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé
Salaires et charges personnel qualifié	122 509	109 737	99 972	62 470	42 500	13 467
Frais de déplacement	9 600	4 478	2 000	0	3 000	0
Total des dépenses de personnel qualifié	132 109	114 215	101 972	62 470	45 500	13 467
Salaires et charges des autres agents	22 919	44 062	16 000	23 265	4 000	8 812
Prestations de service	14 500	1 847	10 000	0	10 000	51 925
Autres dépenses directes	16 000	16 000	10 000	10 000	15 000	3 932
Total des autres dépenses directes	56 419	61 909	36 000	33 265	30 000	64 669
Dépenses indirectes affectées	56 000	63 866	40 000	31 367	10 000	12 000
Total des dépenses	244 528	239 990	177 972	127 102	85 500	90 136
Écart en %		-1,9		-28,5		+5,4

Dépenses (€)	AE4		Gouvernance		Total général	
	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé
Salaires et charges personnel qualifié	5 088	5 120	16 746	14 112	286 815	204 906
Frais de déplacement	0	0	0	0	14 600	4 478
Total des dépenses de personnel qualifié	5 088	5 120	16 746	14 112	301 415	209 384
Salaires et charges des autres agents	800	1 762	1 600	3 530	45 319	81 431
Prestations de service	0	0	0	0	34 500	53 772
Autres dépenses directes	0	1 781	3 000	3 000	44 000	34 713
Total des autres dépenses directes	800	3 543	4 600	6 530	127 819	169 916
Dépenses indirectes affectées	0	2 436	2 743	4 000	108 743	113 669
Total des dépenses	5 888	11 099	24 089	24 642	537 977	492 969
Écart en %		+88,5		+2,3		-8,4

Réalisations budgétaires par actions

Les auditeurs constatent des écarts entre les prévisions budgétaires initiales et leur réalisation. L'exécution budgétaire a été moins importante que prévue sur certaines AE car les dépenses ont été surévaluées¹⁰ (frais de déplacement, autres dépenses directes), tout en marquant une augmentation significative des prestations de service pour l'AE3. Le niveau d'exécution des dépenses prévisionnelles traduit la difficulté rencontrée par la chambre pour établir un budget réaliste pour certaines actions. Cette sous-réalisation a entraîné automatiquement une réfaction de 30 839 € (8,4 %), après application du taux CasDar (68,45 %) au montant des dépenses (cf. article 4 de la convention du 10 mai 2021).

En conséquence, les auditeurs sont amenés à formuler la recommandation suivante :

R2. Pour la CA : Élaborer une note de procédures budgétaires pour fiabiliser les prévisions budgétaires initiales.

En ce qui concerne les moyens humains, les auditeurs estiment que les écarts entre le prévisionnel et le réalisé s'expliquent par les éléments suivants :

AE 1 : Le départ d'un conseiller (-0,1 ETP) au cours du dernier semestre et l'absence du conseiller

¹⁰ La CA explique cet écart par le motif suivant : « le coût du programme prévisionnel est basé sur les comptes de l'année 2020, alors que le coût du programme réalisé est basé sur le compte financier 2021 arrêté en 2022 ».

en élevage (-0,3 ETP) n'a pas été compensé par le temps supplémentaire de l'agent remplaçant (+0,1 ETP) ;

AE 2 : Départ en arrêt maladie de l'agent avec un renouvellement selon la procédure de la médecine du travail sans possibilité d'anticiper d'une date de reprise de ses activités ;

AE 3 : Mobilisation de l'équivalent de 1 ETP en prestation de service par le GDA Eco-Bio au lieu de 0,7.

4.4.3. Coûts salariés affectés au programme

Sur le plan prévisionnel, le PRDAR de la CA de Guadeloupe 2021 devait mobiliser 6,2 ETP. Les réalisations font apparaître un total de 5,62 ETP.

AE	ETP CasDar 2021 (€)		Coût total par AE 2021 (€)		Crédits CasDar 2021 (€)		CasDar /Coût total 2021 (%)	
	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé	Prévu	Réalisé
AE1	2,7	2,5	244 528	239 990	152 818,04	147 331,11	62,50	61,39
AE2	2,0	1,32	177 972	127 102	111 223,80	78 028,58	62,50	61,39
AE3	1,2	1,5	85 500	90 136	85 500,00	90 136,00	100,00	100,00
AE4	0,1	0,1	5 888	11 099	3 679,71	6 813,73	62,50	61,39
Gouvernance	0,2	0,2	24 089	24 642	15 054,45	15 127,85	62,50	61,39
TOTAL	6,2	5,62	537 977	492 969	368 276,00	337 437,28	68,46	68,45

Moyens humains

Les auditeurs constatent que les ratios humains et financiers sont respectés dans ce programme :

Le ratio « ETP affectés au programme / nombre total d'agents engagés dans le programme » est supérieur à 0,4 % (5,6 ETP / 10 personnes = 0,56 hors GDA Eco-Bio) ;

Le ratio « part des crédits affectés à des organismes ne relevant pas du réseau des chambres » est supérieur à 5 % (78 136 € pour le GDA Eco-Bio / 492 969 € = 15,8 % du coût total du PRDAR) ;

Le coût de la gouvernance du programme est inférieur à 5 % du coût total du programme (24 642 € / 492 969 € = 4,9 %).

La mission s'interroge toutefois sur la qualité de l'enregistrement des temps passés aux différentes missions des agents en rapport direct avec le programme financé par le CasDar. Dans 99 % des chambres départementales c'est le logiciel OCTAGRI qui est utilisé pour l'enregistrement du temps de travail. La CA de Guadeloupe n'a pas accès à ce logiciel et utilise uniquement une feuille de calcul Excel. Compte tenu que les charges de personnel représentent plus de 60 % du budget de la chambre, les auditeurs considèrent que c'est d'abord de la qualité de l'enregistrement des temps passés aux différentes missions que dépend celle de la comptabilité analytique.

À la question : « Comment est comptabilisé le temps de travail des agents intervenus dans les AE ? Ces heures sont-elles basées uniquement sur les déclarations des agents ? Si oui, comment sont-elles vérifiées, avec quel outil et à quelle fréquence ? » la chambre a donné la réponse suivante, en

fournissant des fiches projets et des comptes rendus d'animations d'ateliers :

« Les enregistrements des temps de travail sont basés sur du déclaratif des agents, encadrés par le chef de service ou chef de projet, pour l'exécution des activités et tâches d'amont en aval par rapport aux actions élémentaires (AE 1, AE3, AE4) et à leurs objectifs ;

En matière de justificatifs de réalisation de missions, plusieurs éléments ou justificatifs sont produits par les agents. Ces éléments tels que les productions et livrables, les projets réalisés et suivis, les flyers les mini films, les rapports mensuels d'activités et le rapport annuel permettent de mieux apprécier les temps passés pour être comptabilisés mensuellement par les agents ».

En conséquence, les auditeurs sont amenés à formuler la recommandation suivante :

R3. Pour la chambre d'agriculture : Améliorer l'enregistrement du temps de travail des agents engagés dans la mise en œuvre du programme, en attendant l'acquisition d'une solution progicielle type OCTAGRI, pour construire, suivre, compter et analyser les plannings des collaborateurs qui interviennent dans les différentes AE.

En outre, la mission constate l'absence de lettres de mission pour tous les chefs de projet intervenant dans les quatre AE. Ces lettres sont nécessaires pour préciser la nature et les conditions des missions réalisées par les agents de la chambre. Elles devraient rappeler l'objet de la mission, les contours du projet, les délais de réalisation et les moyens mis en œuvre pour réaliser le projet. Ces lettres permettraient ainsi d'avoir une trace écrite.

En conséquence, les auditeurs sont amenés à formuler la recommandation suivante :

R4. Pour la chambre d'agriculture : Veiller, en début de programmation, à l'élaboration de lettres de mission, propres au PRDAR pour chacun des chefs de projet.

4.4.4. Charges indirectes affectées au programme

Pour 2021, les charges indirectes affectées au programme représentent 113 669 € sur un total de 492 969 €. La part des charges indirectes / charges directes est de 29,96 %. Elle respecte donc bien le critère « charges indirectes représentent moins de 30 % des dépenses directes du programme consolidé ».

Interrogée sur la méthode de calcul des coûts et d'imputation des charges indirectes, la chambre a fourni un tableau en expliquant que ces coûts s'obtiennent en répartissant les frais généraux par agent et par service en prenant l'effectif comme clé de répartition. Le total des frais généraux réparti est de 1 006 922 €.

Concernant l'imputation aux actions, le montant des frais généraux ramené à l'effectif global, est ensuite affecté à chaque action en fonction de la quotité d'ETP réalisé par chaque agent sur les AE. Le document de présentation de la méthode de calcul des coûts et d'imputation des charges indirectes a été signé par l'Agent comptable de la CA. La mission n'est toutefois pas en mesure de vérifier, sur la base des éléments fournis, que le ratio correspond bien au mode de calcul tel que détaillé en annexe 5 de la note de service DGPAAT/SDG/N2013-3036 du 13 novembre 2013. La mission s'interroge sur la comptabilisation du GDA Eco-Bio dans les ETPT de la Chambre, affectés à la réalisation de ce programme alors qu'il s'agit d'une prestation de service. Les auditeurs considèrent que le calcul du ratio dépenses indirectes/dépenses directes devrait être calculé hors prestataire.

Interrogée sur ce point, la DGPE a répondu qu'il est clairement indiqué, au point 6 de l'instruction

ministérielle du 18 février 2022, relative à la préparation des comptes rendus des PRDAR 2021 financés par le CasDar Programme 775, que les dépenses indirectes doivent être inférieures à 30 % des dépenses directes du programme, selon les montants indiqués dans le compte consolidé. La prise en compte, ou non, des prestataires n'est pas précisée dans l'instruction. La politique de la DGPE sur ce sujet a évolué pour tendre progressivement vers les règles des programmes européens. Le ratio charges indirectes/charges directes est désormais < 20 % dans l'instruction technique DGPE/SDPE du 25 avril 2023.

4.5. Examen d'opérations significatives

La mission s'est attachée à vérifier pour chacune des deux actions sélectionnées (AE 1 et AE 2) l'existence d'éléments concrets permettant :

- d'évaluer la réalité des informations transcrites dans le compte-rendu des engagements de 2021 en auditant les intervenants et en examinant les livrables ;
- de mesurer l'écart entre les prévisions et les actions réalisées ;
- de comparer les ressources mises en œuvre entre la phase prévisionnelle et la fin de l'exercice ;
- d'appréhender l'efficacité des actions déclinées sur la Guadeloupe.

4.5.1. Action AE1 – « Accompagner le développement des territoires à forts enjeux en améliorant les pratiques agricoles »

4.5.1.1. Description de l'action

L'AE1 est l'action phare de ce PRDAR 2021. La finalité de cette AE est de préserver une agriculture de haute qualité sanitaire et environnementale sur un territoire où les enjeux urbains, environnementaux, sanitaires et sociétaux sont particulièrement amplifiés par la taille des structures. Cette action vise trois objectifs :

- construire avec les agriculteurs des systèmes de productions agroécologiques en mesure de répondre aux problèmes sur les terrains contaminés par le chlordécone ;
- construire avec les agriculteurs des systèmes de production agroécologiques en mesure de répondre aux problèmes de la ressource des captages d'eau potable ;
- construire avec les agriculteurs des systèmes de production agroécologiques dans les groupements fonciers agricoles (GFA).

L'action a mobilisé 48,7 % du budget total et 44,5 % des ETP pour accompagner tout particulièrement la production agricole dans les zones contaminées par le chlordécone, les aires d'alimentation des captages d'eau potable et les GFA.

L'élaboration d'itinéraires innovants co-construits avec les fermiers se poursuit en collaboration avec l'Atelier Paysan¹¹. Toutefois, la mission s'interroge sur l'absence de partenariat avec le lycée agricole « Guadeloupe Agro Campus », situé à proximité de la chambre et engagé dans l'agroécologie et EPA2 pour la mise en œuvre de cette AE.

En conséquence, les auditeurs sont amenés à formuler la recommandation suivante :

¹¹ Une coopérative qui accompagne les agriculteurs dans la conception et la fabrication de machines et de bâtiments adaptés à une agroécologie paysanne.

R5. Recommandation adressée à la CA et à la DAAF : Dans la préparation du nouveau programme, une attention particulière devra être apportée au développement et à l'élargissement des partenariats. L'enseignement agricole devrait être mieux associé à la construction du programme et au suivi des actions.

4.5.1.2. Comparaison entre les activités prévues et leur réalisation

En termes d'objectifs opérationnels, la mission a pris note des différentes réalisations et livrables pour chacun des 3 objectifs (cf. supra) :

Objectif 1 :

- accompagner 2 à 3 groupes de producteurs dans leur projet de choix et de conception de systèmes de cultures innovants fruitiers et/ou légumiers, ou cultures agroforestières (vanille, café...), visant à éviter tout risque de pollution des denrées au chlordécone ;
- permettre la maîtrise de techniques de conduite des plantations et des inter-rangs ou de cultures associées afin d'assurer une performance économique, environnementale nécessaires à la pérennité du système résilient ;
- suivre les projets et contribuer au référencement par zone ;
- suivre et accompagner la mise en place de la programmation de réalisation des projets de reconversion en zone contrainte par la pollution diffuse au chlordécone.

Plusieurs ateliers techniques d'animation ont été organisés par la chambre pour accompagner les groupes de producteurs dans leurs projets. La mission a disposé de 5 comptes rendus d'ateliers CasDar (plantation d'ananas intercalaire sous paillage plastique ; le pitaya ; semis et plantation de groseilles pays ; la récolte et le griffage de la vanille). Un poster atelier maracudja¹² et un film tutoriel sur la technique de culture palissée maracudja ont également été réalisés.

La mission s'interroge toutefois sur l'articulation des actions menées par la Chambre en zones contaminées par le chlordécone avec celles inscrites dans les Plans Chlordécone III (2014-2020) et IV (2021-2027).

Objectif 2 :

- accompagner 2 à 3 groupes de producteurs dans une dynamique de système de production maraichage (mécanisé sur planche permanente) en arboriculture et en polycultures avec rotation avec la culture de canne-à-sucre en tête d'assolement : suivi des projets et élaboration de références sur ces modèles économiques et environnementaux d'adaptation de l'agriculture et pouvant répondre aux contraintes des exploitations dans les périmètres de protection rapprochée des aires d'alimentation des captages d'eau potable ;
- suivre et stimuler les projets de conversion des systèmes agroécologiques des producteurs dans les périmètres de protection rapprochée des aires d'alimentation des captages d'eau potable.

Dans son compte-rendu PRDAR 2021, la CA a indiqué comme réalisations la construction du projet « culture sur planches permanentes », l'animation de deux réunions pour le lancement du projet en visioconférence, l'organisation et la réalisation de deux ateliers thématiques (fertilité du sol et les leviers biologiques) ainsi que cinq visio et audio conférences avec les prestataires. Toutefois, elle n'a pas été en mesure de nous fournir des productions et des livrables sur ces actions. La CA

¹² Ce fruit est régulièrement appelé fruit de la passion en métropole et maracudja en Guadeloupe et dans les pays de l'Amérique du Sud.

explique les difficultés de suivi de ce projet par le départ du conseiller.

Objectif 3 :

- réaliser un diagnostic de bonnes pratiques agricoles dans les GFA à partir de 2 ou 3 groupes pilotes ;
- favoriser l'émergence de pratiques agroécologiques en démarrage ou en cours d'activités pour pérenniser et développer des systèmes viables économiquement et durables.

Deux ateliers techniques participatifs ont été mis en place et 7 diagnostics d'exploitations ont été réalisés. Pour valoriser ces actions, la CA a créé une affiche intitulée « Mieux connaître les vers de terre », 7 brochures intitulées « Je valorise mes pratiques agroécologiques », 1 brochure intitulée « Réaliser son compost et lombricompost à la ferme », 7 fiches de synthèse incluant une analyse des pratiques agricoles et des recommandations.

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

Les auditeurs n'ont pas de remarque particulière concernant les ressources affectées (cf. § 4.4.3.).

4.5.2. Action AE2 – « Préparer l'agriculture de demain »

Les moyens alloués pour la mise en œuvre de l'action élémentaire représentent un coût total de 127 102 € dont moyens CasDar dédiés s'élevant à 78 028,58 €, soit 61 % du coût total dont 23 % du total CasDar. Les ETP affectés à la réalisation de l'AE représentent 1,32 ETP.

4.5.2.1. Description de l'action

Au travers de cette AE, la CA ambitionne d'améliorer l'environnement de la production agricole et les conditions de vie au sein de l'espace agricole guadeloupéen par une consolidation des références techniques, la mise à disposition d'études technico-économiques aux acteurs du développement agricole et rural et de contribuer à l'évaluation multicritères de la durabilité des systèmes d'exploitation dans le contexte guadeloupéen.

Cette action repose sur le réseau, l'observatoire économique et la capitalisation. Elle se décline en trois objectifs opérationnels pour l'exercice 2021 :

- réseau : Disposer rapidement d'un volume suffisant de données sur les exploitations agricoles de la Guadeloupe dans la base du réseau de suivi des systèmes d'exploitation pour être en mesure de produire des références ;
- observatoire économique : « Mettre à disposition des agriculteurs des références fiables pour faire évoluer leurs systèmes vers plus de résilience et de performance » ;
- capitalisation : Capitaliser et partager les savoirs accumulés dans la mise en place du réseau de suivi des systèmes d'exploitation ainsi que les besoins exprimés localement par les professionnels.

4.5.2.2. Comparaison entre les activités prévues et leur réalisation

En termes d'objectifs opérationnels, la mission a pris note des différentes réalisations et livrables pour chacun des 3 objectifs :

Objectif opérationnel 1 - Disposer d'un volume suffisant de données sur les exploitations agricoles

de Guadeloupe dans la base du réseau des systèmes d'exploitation pour être en mesure de produire des références :

- favoriser l'appropriation de la démarche par la CDA : L'animation du comité technique, composé des techniciens de la Chambre. La mission constate que l'animation d'un comité de pilotage, composé des élus de la commission Recherches, Formations & Politique Agricole a été réalisé. Les comptes rendus de ces comités ont été produits.
- élargir la base d'agriculteurs bêta-testeurs de l'application AGRINET/ : Seule la consolidation de la base d'agriculteurs bêta-testeurs (bilan, état des lieux, remobilisation) a été réalisée ;
- l'élargissement de la base d'agriculteurs n'a pu aboutir. L'écart s'explique par l'outil « Mes Parcelles » en configuration ;
- statuer sur l'outil de relance du réseau de suivi avec l'abandon de l'outil AGRINET en raison de difficultés liées à la maintenance, d'accès aux données de l'application a été statué pour s'orienter vers l'outil « Mes parcelles ». Ce choix a nécessité le lancement des travaux pour la configuration et l'appropriation de l'outil par les conseillers de la CA de Guadeloupe avec l'adaptation indispensable du référentiel des codes cultures, la création et l'animation d'un comité technique et la mise en place d'un serveur Proof of Concept pour ce nouvel outil.

Les auditeurs ont pris connaissance des productions et livrables : Fiches support des journées techniques, compte-rendu, diaporama, fiches du référentiel technico-économique....

Objectif opérationnel 2 - Mettre à disposition des agriculteurs des références fiables pour faire évoluer leurs systèmes vers plus de résilience et de performance

Cet objectif opérationnel a été fortement impacté par le départ en arrêt maladie de l'agent en charge du suivi.

S'agissant de l'actualisation de la méthode de production des références technico-économiques (RTE) à dire d'experts, les auditeurs constatent que seule la mise à jour de la méthodologie d'actualisation du RTE a été assurée. En outre, l'actualisation de 75 % des fiches n'a pas été réalisée et l'utilisation en lien avec l'observatoire économique des données du réseau de suivi a également été impacté en raison de la phase de configuration de l'outil « Mes parcelles » et la perte des données AGRINET.

Enfin, la mise en place progressive d'une démarche de type prospectif et la publication d'un observatoire n'ont pas été réalisées en raison de l'arrêt maladie de l'agent.

Objectif Opérationnel 3 - Capitaliser et partager les savoirs accumulés dans la mise en place du réseau de suivi des systèmes d'exploitation ainsi que les besoins exprimés localement par les professionnels :

L'accompagnement de l'association « Cap Agro écologie » a été réalisé ;

L'accompagnement des agriculteurs au travers de la déclaration de surface et conseils administratifs a également été réalisé ;

S'agissant de l'organisation des échanges et apprentissage entre pairs, de nombreuses journées techniques ont été organisées : diversification végétale, permaculture....

Le suivi d'exploitations agricoles a bien été réalisé, en revanche la détection des innovations n'a pas été réalisée car l'outil du réseau de suivi n'étant pas opérationnel, la détection des innovations n'a pas été possible.

Les auditeurs font le constat que cette AE a fortement été impactée par l'abandon de l'outil AGRINET

en faveur de l'outil Mes Parcelles d'une part, et le départ en arrêt maladie de l'agent en charge du suivi, d'autre part.

4.5.2.3. Comparaison des prévisions et des réalisations en termes de ressources affectées à l'AE

Le nombre d'ETP mobilisés a été porté à 1,32 ETP contre 2 prévus initialement, soit une baisse de 0,7 ETP qui s'explique par l'arrêt maladie d'un agent (réf §4.4.3).

CONCLUSION

L'analyse globale du programme audité et les investigations approfondies que la mission a conduites l'amène à identifier plusieurs points d'attention sur cet audit

Les auditeurs ont pu constater que les priorités gouvernementales ont bien été prises en compte dans le PRDAR 2021. Un travail sérieux est réalisé, au sein de la CA et des partenaires rencontrés (GDA BIO-ECO), par des équipes impliquées.

Le programme porté par la CA de la Guadeloupe en 2021, comportait 4 AE et la « Gouvernance », dont une coréalisée avec un partenaire, GDA Eco-Bio, pour 537 977 € de dépenses et 368 276 € de financement CasDar, soit un financement de 68 %.

Le pilotage du PRDAR, tant professionnel que technique, est en progression positive depuis la programmation initiale. Le PRDAR 2021 a été impacté par un contexte de crises. Toutefois, certains leviers ont permis d'y faire face. Dans ces circonstances le programme a été globalement réalisé. Des partenaires extérieurs à la CA sont bien présents et actifs.

En matière de gouvernance, la CA a suivi les recommandations de la DAAF et a confié chaque action élémentaire à un chef de projet.

Les indicateurs de suivi des actions sont toutefois à mieux préciser. Les actions sont valorisées avec un processus de capitalisation et de communication maîtrisées.

Dans l'ensemble, les actions ont été réalisées. La CA a su s'adapter dans un contexte de crises sanitaire, sociale et climatique, en conservant certaines manifestations et rencontres. Elle s'est dotée de nouveaux outils de communication et des livrables ont également été produits.

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

Cependant, les investigations des auditeurs les ont amenés à formuler cinq recommandations, à savoir :

R1. Recommandation adressée à la CA : Mieux articuler l'action de la Chambre avec GDA Eco-Bio dans la mise en œuvre de l'AE3.

R2. Recommandation adressée à la CA : Élaborer une note de procédures budgétaires pour fiabiliser les prévisions budgétaires initiales.

R3. Recommandation adressée à la CA : Améliorer l'enregistrement du temps de travail des agents engagés dans la mise en œuvre du programme, en attendant l'acquisition d'une solution progicielle type OCTAGRI, pour construire, suivre, compter et analyser les plannings des collaborateurs qui interviennent dans les différentes AE.

R4. Recommandation adressée à la CA : Veiller à l'élaboration de lettres de mission, propres au PRDAR, pour chacun des chefs de projet en début de programmation.

R5. Recommandation adressée à la CA et à la DAAF : Dans la préparation du nouveau programme, une attention particulière devra être apportée au développement et à l'élargissement des partenariats. L'enseignement agricole devrait être mieux associé à la construction du programme et au suivi des actions.

Signatures des auteurs

Mohamed AARABI
Inspecteur général

Naïda DRIF
Inspectrice générale

ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission



**MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE LA SOUVERAINETÉ
ALIMENTAIRE**

*Un bon
goût
pour tout*

Cabinet du ministre



Paris, le 30 JAN 2023

Le Directeur de Cabinet du Ministre
de l'Agriculture et de la Souveraineté
alimentaire

à

Monsieur le Vice-Président du Conseil
Général de l'Alimentation, de l'Agriculture
et des Espaces Ruraux (CGAAER)

N/Réf : CI 044007

V/Réf :

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

Pj : Fiche audits CASDAR 2023.

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 2023 du CGAAER, conformément aux propositions formulées par les Directions d'Administration Centrale et aux décisions du comité d'orientation du 21 décembre 2022 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.

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) 2021 de la Chambre Régionale d'Agriculture (CRA) de Provence-Alpes-Côte d'Azur ;
- le PRDAR 2021 de la CRA de Guadeloupe ;

—/—

75, rue de Varenne
75349 PARIS 07 SP
Tél : 01 49 55 93 50

- le programme 2020 de l'Organisme National à Vocation Agricole et Rurale et le Service de Remplacement de France ;

- les programmes 2021 de 2 instituts techniques : la Fédération des Producteurs des Plantes de Pommes de Terre et d'Astredhor (filière horticole)

Seront également audités les appels à projets suivants :

- l'appel à projets Jinnov Institut Français des Productions Cidricoles ;

- l'appel à projets QualiLed de la STEPP (Station Technique d'Expérimentation des Plantes en Pot).

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

Fabrice RIGOLET-ROZE



Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Noms Prénoms	Organismes	Fonctions	Dates de rencontre
DEBRANCHE Nicaise	CA de Guadeloupe	Contrôle de gestion et de la performance	23-05-2023
DUCROT Alexandre	DAAF de Guadeloupe	Chef du SEA	22-05-2023
JEAN-CHARLES Pascal	CA de Guadeloupe	Chef du service pôle développement et environnement	23-05-2023
LATCHMAN Christophe	GDA Eco-Bio	Président	26-05-2023
NEELS-ATHALYS Yvette	GDA Eco-Bio	Directrice	26-05-2023
OTTO Jean	CA de Guadeloupe	Sous-directeur administratif et financier	23-05-2023
PINARD Christophe	DGPE/BDA	Chargé de mission CasDar	23-03-2023
RUBRICE Edmond	CA de Guadeloupe	Sous-directeur des programmes et chef de service du pôle accompagnement et jeunes agriculteurs	23-05-2023
SELLIN Patrick	CA de Guadeloupe	Président	23-05-2023
TOUMSON Francis	CA de Guadeloupe	Directeur général	23-05-2023
VEDEL Sylvain	DAAF de Guadeloupe	Directeur	22-05-2023

Annexe 3 : Liste des sigles utilisés

AE	Action élémentaire
APCA	Chambres d'agriculture France
ARCO	Actions de référence du contrat d'objectifs national
ASP	Agence de services et de paiement
BDA	Bureau développement agricole et chambres d'agriculture
CA	Chambre d'agriculture
CasDar	Compte d'affectation spécial "développement agricole et rural"
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CIRAD	Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
COP	Contrat d'objectifs et de performance
COREDEF	Comité d'orientation recherche-développement-formation
CS	Comité scientifique
DAAF	Direction de l'alimentation, de l'agriculture et des forêts
DGPE	Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises
ETP	Équivalent-temps-plein
FEADER	Programme du Fonds européen agricole pour le développement rural
FOGAP	Fonds de garantie agriculture-pêche
GDA Eco-Bio	Groupement de Développement de l'Agriculture Écologique et Biologique de la Guadeloupe
GFA	Groupements fonciers agricoles
MIGA	Mission d'inspection générale et d'audit
ONVAR	Organisme national à vocation agricole et rural
PBS	Production brute standard

PDR	Plan de développement rural
PNDAR	Programme national de développement agricole et rural
POSEI	Programme d'option spécifique à l'éloignement et à l'insularité
PRDAR	Programme régional de développement agricole et rural
RTE	Références technico-économiques
SAU	Surface agricole utilisée
TATFNB	Taxe additionnelle à la taxe sur le foncier non bâti

Annexe 4 : Phase contradictoire – Réponse de la DAAF

Sujet : Re: Rapport d'Audit PRDAR Chambre d'agriculture de Guadeloupe- CASDAR 2021, phase contradictoire
De : VEDEL Sylvain - DAAF971/DIRECTION <sylvain.vedel@agriculture.gouv.fr>
Date : 19/09/2023 à 16:46
Pour : AARABI MOHAMED - CGAAER <mohamed.aarabi@agriculture.gouv.fr>
Copie à : "naida.drif@agriculture.gouv.fr" <naida.drif@agriculture.gouv.fr>, JOLY Alain - CGAAER <alain.joly@agriculture.gouv.fr>, DUCROT Alexandre - DAAF971/SEA <alexandre.ducrot@agriculture.gouv.fr>

Bonjour M AARABI,

La DAAF n'a pas de remarque sur le rapport.

Bien à vous

Sylvain VEDEL
directeur
DAAF Guadeloupe

Saint-Phy - BP 651 97108 BASSE-TERRE CEDEX
Tel : 05 90 99 09 55 - Mobile : 06 90 31 7990
agriculture.gouv.fr



**PRÉFET
DE LA RÉGION
GUADELOUPE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Annexe 5 : Phase contradictoire – Réponse de la CA de Guadeloupe



CGAAER
251 Rue de Vaugirard
75732 PARIS CEDEX 15

Baie-Mahault, le 26 SEP. 2023

A l'attention de :
Mohamed AARABI et **Naïda DRIF**
Administrateurs de l'Etat
Inspecteurs généraux du CGAAER

Espace Régional Agricole
Convenance – B.P. 35
97122 BAIE-MAHAULT
Tél. : 05 90 25 17 17
cda_director@guadeloupe.chambreagri.fr

Référence : PS/FT/ER/SDP-PAJA N° 40
Objet : Rapport d'Audit PRDAR Chambre d'agriculture de Guadeloupe- CASDAR 2021, phase contradictoire

Madame, Monsieur,

Nous vous remercions pour la qualité de votre travail d'audit du programme régional de développement agricole et rural de la Chambre d'agriculture de Guadeloupe sur la conformité de l'emploi des fonds CASDAR en 2021.

Nous sommes ravis que vous ayez donné une assurance raisonnable quant à notre bonne utilisation de ces fonds.

Nous n'avons pas de contradictions à apporter. Ce résultat est encourageant. On doit poursuivre nos efforts et respecter les recommandations.

Je vous prie d'agréer, Madame, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

Patrick SELLIN

Président



République Française
Établissement public
loi du 31/03/1924
Siret 189 710 0310 0080
APE 9411Z
www.guadeloupe.chambreagri.fr

Annexe 6 : Phase contradictoire – Réponse de la DGPE

Sujet : Re: Tr: Rapport d'Audit PRDAR Chambre d'agriculture de Guadeloupe- CASDAR 2021, phase contradictoire

De : PINARD CHRISTOPHE - DGPE/SCPE/SDPE/BDA <christophe.pinard@agriculture.gouv.fr>

Date : 27/09/2023 à 12:52

Pour : DRIF NAIDA - CGAAER <naida.drif@agriculture.gouv.fr>

Copie à : jerome.pichonnier@agriculture.gouv.fr, cedric.lorenzi@agriculture.gouv.fr, AARABI MOHAMED - CGAAER <mohamed.aarabi@agriculture.gouv.fr>, JOLY Alain - CGAAER <alain.joly@agriculture.gouv.fr>

Bonjour,

en accord avec le chef du bureau du BDA de la DGPE, Jérôme Pichonnier, et compte-tenu du fait qu'aucune recommandation n'est directement destinée à la DGPE dans le rapport d'audit du PRDAR 2021 de la chambre de Guadeloupe, notre bureau vous informe qu'il n'a pas d'observation à formuler.

Bien cordialement,

CHRISTOPHE PINARD
SCPE/SDPE/BDA

3 Rue Barbet de Jouy 75349 PARIS 07 SP
Bureau : Bj 234
Tel : +33 1 49 55 54 49
www.agriculture.gouv.fr



**MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE LA SOUVERAINETÉ
ALIMENTAIRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*