



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

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Evaluation du contrat d'objectif et de performance (COP) 2019-2023 de l'INAO et perspectives pour le COP 2024-2028

Rapport n° 23018

établi par

Benoît BONNEFOI

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Liliane TORLET

Inspectrice générale de l'agriculture

Juillet 2023

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

SOMMAIRE

RESUME.....	5
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	7
1. ANALYSE DU CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE PERFORMANCE 2019-2023 ET DE SA MISE EN ŒUVRE	10
1.1. Le processus d'élaboration et de suivi du COP	10
1.2. Bilan de la mise en œuvre de l'axe 1 : Développer les SIQO et renforcer leur attractivité et leur impact.....	14
1.2.1. Orientation stratégique 1 : Favoriser une approche intégrée économie-environnement-innovation	14
1.2.2. Améliorer la connaissance des SIQO	15
1.2.3. Renforcer la communication	16
1.2.4. Renforcer le pilotage stratégique de la politique des SIQO.....	18
1.2.5. Sécuriser davantage et mieux faire connaître le dispositif de contrôle	19
1.2.6. Consolider la protection des SIQO	20
1.2.7. Articuler les actions internationales avec la stratégie Europe Internationale du MAA	21
1.3. Bilan de la mise en œuvre de l'axe 2 : Poursuivre la modernisation interne afin d'améliorer l'efficience et la qualité de l'action publique.....	21
1.3.1. Favoriser mutualisations et coopérations avec FranceAgriMer, Odeadom et Agence Bio.....	21
1.3.2. Moderniser le fonctionnement des formations conçues par instances de l'INAO ..	22
1.3.3. Moderniser la gestion des ressources humaines	22
1.3.4. Poursuivre l'optimisation du système d'information en lien avec celui du MAA et des opérateurs de la sphère agricole	23
1.3.5. Contribuer à la maîtrise des dépenses de l'Etat conforter l'organisation administrative et financière.....	23
1.4. Conclusion globale sur la mise en œuvre du COP 2019-2023 de l'INAO	24
2. LES ENJEUX IDENTIFIES POUR L'ELABORATION DU COP 2024-2028	26
2.1. Les impulsions pour l'adaptation des SIQO	26
2.1.1. Des principes exigeants : construire et partager le cap – susciter l'initiative des ODG et des acteurs.....	26
2.1.2. Les SIQO résultent d'une construction progressive et de décisions successives qui marquent dans le temps long	28
2.1.3. Les fondamentaux des SIQO sont interpellés par les attentes sociétales	30
2.1.4. Les SIQO sont aussi interpellés par le changement climatique	31
2.1.5. Le cas particulier du label BIO.....	33
2.1.6. La période 2019-2023 : féconde en évolutions et en débats.....	34

2.1.7. Les fondamentaux des SIQO : Un socle à ré-expliciter dans le COP 2024-2028 ...	37
2.2. Les enjeux de l'INAO « gestionnaire de processus » pour l'élaboration du COP 2024-2028	38
2.2.1. Huit enjeux identifiés pour l'élaboration du COP 2024-2028	38
2.2.2. Maitriser et utiliser les outils de conduite du changement	40
2.2.3. Mettre en place une GPEC	41
2.2.4. Finaliser la réalisation du schéma directeur des systèmes d'information	42
2.2.5. Développer les mutualisations de façon raisonnée	43
2.2.6. Formaliser l'offre de service d'accompagnement des ODG	43
2.2.7. Fluidifier la mise en œuvre des processus	44
2.2.8. Concrétiser un plan de promotion des SIQO	44
2.2.9. Mettre en place un contrôle interne métier	45
2.2.10. Recommandation pour l'amélioration de la mise en œuvre des processus à inscrire dans le COP 2024-2028	47
ANNEXES	49
Annexe 1 : Lettre de mission	51
Annexe 2 : Note de cadrage	53
Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées	60
Annexe 4 : Liste des sigles utilisés	67
Annexe 5 : Documentation disponible	69
Annexe 6 : Bilan de réalisation des objectifs du COP 2019-2023 de l'INAO	73
Annexe 7 : Rappel historique sur les SIQO	77
Annexe 8 : Rappel sur les contrôles	82

RESUME

Le Conseil Général de l'Alimentation de l'Agriculture et des Espaces Ruraux a été chargé de réaliser une mission d'évaluation du contrat d'objectifs et de performance (COP) 2019-2023 de l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) et de faire des recommandations pour l'élaboration du COP 2024-2028.

L'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) est le gestionnaire du processus pour la reconnaissance, l'adaptation et le contrôle des Signes d'Identification de la Qualité et de l'Origine (SIQO) et des produits qui les revendent. Sa gouvernance associe les professionnels concernés et les pouvoirs public.

Le Contrat d'Objectifs et de Performance de l'INAO s'inscrit dans l'engagement de l'Etat pour une politique publique volontariste de distinction de la qualité et de promotion des produits agricoles et agroalimentaires. Il contient les orientations stratégiques à 5 ans pour l'exercice de la tutelle du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire (MASA) sur l'INAO et la conduite de l'établissement par l'équipe de direction.

La mise en œuvre du COP 2019-2023 à plus des 2/3 tant pour l'axe 1 de développement des SIQO que pour l'axe 2 de modernisation de l'INAO et l'analyse qualitative des actions conduisent la mission à considérer que sa mise en œuvre est satisfaisante, tout particulièrement si on intègre le contexte particulièrement perturbé de la période couverte en lien avec les conséquences de la crise sanitaire COVID 19, de l'épidémie de grippe aviaire et du changement climatique. Elle recommande pour le prochain COP de porter une attention sur le caractère stratégique des orientations en nombre limité et sur leur suivi pour en assurer une meilleure appropriation.

Pour ce qui concerne l'avenir des SIQO, les plus de 80 personnes rencontrées et la documentation examinée témoignent de la prise de conscience par les parties prenantes concernées, de la nécessité d'adapter leurs conditions de production. Il s'agit de répondre à l'évolution des attentes sociétales et aux conséquences du changement climatique sans dénaturer les principaux fondamentaux sur lesquels la promesse SIQO s'est construite individuellement et collectivement. Ces adaptations doivent cependant être réalistes du point de vue de leur mise en œuvre technique et équilibrées au regard de chacun des trois piliers du développement durable. Compte tenu des évolutions importantes de doctrine et de méthode concrétisées pendant la période 2019-2023, la mission recommande aussi de rappeler dans le COP les principaux éléments en vigueur. Il s'agit de conforter les impulsions nécessaires pour mettre en œuvre les orientations et des engagements pris par les signataires.

Le rapport propose aussi 8 thématiques pour améliorer les processus de gestion de l'INAO, pour promouvoir les SIQO et pour accompagner les opérateurs et leurs collectifs. Il s'agit ici de poursuivre résolument la modernisation et l'efficience du fonctionnement de l'INAO et de ses instances.

Mots clés : INAO, SIQO, AOP, IGP, Label Rouge, STG, Agriculture biologique, qualité, origine, opérateur de l'Etat, COP.

Liste des recommandations

R1. Limiter le nombre d'objectifs et d'actions pour maintenir le caractère stratégique du COP et veiller à définir des indicateurs SMART avec des cibles intermédiaires et portant sur les réalisations, les résultats et l'efficience afin d'en assurer une meilleure appropriation

R2. Conforter l'utilisation du COP pour le pilotage stratégique de l'INAO en formalisant des modalités de revue périodique et d'éventuelle actualisation

R3. Inscrire dans le Contrat d'objectifs et de performance 2024-2028 de l'INAO la formalisation et la mise en œuvre d'un plan d'action pour la mobilisation des ODG.

R4. Le COP 2024-2028 doit veiller à ce que la réponse aux attentes sociétales préserve l'équilibre entre chacun des 3 piliers du développement durable.

R5. Inscrire dans le COP 2024-2028 la formalisation et la mise en œuvre d'un plan d'action pour l'adaptation des productions sous SIQO au changement climatique.

R6. Inscrire dans l'axe 1 du COP le rappel des principaux éléments de doctrine et de méthode permettant d'assurer la bonne mise en œuvre des actions inscrites dans le COP 2024-2028

R7. Inscrire dans le COP 2024-2028 les 8 thématiques d'amélioration des processus de gestion des SIQO suivantes :

- Maitriser et utiliser les outils de conduite du changement
- Mettre en place une GPEC
- Finaliser la réalisation du schéma directeur des systèmes d'information
- Développer les mutualisations de façon raisonnée
- Formaliser l'offre de service d'accompagnement des ODG
- Fluidifier la mise en œuvre des processus
- Concrétiser un plan de promotion des SIQO
- Mettre en place un contrôle interne « métier »

INTRODUCTION

Le ministre en charge de l'agriculture a demandé au CGAAER de réaliser une mission d'évaluation du contrat d'objectifs et de performance (COP) 2019-2023 de l'Institut National de l'origine et de la qualité (INAO) et de proposer des perspectives pour le COP 2024-2028.

Les trois aspects suivants doivent être plus particulièrement examinés :

- L'opportunité de poursuivre des mutualisations entre opérateurs et l'adéquation entre les moyens qui leur sont alloués et les missions qui leur sont confiées ;
- L'adéquation moyens-missions et la présence d'outils efficaces de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) permettant à l'INAO de faire face au renouvellement des générations et à des besoins nouveaux en compétences ;
- Le recours par l'INAO au numérique pour améliorer sa performance et mettre en œuvre des objectifs du Gouvernement (100% de télé-procédures, accessibilité, dites-le nous une fois ...).

La mission a été confiée à Benoît Bonnefoi, Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts et Liliane Torlet, Inspectrice générale de l'agriculture.

L'INAO est un établissement public placé sous la tutelle du ministère chargé de l'agriculture. Il accompagne les producteurs qui s'engagent dans les démarches de qualité et gère plus globalement l'ensemble des signes d'identification de la qualité et de l'origine (SIQO), tels qu'ils sont définis par le code rural et de la pêche maritime : le label rouge (LR), l'appellation d'origine contrôlée/protégée (AOC/AOP), l'indication géographique protégée (IGP), la spécialité traditionnelle garantie (STG) et l'agriculture biologique (AB). Cet accompagnement se poursuit tout au long de la vie du produit, notamment dans le cadre de la mission de contrôle, de la protection des terroirs et des territoires et de la protection juridique des signes et des dénominations. En outre, l'INAO assure la promotion des concepts des signes d'identification de la qualité et de l'origine, et des actions de coopération internationale.

L'établissement se caractérise par une gouvernance mixte qui associe les pouvoirs publics et plus de 200 professionnels réunis au sein de ses instances. Cette organisation originale permet la co-construction des règles que s'imposent volontairement des professionnels pour différencier et valoriser leur production.

L'INAO est doté d'un conseil permanent chargé de définir la politique de l'institut et de voter le budget. Par ailleurs, cinq comités nationaux ont pour mission de proposer la reconnaissance d'un produit sous signe d'identification de qualité et d'origine, d'examiner le contenu des cahiers des charges, la conformité à la définition du signe, la définition des points à contrôler et leurs méthodes d'évaluation. Ils étudient et proposent toute mesure de nature à favoriser l'amélioration de la qualité et des caractéristiques des produits. Le Commissaire du gouvernement peut s'opposer à une décision mais pas la modifier.

Outre son siège, l'Institut, dispose de 21 sites et 1 antenne dans 8 délégations territoriales reparties sur le territoire métropolitain. Son plafond d'emploi est de 233 ETPT.

Le budget de l'INAO s'établit à 24 millions d'euros (budget initial pour 2023). Il provient pour 75% de la subvention pour mission de service public et, pour le reste, des contributions des opérateurs sur

les volumes de produits commercialisés sous SIQO (les droits) et, de manière marginale, de quelques facturations de prestations dont la gestion des manquements.

La tutelle métier de l'INAO est assurée par la Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) en coordination avec le secrétariat général pour la tutelle budgétaire.

Pour réaliser l'évaluation du COP 2019 - 2023 de l'INAO, la mission a procédé par entretiens et par l'analyse d'une abondante documentation.

65 entretiens ont été réalisés permettant d'auditionner plus de 80 personnes différentes représentant les différentes parties prenantes concernées par les SIQO tant du côté des professionnels et des agents de l'INAO que des pouvoirs publics, au niveau central et en région (voir liste des personnes rencontrées en Annexe 3). En effet, afin d'appréhender de manière complète les activités et les enjeux de l'INAO, un déplacement à Angers et à Tours a permis de rencontrer des agents et des professionnels exerçant dans le périmètre de la délégation territoriale Val de Loire, identifiée en concertation avec l'INAO.

L'ensemble des thématiques mentionnées dans le Guide méthodologique d'évaluation des opérateurs de la mission Agriculture-Alimentation-Forêt-Affaires Rurales (AAFAR) et de leur COP (version du 20/01/2017) ont été prises en compte avec une profondeur d'investigation guidée par l'identification des zones de risque notamment au travers des entretiens.

1. ANALYSE DU CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE PERFORMANCE 2019-2023 ET DE SA MISE EN ŒUVRE

1.1. Le processus d'élaboration et de suivi du COP

Le contrat d'objectifs et de performance (COP) 2019-2023 de l'INAO a été élaboré avec pour impératif d'accompagner la mise en œuvre des suites des Etats Généraux de l'Alimentation tenus en 2017.

A cette fin, le précédent COP de l'INAO a été prolongé d'un an dans l'attente de la Loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et une alimentation saine et durable (EGALIM) promulguée le 1er novembre 2018 et la finalisation des plans stratégiques de filières, adoptés par les interprofessions en 2018. Plus particulièrement, il s'agissait de contribuer à l'atteinte, dans les délais prescrits, des pourcentages minimum prévus par la loi précitée de produits sous SIQO dans la restauration collective publique et à la mise en œuvre de l'obligation, pour les exploitations sous SIQO, de satisfaire les exigences de la certification environnementale délivrée par le ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire (MASA). Les interprofessions affichaient, pour la plupart, dans leur plan de filière élaboré fin 2017¹, la volonté d'augmenter substantiellement les productions sous SIQO pour assurer la montée en gamme de l'offre de la ferme France.

Le COP a été rédigé par l'INAO, en tenant compte de ce contexte, et des échanges ayant eu lieu dans le cadre de la rencontre stratégique annuelle avec le MASA du 19 janvier 2018², relative aux objectifs de la directrice de l'institut et sur la base d'une réflexion interne en Conseil permanent, en comité de direction et en concertation avec les organisations syndicales de l'institut.

Le COP 2019-2023 de l'INAO a été adopté par vote en Conseil Permanent de l'INAO le 4 décembre 2018 puis signé sur le Salon International de l'Agriculture par le Ministre en charge de l'agriculture, le Président du Conseil permanent et la Directrice de l'institut, le 26 février 2019.

Il s'organise autour de deux axes :

- Le développement des SIQO par le renforcement de leur attractivité et de leur impact,
- La poursuite de la modernisation de l'organisation interne afin d'améliorer l'efficience et la qualité de l'action publique.

Le premier axe vise 3 objectifs, il est décliné en 7 orientations stratégiques représentant 12 actions. Le second axe est décliné en 5 objectifs et 10 actions (voir le tableau synoptique des axes/objectifs/actions/indicateurs et réalisations du COP en Annexe 6). Les objectifs du premier axe du COP de l'INAO sont transverses et explicitent la manière dont l'INAO participera au

¹ Plans de filière des interprofessions consultables à l'adresse suivante : <https://agriculture.gouv.fr/egalim-les-plans-de-filières>

A titre d'illustration peuvent être mentionnés les objectifs du plan filière d'INTERBEV du 14/12/2017 qui prévoyait s'agissant des productions sous SIQO :

Pour la viande bovine : augmentation du volume selon les filières de 3% à 40% de Label Rouge sous 5 ans (en garantissant une expérience gustative supérieure et respectant des critères de production plus exigeants sur l'impact environnemental et sur le bien-être animal tout au long de la filière avec l'engagement de la filière à rémunérer justement chacun des maillons jusqu'à l'éleveur) et doublement du volume en bio (en incluant des critères gustatifs minimaux dans les cahiers des charges de tous les SIQO, y compris le Bio).

Pour la viande de veau : objectif à 5 ans de réamorcer la croissance de la production des veaux Label Rouge / IGP, et de doubler la production de veaux Bio (en structurant les filières veaux sous SIQO pour donner de la visibilité aux éleveurs, en engageant les filières sous SIQO dans une logique de contractualisation et en répondant mieux aux attentes des consommateurs en repositionnant les SIQO et en renforçant les exigences, en particulier sociétales, de leurs cahiers des charges)

Pour la viande ovine : objectif d'atteindre 30% d'agneaux SIQO vendus (contre 17%) et de doubler la proportion de brebis certifiées Bio dans le troupeau français (11% au lieu de 5.5%) par le renouveau de la contractualisation.

² Courrier du 5/02/2018 de la DGPE diffusant le compte rendu de la rencontre stratégique annuelle INOA-tutelle du 19/01/2018

développement des SIQO. Ils ne sont pas reliés spécifiquement aux orientations stratégiques qui sont requalifiées d'objectifs dans le tableau de synthèse annexés au COP de l'INAO.

Pour mémoire, le COP 2014-2017 de l'INAO comportait 6 axes stratégiques déclinés en 27 objectifs opérationnels regroupant 80 actions. Un effort de ciblage sur un nombre plus limité d'objectifs a été réalisé conformément aux recommandations du CGAAER³.

Chaque action inscrite au COP 2019-2023 de l'INAO est assortie d'un indicateur (à l'exception de la première action qui a deux indicateurs) et d'une valeur cible à atteindre au terme du contrat (« cible 2023 »), la situation de départ étant rappelée (voir Annexe 6).

Cette présentation, ne mentionnant pas de cible intermédiaire, sauf pour le deuxième indicateur (publication à réaliser fin 2020), conduit à ce que le caractère mesurable⁴ des indicateurs ne soit effectif que pour la dernière année du COP, limitant ainsi la possibilité de suivi du bon avancement des réalisations durant le COP. Par ailleurs, l'atteinte de certaines cibles dépend de manière non négligeable de l'action de partenaires externes de l'INAO (indicateur 3 Nombre de publications de l'observatoire des SIQO, indicateur 12 : réunion avec les partenaires en matière d'actions internationales, indicateur 13 : nombre d'études mutualisées auxquelles l'INAO participe et indicateur 17 : déploiement de Renoir RH) entachant le caractère spécifique desdits indicateurs.

Lors des entretiens conduits par la mission, des difficultés de l'INAO à mobiliser les autres contributeurs indispensables pour atteindre l'objectif ont d'ailleurs été évoquées s'agissant du fonctionnement de l'observatoire des SIQO, de l'organisation d'une réunion sur la stratégie en matière d'actions internationales ou encore du déploiement de RenoirRH.

La mission relève enfin que le COP de l'INAO ne prévoit que des indicateurs d'activité⁵. Ainsi, les dimensions d'impact, d'efficience et de qualité de service des actions inscrites au COP de l'INAO n'ont pas été prises en compte.

La réalisation du COP 2019-2023 de l'INAO a donné lieu à un bilan intermédiaire établi par l'INAO décrivant la situation arrêtée au 1er décembre 2020. Ce bilan a été présenté au Conseil Permanent le 3 décembre 2020 à la demande du contrôleur budgétaire. En revanche, la mise en œuvre du COP ne semble pas avoir fait l'objet d'un rapportage au ministère de tutelle, ce qui est de nature à questionner la réalité de l'utilisation du COP comme outil de pilotage pour le ministère de tutelle durant sa mise en œuvre. Il a été indiqué à la mission que la note de service SG/SASFL/SDABC/2017-614 du 13/06/2017 relative à la mise en œuvre du pilotage stratégique des opérateurs ne serait plus adaptée, sans pour autant avoir été actualisée.

³ Rapport n°16085-2017 : Revue de l'INAO (Institut National de l'Origine et de la Qualité) en amont du renouvellement de son contrat d'objectifs et de performance

⁴ Un indicateur doit être SMART pour être pertinent, c'est-à-dire

Spécifique : indicateur couvrant les enjeux importants de l'opérateur et de ce fait pertinent

Mesurable : indicateur quantifiable avec des informations disponibles

Acceptable/ambitieux : indicateur équilibrant le niveau d'ambition (représentant un défi motivant), et le caractère raisonnable et atteignable afin d'obtenir l'adhésion des contributeurs.

Responsable : indicateur dont la réalisation est directement imputable à la structure à laquelle il est adressé
et Temporel : indicateur dont l'échéance dans le temps est définie

⁵ Le guide méthodologique pour la construction de COP du CIMAP rappelle qu'il est important que les indicateurs rattachés aux objectifs ne soient pas exclusivement des indicateurs d'activité et que la mise en place d'indicateurs de résultats et d'efficience doit aussi être recherché. Pour mémoire les indicateurs d'activité mesurent le volume d'activité (ex nombre d'études lancées), les indicateurs de résultat mesurent l'impact de l'action publique (ex : % de détection des anomalies par rapport au nombre de contrôles réalisé) et les indicateurs d'efficience mesurent le rapport entre les résultats et les moyens.

Les entretiens convergent sur le fait que le contenu du COP est très peu connu des équipes tant du ministère que de l'opérateur, et ce, bien que les objectifs annuels fixés aux responsables de services de l'INAO et figurant dans les comptes rendus des entretiens professionnels pour l'année 2022, rejoignent en partie ceux du COP.

Les échanges entre l'INAO et le ministère de tutelle relatifs aux objectifs stratégiques et à leur suivi se concentrent sur la préparation de la lettre d'objectifs annuels adressée par le Ministre à la directrice générale. Ils sont pilotés par la DGPE dont le chef du service Compétitivité et Performance Environnementale est Commissaire du gouvernement auprès de l'INAO. Le secrétariat du MASA est associé pour les sujets qui le concernent. La note de service SG/SAFSL/SDABC/2017-614 du 13/06/2017, prévoit « un bilan de l'avancement du contrat d'objectifs et de performance (COP) lors de la rencontre stratégique annuelle réalisée à l'automne ». La réalité de ce bilan n'a pas été confirmée dans le cadre des entretiens de la mission, ni par les documents qu'elle a pu consulter. Les entretiens ont permis de comprendre que la note de service ne correspond plus à la procédure actuellement mise en œuvre.

Il convient de rappeler que le Commissaire du Gouvernement participe ou est représenté à chaque réunion des instances nationales de l'INAO (Conseil permanent et Comités nationaux). Il a, en conséquence, une visibilité continue sur le fonctionnement et les travaux de l'INAO qui concurrence l'intérêt d'organiser des points intermédiaires d'avancement du COP.

La conséquence négative de cette situation est que le détail des indicateurs du COP et leurs cibles, ont été assez vite perdus de vue et que le bilan final de leur atteinte est moins favorable qu'aurait pu le justifier l'ampleur des travaux que la mission a pu constater comme réalisés par l'INAO en lien avec chaque objectif ou action inscrit au COP. Le tableau synoptique d'analyse de la mise en œuvre du COP (voir Annexe 6) propose de ce fait deux approches, la première s'intéresse exclusivement à l'atteinte des cibles et la seconde plus favorable prend en compte toutes les réalisations correspondant à la mise en œuvre de l'action prévue.

Les lettres d'objectifs annuels adressées à la directrice générale de l'INAO sur la période 2019-2022 font expressément référence au COP dont elles reprennent certains objectifs, en nombre limité, pour en préciser le calendrier en fixant un jalon annuel, ou les modalités de mise en œuvre, et auxquels elles ajoutent des objectifs complémentaires. Sur la période 2019-2023, les lettres d'objectifs sont restées cohérentes avec le COP, à une exception issue de la lettre du 30/12/2020 relative aux objectifs 2020 s'agissant des programmes de communication présentés au financement européen (ce point est repris au § 1.2.3.). Pour autant, les rapports annuels de la directrice générale de l'INAO relatifs aux objectifs annuels qui lui étaient fixés ne permettent pas un suivi complet des objectifs du COP qu'ils ne couvrent que très partiellement.

De son côté, l'INAO a élaboré, de manière participative avec ses équipes, un projet d'établissement dont l'objectif annoncé était d'être le plan d'actions concerté visant à obtenir les résultats visés dans le COP. 60 fiches actions ont ainsi été élaborées dont 46 étaient rattachées à un objectif stratégique du COP tout en prévoyant, dans la plupart des cas, un contenu différent de celui de l'action inscrite au COP pour ledit objectif.

L'INAO a utilisé ce projet d'établissement comme outil d'animation et de pilotage interne, procurant ainsi à la démarche une forte notoriété auprès des cadres et des élus de l'institut. Un suivi continu a été assuré par un comité de pilotage dédié (jusqu'à 4 réunions par an), et des points d'avancement ont été présentés en Conseil Permanent et en Comité Hygiène Sécurité. Ce projet d'établissement est considéré par la plupart des interlocuteurs rencontrés par la mission comme trop ambitieux au regard des moyens mobilisables au sein de l'INAO. Le bilan présenté en comité de pilotage du 23/01/2023 fait état d'un taux d'actions finalisées ou qui le seront dans les délais prévus de 63,33%, de 20% d'actions en retard ou à reprendre et de la clôture sans réalisation de 16,66% des actions. Ce suivi du projet d'établissement apporte un certain nombre d'informations utiles au suivi de la mise en œuvre du COP, mais là aussi le recouplement n'est que partiel.

En conclusion, si l'élaboration du COP et le lancement de sa mise en œuvre ont créé une forte émulation au sein de l'INAO et de ses instances en concertation avec le MASA, par la suite il a été quelque peu oublié faute d'être utilisé comme outil de pilotage et de suivi.

Afin de redonner au COP, son utilité en tant qu'instrument central du pilotage stratégique de l'opérateur avec la lettre de mission de la directrice générale et les lettres d'objectifs annuels, la mission formule les deux recommandations suivantes :

Recommandation adressée au MASA et à l'INAO

R1. Limiter le nombre d'objectifs et d'actions pour maintenir le caractère stratégique du COP et veiller à définir des indicateurs SMART avec des cibles intermédiaires et portant sur les réalisations, les résultats et l'efficience afin d'en assurer une meilleure appropriation

Recommandation adressée au MASA et à l'INAO

R2. Conforter l'utilisation du COP pour le pilotage stratégique de l'INAO en formalisant des modalités de revue périodique et d'éventuelle actualisation

Le bilan détaillé de la mise en œuvre des objectifs inscrits au COP est exposé ci-après. Pour l'établir, la mission s'est attachée à exploiter l'ensemble des informations qu'elle a pu collecter dans le cadre des entretiens et au travers de la documentation qui lui a été communiquée.

Il convient de rappeler que la mise en œuvre du COP 2019-2023 a été, comme celle du projet d'établissement, fortement impactée en 2020 et 2021 par la crise sanitaire de la COVID 19. De plus, l'influenza aviaire et les aléas climatiques (sécheresse en particulier) ont généré une charge de travail supplémentaire importante pour l'INAO notamment au travers de la multiplication des demandes de modifications temporaires des cahiers des charges.

1.2. Bilan de la mise en œuvre de l'axe 1 : Développer les SIQO et renforcer leur attractivité et leur impact

1.2.1. Orientation stratégique 1 : Favoriser une approche intégrée économie-environnement-innovation

Action	Indicateur	Cible 2023
Suivi et coordination pour les reconnaissances et les modifications de cahiers des charges	Mise en place d'un outil de veille, de suivi et de coordination	Réalisé
	Diffusion d'une publication "attentes sociétales" à destination des ODG :	Publication ODG réalisée fin 2020

Cette orientation tient une place particulière au sein du COP dans la mesure où elle traduit l'ambition de l'INAO de porter une offre de différenciation par les SIQO fondée sur leurs spécificités bien identifiées, plus cohérentes, plus lisibles et plus faciles à expliquer, ce qui renvoie vers de nombreuses actions du COP. Il s'agit de développer, de manière transversale, l'approche économique, la prise en compte des attentes sociétales dont l'agroécologie et l'innovation. L'action vise à assurer le suivi et la coordination de ces évolutions tant pour les reconnaissances de nouveaux SIQO que pour les modifications de cahiers des charges.

S'agissant de l'indicateur « Mise en place d'un outil de veille, de suivi et de coordination », le COP détaillé précise que des outils permettant de veiller à la coordination des actions et pouvant être mobilisés à tous les stades des procédures de reconnaissance ou de modification pour assurer les points de vigilance doivent être mis en place.

Dans son rapport d'étape au Conseil Permanent du 30/12/2020, l'INAO mentionne comme réalisation à rattacher à cet indicateur le « Document analyse d'impact des projets de reconnaissance/modification des cahiers des charges - diffusé en 2019 ». Ce rapport, effectivement produit par la Commission nationale Economie, décrit une méthode d'étude de l'impact économique de la reconnaissance d'une indication géographique et de la modification d'un cahier des charges (dans le cadre de l'étude de faisabilité technique et économique des demandes). Les ODG et les commissions d'enquête se sont progressivement approprié cette procédure améliorant ainsi l'analyse technique et économique des dossiers présentés.

En matière d'innovation, pour répondre aux défis du changement climatique et des évolutions des attentes sociétales, l'INAO a entrepris une révision de ses procédures et développé des outils à disposition des organisations de défense et de gestion (ODG) :

- En 2021, directive variétés d'adaptation à fin d'adaptation dite VIFA⁶ validée par le CNAOV, permettant aux ODG viticoles qui le souhaitaient d'introduire, à échelle restreinte, dans leurs

⁶ Elle permet d'introduire à échelle restreinte dans le cahier des charges et moyennant un suivi précis (Dispositif d'évaluation des innovations (DEI) de suivi du potentiel d'adaptation en matière climatique ou de résistance aux maladies par un organisme habilité à conduire des expérimentations, désigné par l'ODG) des cépages résistants aux maladies ou adaptés aux évolutions climatiques pour à terme les intégrer au cahier des charges, les encadrer ou les rejeter (réversibilité). Le recours à des expertises scientifiques doit permettre de vérifier l'effectivité de la réponse en terme d'adaptation et d'évaluer les impacts sur les caractéristiques des produits et leur lien au terroir. Accessible à tous les opérateurs (signature d'un protocole d'observations, mesures et prélèvements) et limitation des quantités mises en œuvre et commercialisées ;

Elle permet, pour les AOP viticoles, et les opérateurs qui le souhaitent, de participer aux travaux d'évaluation, en relation avec leur ODG et l'INAO, durant une période d'observation d'au moins 10 ans

cahiers des charges la possibilité d'essayer, moyennant un suivi précis, des cépages résistants aux maladies ou adaptés aux évolutions climatiques ;

- Mise en place en 2021 du Réseau Technique d'Innovation (RTI), en partenariat avec les centres techniques IFV (vin) et Idele (élevage), et associant les délégations territoriales de l'INAO afin d'anticiper l'arrivée de pratiques innovantes et leur intégration éventuelle dans les cahiers des charges (CDC) de produits sous SIQO via un travail prospectif de veille et d'analyse réglementaire (UE et nationale), technologique et expérimentale sur les filières agricoles.
- En 2023 le CNAOV a introduit le dispositif d'évaluation des innovations (DEI) afin de permettre l'expérimentation des innovations sans perdre le bénéfice des Appellations, dans un cadre défini garantissant notamment le respect des fondamentaux⁷ ;
- Pour le Label Rouge, les conditions de production communes⁸ qui remplacent progressivement depuis 2017 les notices de production, embarquent les questions de bien-être animal et les autres aspects répondant aux attentes sociétales, y compris certaines qui n'ont pas d'impact sur la qualité du produit mais visent à répondre aux attentes des clients et distributeurs.

La diffusion d'une publication relative aux attentes sociétales auprès des ODG prévue par le second indicateur, a été réalisée par l'INAO début 2021. Le document expose les orientations détaillant 3 options relatives aux dispositions environnementales et de bien-être animal votées en Conseil Permanent le 3 décembre 2020

L'action a donc été menée à bien.

1.2.2. Améliorer la connaissance des SIQO

Action	Indicateur	Cible 2023
Veiller à la bonne intégration des systèmes d'information (utilisés pour la connaissance des SIQO : OT SIQO SI BIO et synergie entre partenaires : FAM, INRAE, Agence bio, MAA-SSP, INAO)	Réunions du comité stratégique et du comité opérationnel de l'observatoire national	4 par an
Améliorer la valorisation des données collectées	Publications annuelles	Chiffres clés, 2 publications filières, une étude et une publication de l'obs éco des SIQO

La création de l'observatoire national des SIQO en avril 2017 entre FranceAgriMer, l'INAO, l'INRAE, l'Agence Bio et le MASA visait à permettre l'expertise de l'efficacité économique de la démarche de différenciation via les SIQO en partageant les données, méthodes et analyses. Il s'agissait donc

⁷ Nouveau dispositifs d'encadrement des expérimentations : Ne concerne que des dispositions du cahier des charges ne remettant pas en cause les fondamentaux de l'AOC. La modification d'une condition de production inscrite dans le cahier des charges est soumise à un dispositif scientifique d'évaluation mise en œuvre par des opérateurs volontaires seuls à pouvoir les appliquer sur des superficies ou des volumes limités. Au terme de l'évaluation, la modification est ouverte à tous les opérateurs, le cas échéant après nouvelle rédaction, ou abrogée pour revenir à la condition initiale. Limitée aux situations de pression externe telles que changement climatique ou enjeux environnementaux, nécessitant la mise en œuvre de solutions techniques alternatives.

⁸ Elles fixent les critères minimaux que doivent respecter l'ensemble des cahiers des charges Label Rouge d'une filière. Elles sont amenées à évoluer régulièrement afin d'intégrer de nouvelles exigences en réponse aux attentes sociétales, aux évolutions de marché, ou encore aux nouveaux modes de consommation. Pour la filière veau, les CPC intègrent depuis 2022 de nouvelles mesures agro-environnementales et portant sur le bien-être animal, avec notamment l'exigence d'une alimentation sans OGM, un meilleur encadrement des conditions en bâtiments, de la durée de transports et de la gestion du stress avant abattage, ainsi que de clarifier l'étiquetage à destination des consommateurs.

d'observer la création de la valeur ajoutée dans les filières sous SIQO et à la comparer avec ce qui se passe dans les filières sans SIQO (analyse des externalités) et ce en valorisant les données administratives existantes. FranceAgriMer a développé, pour cet observatoire, une base de données permettant de recevoir les données des différentes sources (développement d'API) et conçue de manière à être adaptable aux différentes filières et angles d'analyse (utilisation de la nomenclature COICOP élaborée par l'ONU, classifiant les fonctions de consommation des ménages). Toutefois, les résultats restent inférieurs aux ambitions, l'absence de moyens dédiés ayant limité l'activité de l'observatoire. Ainsi, le nombre de réunions ciblé n'a été atteint qu'une année, en 2019.

S'agissant des publications, les chiffres clés nationaux annuels des SIQO ont été publiés, ainsi qu'un certain nombre de chiffres clés par filière (lait, viandes, charcuteries et spiritueux) et plusieurs études (Impact des SIQO sur l'emploi, Evaluation de la durabilité des filières sous SIQO, AOP des filières lait en zone de plaine). Par ailleurs, les mementos régionaux se sont multipliés.

En revanche, le nombre d'études produites par l'observatoire national des SIQO reste inférieur à la cible. Jusqu'à présent, seule la 1ere partie de l'étude relative à 11 fromages sous IG a été publiée (évolution sur 10 ans des principales données économiques), la seconde partie relative à la création de valeur (données micro économiques) est finalisée mais pas publiée. L'étude sur la pomme golden est poursuivie mais est confrontée à une insuffisance des données exploitables qui n'a pas permis sa publication.

Ce bilan devrait conduire à questionner l'adéquation de l'observatoire tel qu'il existe aujourd'hui avec les besoins des acteurs des SIQO et les moyens mobilisables pour le réaliser, cela afin d'établir un programme de travail partagé et suivi. La question de l'accès aux données micro économiques devra être prise en compte dans cette analyse.

Ces actions n'ont été que partiellement réalisées.

1.2.3. Renforcer la communication

Action	Indicateur	Cible 2023
Sécuriser la communication réactive	Elaborer des argumentaires sur les sujets à crise médiatiquement sensibles :	Bilan annuel
Développer la communication proactive	2 programmes cofinancés "Commission européenne" déposés sur 5 ans dont un orienté principalement vers la restauration collective selon les orientations de la loi EGALIM :	Réalisé

La commission communication du Conseil permanent a constitué 4 groupes thématiques (attentes sociétales, contrôles officiels, image IGP, SIQO et industrie) pour bâtir avec les filières des messages homogènes et être plus proactifs face à des sollicitations presse sensibles.

Des entretiens avec les interlocuteurs concernés, il ressort une appréciation satisfaisante des éléments de langage (EDL) produits par l'INAO pour la communication sur les sujets médiatiquement sensibles⁹. Une note interne à l'INAO de 2022 fait état de difficultés à produire à l'avance des EDL pertinents en raison de la diversité des SIQO, du contenu des cahiers des charges,

⁹ Exemple récent de la préparation en lien avec une émission de télévision sur l'Agriculture Biologique

et des différences de sensibilité selon les types de publics et de parties prenantes des SIQO. Le président du Conseil permanent pousse à une communication offensive proactive promouvant la modernité des SIQO¹⁰.

Conformément à cette ligne, le programme de travail de l'équipe communication de l'INAO pour 2023 prévoit une communication autour de deux pistes de travail : améliorer la connaissance des logos et une communication plus « offensive » en amont (création d'un dossier de presse sur les SIQO, réflexion sur une communication autour des Comités nationaux avec la mise en place d'éléments de langage partagés). Le nouveau Président de la commission nationale Communication affiche également la volonté de construire un programme de promotion ambitieux articulé avec les interprofessions.

Le bilan des travaux de la commission communication a été présenté au Conseil permanent du 7/12/2021 puis en octobre 2022.

L'objectif de présentation pour obtenir un financement européen de deux programmes de promotion a été abandonné, avec l'accord implicite du MASA, la lettre d'objectifs de la directrice générale pour 2021 mentionnant la transmission d'une expertise de l'INAO sur le sujet. Cette expertise aurait conclu à l'inadéquation du dispositif de financement par l'Union européenne de programmes de promotion¹¹ avec les possibilités, notamment financières, de l'INAO. En effet, une part de financement national doit pouvoir être mobilisée pour pouvoir candidater au financement européen (30% au minimum pour les actions sur le marché intérieur 20% pour les pays tiers). Toutefois cette exigence, découlant directement du règlement européen, aurait dû être prise en compte avant inscription de l'objectif au COP. A tout le moins son abandon aurait mérité une formalisation plus claire de la décision d'abandon d'une action du COP.

Il convient de noter que si l'action n'a pas été mise en œuvre sous la forme prévue, l'INAO a toutefois déployé en 2021 et 2022, un programme de communication à l'égard des acteurs de la restauration collective afin d'accompagner la mise en œuvre des objectifs de la loi EGALIM (en particulier, participation au salon des Maires et des collectivités locales et campagne de communication à l'égard des élus). Son budget communication a été significativement augmenté sur ces ressources propres, de 99 000 € en 2019, il est passé à 149.000 € en 2020 et 280.000 € en 2022.

Le bilan par MEDIAPILOTE de la présence de l'INAO sur le Salon des Maires en 2022 relève que « les collectivités ont beaucoup progressé dans leur connaissance de la loi et sont maintenant à la recherche d'informations pratiques sur l'approvisionnement ».

La première action a été partiellement mise en œuvre et la seconde ne l'a pas été sous la forme prévue.

¹⁰ Discours d'investiture devant le Conseil permanent le 5 juillet 2022, le nouveau président, Monsieur Brisebarre : « Le savoir-faire de l'INAO est unique, précieux, riche de ses compétences et chargé d'histoire, nous devons le faire savoir au travers d'une communication offensive. N'ayons pas peur de prendre la parole sur des sujets qui nous concernent et ne laissons pas nos contradicteurs occuper le terrain car la première information est toujours la plus efficace. Un communiqué de presse ne coûte pas grand-chose en moyens, si ce n'est un peu d'énergie cérébrale, et il est nécessaire de prendre la parole, d'expliquer notre action, et d'affirmer le concept moderne que représentent les signes de qualité, que ce soit pour la vie des territoires, pour la proximité au sens large, ou pour l'origine et la qualité des produits. »

¹¹ Règlement (UE) 1144/2014 du Parlement et du Conseil du 22 octobre 2014 relatif à des actions d'information et de promotion concernant les produits agricoles réalisées sur le marché intérieur et dans les pays tiers et abrogeant le règlement (CE) n°3/2008 du Conseil

1.2.4. Renforcer le pilotage stratégique de la politique des SIQO

Action	Indicateur	Cible 2023
Favoriser la réflexion stratégique des Comités Nationaux	Sessions des Comités Nationaux dédiées à la stratégie SIQO	Une par mandat
Développer un réseau entre l'INAO et les acteurs des SIQO	Formation des membres des instances	Une par mandat
	Réunion avec les acteurs des SIQO en région	Une par an

Les bilans de mandature 2017-2022¹² des instances restituent les réflexions à caractère stratégique qu'elles ont conduites pendant le COP, notamment sur l'adaptation au changement climatique et les attentes sociétales. Les débats en séances plénières ont souvent été alimentés par des commissions ou groupes de travail thématiques constitués par ces comités, ou par le Conseil permanent pour les sujets transversaux.

A titre d'exemple, visant à documenter l'atteinte de la cible prévue par le COP, les réunions suivantes peuvent être mentionnées :

Instance	Date séance	Thématiques débattue
CNAOP	10/06/2021	Présentation du rapport final du groupe de travail « Dispositions innovantes à visée socio-économique ». Demande d'analyse complémentaire. Débat et demande d'analyse complémentaire
CNIGP/LR/STG	3/02/2021	Présentation des orientations du Conseil permanent sur les attentes environnementales et cahiers des charges. Débat
CNAOV	2-3/06/2021	Présentation de la stratégie nationale « Changement climatique » pour avis. Débat et validation
CNIGP vin	2/07/2020	Présentation des travaux sur les Zones à Proximité Immédiate. Procédure validée et traduite depuis dans la directive INAO-DIR-2021-1.
CNAB	30/09/2021	Présentation des travaux du groupe de travail inter comités du Conseil permanent sur l'Agrivoltaïsme pour avis

Le travail va être poursuivi, le Conseil permanent ayant retenu trois thématiques clefs comme priorités stratégiques de la nouvelle mandature : adaptation des cahiers des charges aux attentes sociétales, adaptation des cahiers des charges et des procédures INAO au changement climatiques et communication.

Les membres des instances nationales élus en 2022 ont été formés aux missions de l'INAO (organisation, règlement, doctrine, procédures, etc.) lors de la séance d'installation de chaque comité, puis lors d'une journée d'accueil dans la délégation territoriale dont dépend leur ODG

¹² Bilan de mandature 2017-2022 du Comité national des Appellation d'Origine laitières, agroalimentaires et forestières, séance des 12 et 13 janvier 2022, document 2022-CN116

Bilan de mandature 2017-2022 Comité national des Indications Géographiques Protégées, Labels Rouges et Spécialités Traditionnelles Garanties, séance des 26 janvier 2022, document 2022-CN 117 25

Bilan de mandature 2017-2022 Comité national des Appellations d'Origine relatives aux vins et aux boissons alcoolisées et des boissons spiritueuses, séance des 9 et 10 février 2022, document 2022-CN128

Bilan de mandature 2017-2022 Comité national des indications géographiques protégées relatives aux vins et aux cidres, séance du 27 janvier 2022, document 2022-CN 109

Bilan de mandature 2017-2022 Comité national de l'Agriculture Biologique séance du 11 février 2022

(présentation des missions de l'INAO dans les territoires, et plus particulièrement le rôle d'accompagnement des commissions d'enquête)

S'agissant des réunions avec les acteurs des SIQO en région, la crise de la COVID-19 a limité les possibilités mais en juin et juillet 2023 l'INAO a organisé une série de rencontres avec les ODG visant à échanger sur les opportunités et les risques liés aux problématiques de dérèglement climatique (sécheresses, intempéries...), d'atteintes à l'environnement et à la biodiversité, sur la notion de bien-être animal, les objectifs de décarbonation...

Les actions ont été menées à bien.

1.2.5. Sécuriser davantage et mieux faire connaître le dispositif de contrôle

Action	Indicateur	Cible 2023
Déployer les Dispositions communes de contrôle	Basculement de tous les plans de contrôle (PC) dans le nouveau format	100% des PC sous nouveau format
Informatiser le pilotage et le suivi des contrôles	Déploiement de l'application VISIOCO et insertion des contrôles AB dans le système informatique de l'agriculture biologique	Bases de données opérationnelles

L'article L642-2 du Code rural et de la pêche maritime, prévoit que les plans de contrôle des cahiers des charges des produits sous signes officiels de la qualité et de l'origine peuvent être constitués :

- De dispositions de contrôle communes (DCC) à plusieurs cahiers des charges, plusieurs filières ou à plusieurs organismes de contrôle ;
- De dispositions de contrôle spécifiques au cahier des charges (DCS).

Depuis 2018, l'objectif est de généraliser l'introduction de ce nouveau format afin d'harmoniser et simplifier le dispositif de contrôle et de permettre une validation plus rapide des plans de contrôle. Dorénavant, le plan de contrôle d'un cahier des charges d'un produit sous SIQO (sauf l'Agriculture biologique) est composé des dispositions de contrôle communes élaborées par le Comité Agrément et Contrôle et validées par la directrice de l'INAO, lesquelles peuvent être complétées de dispositions de contrôle communes à la filière concernée ; et des dispositions de contrôle spécifiques établies par l'organisme de contrôle.

L'objectif du COP 2019-2023 se concentre sur les dispositions communes de contrôle mais l'indicateur de mesure de sa réalisation porte sur le basculement de tous les plans de contrôle dans le nouveau format ce qui induit la présentation par les organismes de gestion de nouveaux plans de contrôle selon le nouveau format articulant dispositions communes et dispositions spécifiques de contrôle afin de couvrir toutes les exigences du cahier des charges, condition impérative à leur validation par l'INAO. Cette ambiguïté de l'indicateur peut inverser l'appréciation de l'atteinte de l'objectif car si, début 2023, les DCC étaient rédigées pour tous les SIQO concernés à l'exception de 76 IGP vins, et des DCC relatives aux coches, la finalisation de l'élaboration des DCS et la validation des plans de contrôle au nouveau format sont bien moins avancées au moment de la rédaction du présent rapport pour pouvoir considérer que le basculement des plans de contrôle sur le nouveau format est effectif.

S'agissant des outils informatiques de pilotage et de suivi des contrôles, VISIOCO a été déployé en 2021 et est accessible aux organismes de contrôle qui y déversent leurs données. Les petits ODG intègrent leurs données directement dans l'outil, les autres chargent leurs fichiers. Les fichiers Excel sont remplacés par un format imposé. Les données alimentent une base de données historisée. Reste un travail à faire sur la fiabilité des données reçues (problème des opérateurs sans SIRET) et sur la résolution de fragilités dans la performance de l'application qui peine à charger les fichiers lourds. Le déploiement du module d'insertion des résultats de contrôle Bio est intervenu en novembre 2021.

La seconde action est réalisée et la première l'est partiellement.

1.2.6. Consolider la protection des SIQO

Action	Indicateur	Cible 2023
Géolocalisation de tous les opérateurs et surfaces SIQO	Déploiement d'une application dédiée	Exploitation des données
Conforter la protection des SIQO au niveau national et au niveau international	Bilan quantitatif et qualitatif de l'activité de protection ¹³ conduite par l'institut présenté devant le Conseil Permanent et les Comités Nationaux	Un bilan annuel

L'INAO dispose de l'application de géolocalisation des opérateurs FONSIQO qui permet de connaître la liste des opérateurs SIQO présents sur le territoire (en fonction du siège de l'opérateur et non de la localisation des parcelles). Il est prévu qu'elle soit remplacée par un Système d'information géographique dénommé Territoire.

Dans le domaine du foncier, AVISIQO permet de cartographier les zones et les opérateurs.

Ces deux applications sont intégrées au portail OPERA utilisé pour importer et exploiter des données Opérateurs mais dont la lenteur est pénalisante pour les utilisateurs.

Pour les opérateurs Bio, le système d'information de l'Agence Bio enregistre et géo-localise les opérateurs et leurs parcelles (carto bio). Il communique avec le système d'information de l'INAO.

S'agissant du bilan des actions de protection des dénominations des SIQO, celui-ci a été présenté au Conseil permanent du 12/10/2021, mais en revanche, il ne l'a pas été devant les Comités nationaux. Le bilan 2019 de la protection du foncier l'a été au CNAOP du 3/09/2020 et celui de 2020 au CNAOP Agro du 12-13/01/2022, au CNIGP vin du 14/10/21, au CNAOV du 9-10/02/2022. Il n'a été présenté ni au Comité national Label Rouge, indication géographique, spécialité traditionnelle garantie, ni au Comité national Agréments et Contrôles, ni au Comité national Agriculture biologique, mais ces deux derniers sont peu concernés.

Ces actions sont partiellement réalisées.

¹³ La protection des SIQO correspond à la protection juridique des dénominations et à la protection du foncier.

1.2.7. Articuler les actions internationales avec la stratégie Europe Internationale du MAA

Action	Indicateur	Cible 2023
Conforter l'implication concertée avec le MAA de l'INAO dans les actions de coopération internationale	Réunion de l'INAO et de ses partenaires (définition de stratégie, bilan N et perspectives N+1)	Une par an

L'INAO a participé à de nombreuses actions de coopération internationale sur la période du COP et toutes ont été réalisées avec la DGPE notamment au travers des réunions de préparation : accueil de délégations étrangères, déplacements à l'étranger.

Toutefois, la réunion stratégique globale ciblée n'a pas eu lieu.

1.3. Bilan de la mise en œuvre de l'axe 2 : Poursuivre la modernisation interne afin d'améliorer l'efficience et la qualité de l'action publique

1.3.1. Favoriser mutualisations et coopérations avec FranceAgriMer, Odeadom et Agence Bio

Action	Indicateur	Cible 2023
Mutualiser les outils pour dynamiser la production d'information socio-économique	Nombre d'études mutualisées auxquelles l'INAO participe directement ou indirectement :	2 ou 3
Créer des plateformes communes pour certaines fonctions support	Mutualiser la documentation, outils, espaces, équipe :	Réalisé.

Les cibles assignées à ces actions ont été atteintes.

Les études économiques mutualisées réalisées dans le cadre du COP 2019-2023 sont les suivantes :

- Le memento économique Nouvelle Aquitaine (INAO, chambre rég agriculture, DRAAF, région et AANA)
- L'étude durabilité de la filière AOP Maroilles (INAO, groupe régional pour la qualité alimentaire, chambre régionale agriculture, Région, DRAAF, Bio Hauts de France, A PRO BIO)

La principale mutualisation réalisée concerne la création du groupement comptable¹⁴ qui est opérationnel depuis le 1/05/2020. L'INAO¹⁵ a mis à disposition du groupement comptable 3 agents de catégorie B (sur un effectif du groupement comptable de 67 agents) qui lui restent rattachés sur le plan administratif (il les rémunère et finance les espaces de bureau qu'ils occupent). L'INAO utilise le groupement sans considérer l'origine des agents y travaillant, ce qui sécurise la continuité du service tout en favorisant la professionnalisation des équipes et l'élargissement des perspectives d'évolution des agents.

¹⁴ Convention signée le 30/03/2020 entre l'INAO, FranceAgriMer, l'Agence Bio et l'Odeadom

¹⁵ Le service des interventions ne concerne pas l'INAO.

Par ailleurs, la documentation de l'INAO a été transférée à FranceAgriMer sans ETP. L'INAO a recruté un agent contractuel pour préparer le transfert du fond documentaire. Depuis il n'y aurait pas eu de sollicitation par l'INAO de l'équipe de documentation de FranceAgriMer.

Les marchés devaient également donner lieu à un rapprochement mais l'INAO ne publie qu'un ou deux marchés par an et recourt dès que possible aux marchés interministériels, ce qui garantit l'intégration des différentes contraintes telles que la sobriété. Afin de sécuriser ses procédures de marché, l'INAO a souscrit un abonnement à un support juridique externe afin de pouvoir poser les questions juridiques pointues.

La formation a également fait l'objet d'une analyse d'opportunité d'une mutualisation. Il a été constaté, en concertation avec les autres établissements, que l'INAO a des besoins de formations spécifiques à son métier, qu'il assure en interne, et que les formations transverses (bureautiques) sont déjà ouvertes à tous.

1.3.2. Moderniser le fonctionnement des formations conçues par instances de l'INAO

Action	Indicateur	Cible 2023
Favoriser la connaissance des missions et s'assurer de la qualité de la maîtrise des risques en matière de conflits d'intérêts	Formation des membres des instances, Comités, CAC, CRINAO	100% des membres

Les membres des instances nationales élus en 2022 ont été formés aux missions de l'INAO (organisation, règlement, doctrine, procédures, etc.) lors de la séance d'installation, puis lors d'une journée d'accueil dans la délégation territoriale dont dépend leur ODG (présentation des missions de l'INAO dans les territoires, et plus particulièrement le rôle d'accompagnement des commissions d'enquête).

L'INAO a élaboré le Mémento des instances 2022-2027 qui a été distribué à tous les membres élus en 2022. Ce document présente les missions et l'organisation de l'INAO, ses instances et les engagements de leurs membres (notamment s'agissant la maîtrise des conflits d'intérêts), leur fonctionnement, le cadre réglementaire des SIQO et les procédures pour leur gestion et leur contrôle etc.

Cette action est réalisée.

1.3.3. Moderniser la gestion des ressources humaines

Action	Indicateur	Cible 2023
Se rapprocher du taux d'emploi de personnes reconnues en situation de handicap	% du personnel	6%
Fiabiliser et optimiser le système d'information des ressources humaines	Déploiement de RENOIR RH et de la paye à façon	Réalisé

Le taux cible de personnes en situation de handicap dans les équipes de l'INAO a été atteint dès 2019 et s'établissait à 6,2% fin 2022 (contre 6,04% en 2019 et 6,12% en 2020, 7,31% en 2021 d'après les rapports d'activité de l'INAO). Une mission handicap a été mise en place, elle est pilotée par la cheffe du service des affaires générales avec un agent des ressources humaines qui s'occupe

des dossiers des personnes concernées. L'aménagement des postes de travail est financé par le fonds FIPHFP.

Pour le déploiement de Renoir RH, l'INAO avait choisi d'être opérateur pilote avec une date de bascule initialement prévue le 1er janvier 2020, reportée d'un an, en accord avec le SG du MASA, puis à fin 2023. Les données des agents fonctionnaires de l'INAO ont été saisies dans Renoir RH, en revanche ce n'est pas le cas des contractuels et des agents « sous statut commun » pour lesquels la reconstitution du dossier est plus lourde. La dissolution de l'équipe en charge du back office de Renoir RH au SG du MASA complexifie la démarche.

La non atteinte de l'objectif est difficilement imputable à l'INAO dans la mesure où l'indicateur prévu pour cet objectif n'est pas spécifique à la partie du travail de préparation relevant de l'INAO

1.3.4. Poursuivre l'optimisation du système d'information en lien avec celui du MAA et des opérateurs de la sphère agricole

Action	Indicateur	Cible 2023
Appliquer le principe "dites-le nous une fois"	Inventaire des données disponibles et utiles aux missions de la sphère MAA afin d'organiser les échanges entre détenteurs et utilisateurs :	Réalisé
Déploiement des téléservices	Nombre de téléprocédures mises en place	100%

Cet objectif, seulement partiellement réalisé, regroupe des actions correspondant à la déclinaison de démarches de modernisation de la gestion publique. Celles-ci s'avèrent lourdes à déployer pour un établissement de la taille de l'INAO. La possibilité d'adaptation ou de modulation de ces démarches en fonction de la taille des établissements mériterait d'être examinée.

L'INAO a désigné un correspondant "dites-le nous une fois" en 2019. Toutefois, faute de disponibilité, l'agent désigné n'a pas formalisé l'inventaire des données disponibles et/ou utiles à l'INAO. L'INAO échange toutefois des données avec FranceAgriMer et la DGDDI.

La seule téléprocédure existante à l'INAO est DEROG BIO, créée en 2021, qui permet aux opérateurs Bio de déposer directement leurs demandes de dérogation et de recevoir la réponse après instruction. D'autres téléprocédures pourraient être envisagées (par exemple pour la délivrance des certificats fonciers pour les notaires) cependant, la vétusté du système informatique de l'INAO rend complexe la mise en place d'interfaces d'échanges de données. Ce dernier devrait être remis à niveau d'ici à 2026.

1.3.5. Contribuer à la maîtrise des dépenses de l'Etat conforter l'organisation administrative et financière

Action	Indicateur	Cible 2023
Rationaliser l'occupation des espaces	Notation sur le portail immobilier de l'Etat :	240/275
Rendre les achats performants	Nombre de marchés publics comportant une disposition sociale ou environnementale.	90/100
Améliorer le dispositif d'aide au pilotage et à la gouvernance	Mise en place d'un nouveau suivi et reporting des activités.	Réalisé

Ces objectifs ont été atteints avec toutefois un point d'attention.

Le schéma prévisionnel immobilier (SPSI) de l'INAO a été révisé et mis aux normes. La note obtenue par l'INAO fin 2022 en matière d'occupation des espaces était de 252.

En matière d'achat, l'INAO recourt aux marchés interministériels pour environ 80% de ses marchés, ce qui lui garantit le respect des dispositions sociales en vigueur. Par ailleurs, son service des affaires générales veille à ce que les marchés passés directement comportent également des clauses environnementales et sociales (en 2023 élaboration de la stratégie de communication et AMOE pour la refonte du site Extranet).

S'agissant du suivi et du reporting des activités, le dispositif a été mis en place en 2020. Chaque agent de l'INAO doit déclarer la répartition de son temps de travail entre les différentes activités recensées dans une nomenclature unique. Cela permet d'établir des synthèses quantifiant le poids de chaque activité dans la consommation des ressources humaines de l'institut.

Toutefois, les informations relatives aux exercices 2021 et 2022 n'ont pas été exploitées en raison de difficultés internes puis du départ du contrôleur de gestion fin 2022. L'arrivée d'un nouveau contrôleur de gestion à compter du 1/05/2023 doit permettre de relancer le dossier.

Il convient de noter que le dispositif ne permet pas de calculer les coûts complets des activités donnant lieu à facturation (traitement des manquements des organismes d'inspection, délivrance des certificats fonciers aux notaires) dont les prix forfaitaires appliqués actuellement s'avèrent très largement sous-estimés.

1.4. Conclusion globale sur la mise en œuvre du COP 2019-2023 de l'INAO

Le bilan de la mise en œuvre du COP 2019-2023 de l'INAO fondé sur l'observation stricte de l'atteinte des cibles prescrites par le COP aboutit à constater que :

- 25% des cibles relatives aux actions de l'axe 1 et 70% de celles relatives à l'axe 2 sont pleinement atteintes,
- Les cibles partiellement atteintes concernent 58% des actions de l'axe 1 et 20% de celles de l'axe 2
- Enfin, 17% des cibles de l'axe 1 et 10% de celles de l'axe 2 restent sans réalisation.

Cependant, l'analyse détaillée des réalisations de l'INAO correspondant aux descriptions des objectifs et actions inscrites au COP a conduit la mission à constater que si la concrétisation de certaines actions s'est éloignée du paramètre pris en compte par l'indicateur du COP elle n'en est pas pour autant inexistante. La prise en compte de l'ensemble des réalisations correspondant aux actions décrites dans le COP aboutit au bilan quantitatif suivant :

- 67% des actions de l'axe 1 et 80% de celles de l'axe 2 ont été pleinement mises en œuvre,
- Les autres actions étant partiellement réalisées, pour certaines de manière assez avancée.

Sur cette base, la mission considère que le bilan de mise en œuvre par l'INAO de son COP 2019-2023 est satisfaisant au regard du contexte particulièrement perturbé de la période couverte.

En effet, un tel résultat constitue une performance au regard des imprévus survenus au cours de la période quinquennale couverte. La crise sanitaire de la COVID 19 a très fortement impacté les modalités de travail en 2020 et 2021, par ailleurs, le changement climatique et l'épizootie de grippe aviaire ont généré une charge supplémentaire substantielle pour les équipes de l'INAO au travers des demandes de modifications temporaires des cahiers des charges. L'INAO a dû en outre prendre en charge de nouvelles tâches, telles que la gestion des dérogations en matière d'agriculture biologique, à instruire individuellement, et pour lesquelles il n'a pas obtenu de renfort, ou les contrôles de la certification HVE qui a donné lieu au transfert d'un ETP en provenance de la DGPE.

L'absence de suivi continu de la mise en œuvre du COP et la concurrence avec les nombreux objectifs de l'ambitieux projet d'établissement expliquent que les cibles du COP aient été perdues de vue.

En outre, le choix des indicateurs et la détermination des cibles restent à améliorer comme exposé précédemment.

Le tableau synoptique en Annexe 6 du présent rapport présente de manière plus visuelle le bilan de la mise en œuvre du COP.

2. LES ENJEUX IDENTIFIES POUR L'ELABORATION DU COP 2024-2028

Les enjeux identifiés pour l'élaboration du COP 2024-2028 de l'INAO peuvent être répartis entre :

- Des orientations et des impulsions pour l'adaptation et le développement des SIQO pendant la période 2024-2028 ;
- Des enjeux liés à la mise en œuvre des missions dévolues à l'INAO telles qu'elles sont inscrites dans le code rural et des pêches maritimes (L642-5 du CRPM), en référence à son rôle de gestionnaire de processus.

L'INAO est alors considéré tant du point de vue de l'activité des équipes que de ses instances.

Cette segmentation entre « orientations et impulsions pour les SIQO » et « mise en œuvre de processus » a déjà été utilisée pour la rédaction du COP 2019-2023 et il apparaît assez naturel de l'utiliser pour le COP 2024-2028, en le structurant en 2 axes :

- Axe 1 traitant des enjeux pour les SIQO eux-mêmes ;
- Axe 2 traitant de l'organisation interne de l'INAO¹⁶.

Le présent rapport met en exergue les enjeux estimés les plus significatifs et propose leur traduction dans le COP. Il traite aussi des focus spécifiques identifiés dans la lettre de mission (ce point est développé au § 2.2.1). Comme le futur COP 2024-2028, il n'a donc pas vocation à être exhaustif.

2.1. Les impulsions pour l'adaptation des SIQO

Cette partie du rapport traite des enjeux à prendre en compte pour la rédaction de l'axe 1 du COP 2024-2028 de l'INAO, en terme d'adaptation aux attentes sociétales et au changement climatique.

2.1.1. Des principes exigeants : construire et partager le cap – susciter l'initiative des ODG et des acteurs

Chaque opérateur bénéficie de l'architecture globale des SIQO et par famille de SIQO (ce point est développé au § 2.1.3). Chacun des SIQO veut en effet dire quelque chose de spécifique, mais, en même temps, chaque ODG, avec sa liberté d'initiative, et chaque famille de SIQO a aussi une responsabilité¹⁷ vis-à-vis de la promesse globale des SIQO et sa compréhension par le consommateur. Cette interdépendance rend nécessaire un équilibre entre cohérence, solidarité et différenciation.

Dans ce contexte, où il s'agit d'articuler une démarche collective à différents niveaux¹⁸ mais qui influe se traduit par une réponse spécifique de chaque ODG, la construction et la mise en œuvre du COP 2014-2028 doit donc résulter d'un travail collectif lui permettant d'être à la fois le socle et le cap¹⁹ pour les actions à entreprendre pendant les 5 années qu'il couvre.

Les entretiens restituent une inégalité indéniable entre ODG qui concerne :

- Leur niveau d'information et de compréhension des objectifs et des processus de l'INAO ;
- Le niveau d'ambition inscrit dans le cahier des charges ;
- Le fonctionnement du collectif.

¹⁶ Le cadre interministériel demande que le fonctionnement du l'établissement soit identifié dans le COP.

¹⁷ Chaque ODG doit faire le travail qui lui incombe au titre de sa contribution à la promesse globale perçue par le consommateur. Mais il peut être parfois nécessaire de susciter l'initiative des ODG et leur faire se poser les bonnes questions quand c'est nécessaire.

¹⁸ ODG, filières, famille et ensemble des SIQO

¹⁹ A partir de la question « quel est le cap » en arriver à « comment on va le construire avec le collectif »

Le fait qu'il faille beaucoup de temps pour comprendre le fonctionnement de l'INAO et décrypter le processus et les doctrines et la non compréhension de la réponse obtenue peuvent conduire alors à rejeter la faute sur l'INAO. De même, les documents de référence sont considérés nombreux, souvent imparfaitement connus et parfois difficilement compréhensibles pour celui qui ne connaît pas suffisamment la doctrine. Les réponses apportées et les décisions prises ont souvent une incidence plus large que le périmètre strict de la demande. La sagesse, la maturité et l'équilibre des décisions prises justifient le temps de la réflexion et son caractère souvent collectif mais qui pénalise la fluidité des processus (ce point est développé au § 2.2.7). Ce temps de la réflexion collective renforce la nécessité d'anticiper et donc d'être bien informé.

Dans ce contexte, des ODG ne s'inscrivent pas dans une démarche proactive d'évolutions et ne réagissent pas aux impulsions, ce qui conduit certains interlocuteurs de la mission à évoquer une option plus contraignante, y compris réglementaire, permettant d'initier une évolution de cahiers des charges et de leur plan de contrôle dès lors qu'ils comporteraient des fragilités susceptibles de dégrader significativement la confiance dans les SIQO, globalement ou au niveau d'une famille de SIQO. Il s'agit alors d'identifier les leviers et leurs modalités de mise en œuvre et de communiquer sur leurs règles d'utilisation²⁰.

Cette question de la mobilisation du collectif nécessite en particulier de :

- Réduire l'hétérogénéité et l'inégalité de niveau de compréhension des processus entre ODG qui ne sont pas tous « sur la même longueur d'onde » ;
- Casser les silos entre familles de SIQO et entre Comités et équipes de l'INAO ;
- Accompagner les pionniers-défricheurs²¹, poil-à-gratter d'aujourd'hui, qui pourraient s'avérer ouvrir la voie pour les standards d'après-demain ;
- Etre en capacité d'interpeler (en complément de la démarche incitative d'impulser les évolutions) les ODG qui ne réagissent pas ;
- Poursuivre la mobilisation des Comités nationaux, des groupes de travaux transversaux du Conseil permanent et des groupes ad hoc avec l'appui des équipes de l'INAO et du MASA ;
- Assurer des bases scientifiques et prospectives aux orientations ;
- Développer dans le plan d'action communication un volet ciblant les ODG et les opérateurs²² avec l'analyse d'exemples inspirants et/ou illustratifs des évolutions.

L'importance et la force du collectif pour élaborer et mettre en œuvre le COP est aussi reprise au § 2.2.6 en lien avec la formalisation d'une offre de service d'accompagnement des ODG.

Une mission sur les « Forces et faiblesses des ODG » a été confiée au CGAAER par la directrice de cabinet du MASA et est en cours de réalisation. Elle permettra d'approfondir ces questions pour ce qui concerne plus spécifiquement les ODG et de détailler le contenu du plan d'action évoqué dans la recommandation n°3.

²⁰ Exemples :

Du levier des dérogations et des modifications temporaires en cas de demandes successives : Quelle utilisation du refus ou de la menace de refus pour induire une demande de modification du cahier des charges et/ou du plan de contrôle ?

De contrepartie envisageable à la simplification des cahiers des charges et des plans de contrôle quand c'est pertinent ?

L'instauration d'une révision périodique des cahiers des charges notamment pour les LR en lien avec l'évolution des produits de consommation courante qui montent en qualité ?

Des modalités de transition visant à anticiper l'inscription dans le cahier des charges d'un SIQO d'exigences induisant des investissements ou changements de pratiques lourds.

²¹ Exemple des « Dispositions innovantes à visée socio-économique » et la création d'un groupe de travail constitué suite aux demandes de modification des cahiers des charges du Comté, du Mont d'Or et du Morbier

²² Certaines actions existent d'ores et déjà ou sont engagées : lettre d'information électronique vers les ODG ; réunions régionales, finalisation en cours d'un livret commun INAO, FAM, DREETS pour aider les vigneronnes notamment nouveaux à s'y retrouver ; refonte du site internet de l'INAO à venir

Les enjeux attachés à la mobilisation des ODG pour assurer tant la promesse des SIQO que plus généralement l'effectivité de la mise en œuvre du COP conduisent la mission à recommander son identification explicite dans le COP 2024-2028.

Recommandation adressée au MASA et à l'INAO :

R3. Incrire dans le Contrat d'objectifs et de performance 2024-2028 de l'INAO la formalisation et la mise en œuvre d'un plan d'action pour la mobilisation des ODG.

2.1.2. Les SIQO résultent d'une construction progressive et de décisions successives qui marquent dans le temps long

L'histoire des SIQO a conduit à l'agrégation de décisions successives, y compris parfois avec des tâtonnements qui marquent dans le temps long et imprègnent les enjeux du futur COP. L'architecture des SIQO et les processus de gestion, tels qu'ils existent actuellement sont le produit d'une histoire qui débute avec les Appellations d'Origine Contrôlées viticoles et le décret-loi du 30 juillet 1935²³ traitant de la « défense du marché des vins et du régime économique de l'alcool »²⁴ et qui pose les bases d'une politique de la qualité officielle.

Progressivement, un système juridique original s'est constitué, reposant sur l'implication des professionnels concernés²⁵ qui s'expriment au sein des instances²⁶ du Comité National des Appellations d'Origine des Vins et Eaux-de-vie devenu l'INAO (Institut National des Appellations d'Origine) en 1947 et qui allait permettre de bâtir le système des Appellations d'Origine Contrôlées.

A partir des années 1990, l'INAO intègre les Indications Géographiques agricoles et agroalimentaires²⁷ et donne des bases scientifiques à la réglementation, reconnues au niveau international²⁸. Les signes européens sont créés en 1992 et l'Europe reconnaît 4 SIQO (hors Label Rouge). Les labels Rouges et l'agriculture biologique intègrent en 2006 l'INAO qui devient l'« Institut National de l'Origine et de la Qualité ». La transformation en 2009, par l'Europe, du cadre de protection des vins, conduit les Vins de pays à devenir Vins IGP et à intégrer le périmètre de l'INAO. Ainsi, l'INAO gère maintenant 5 SIQO. Ce regroupement constitue un atout indéniable et précieux. Il a notamment permis de travailler de façon plus transversale entre les SIQO pendant la période 2019-2023 (voir aussi § 2.1.6).

En conclusion, ce rappel historique, très condensé (voir aussi Annexe 7), permet de souligner la continuité et la cohérence globale de la politique publique de valorisation des produits agricoles, de respect de la qualité et de la prévention des fraudes, concrétisée par le cadre institutionnel et réglementaire actuel dans lequel s'inscrivent les 5 SIQO. Ces derniers sont le résultat d'une construction progressive que les 30 dernières années ont permis de consolider au prix parfois d'évolutions dont certaines marquent encore les esprits²⁹.

²³ Publié le 31 juillet 1935

²⁴ Le décret-loi du 31 juillet 1935 crée l'Appellation d'Origine contrôlée (AOC) et l'organisme gestionnaire (Comité national des Appellations d'Origine pour les vins et eaux-de-vie)

²⁵ L'Etat reste autorité compétente et conserve via l'INAO, la responsabilité de la gestion et du contrôle des SIQO. Il est propriétaire des cahiers des charges ;

²⁶ Les instances régionales (CRINAO actuellement) ont été créées en 1967 (décret du 9 janvier, modifié par le décret du 10 octobre 1972 et du 15 mai 1981) afin de compléter la représentation des territoires, de contribuer aux réflexions du Comité national et d'assurer le relai de ses décisions, tout en restant purement consultatives.

²⁷ Les Labels Rouges déposent des IGP en procédure simplifiée (1996)

²⁸ L'Arrangement de Lisbonne pour la protection internationale (1958) et Acte de Genève (2015)

²⁹ La réforme en 2006 de l'organisation des contrôles, les modifications massives de cahiers des charges/plans de contrôle, conjointement à la réorganisation en profondeur de l'INAO ont mobilisé énormément d'énergie entre 2008 et 2011

Les auditions restituent la satisfaction globale du travail collectif accompli. Si elles identifient des améliorations à poursuivre et des défis à relever, elles n'inscrivent pas le prochain COP en rupture vis-à-vis du COP actuel.

Mais l'histoire des SIQO est aussi faite de décisions qui marquent dans le temps long, et dont certaines peuvent ultérieurement susciter des regrets. Les entretiens en ont mentionné plusieurs, tant vis-à-vis de décisions individuelles (une reconnaissance ou une modification particulière de cahier des charges) que de décisions plus collectives. Il peut alors s'agir de l'intégration de labels dans le périmètre des SIQO avec des aménagements spécifiques de certains principes pour faciliter l'adhésions des acteurs concernés³⁰. Il est aussi fait référence à ce qui pourrait être qualifié de dérive insuffisamment maîtrisée comme la multiplication de cahiers des charges en Label Rouge (LR) dans l'idée de réguler la concurrence ou la hiérarchisation des Appellations dans certaines régions viticoles³¹, ... Certaines doctrines peuvent aussi évoluer suite à une modification substantielle du contexte ou de la réglementation conduisant à donner à quelques années d'écart, une réponse différente à une même question³². Dans les entretiens, il a aussi été fait référence au travail souvent considérable que peut générer une révision générale de cahiers des charges décidée pour une filière ou une famille de SIQO³³ pour expliquer l'appréhension à engager des évolutions pourtant souhaitables voire souhaitées. D'autres témoignages portent sur un déséquilibre entre l'énergie déployée et l'effectivité du résultat³⁴. A l'inverse, il faut savoir prendre du recul quand l'hétérogénéité résulte de situations différentes d'une région à l'autre³⁵. En référence au travail conjoint AOP-IGP-LR-STG des filières agroalimentaires, de façon transversale il serait intéressant de davantage différencier AOP/IGP³⁶, pouvoir mieux orienter les projets à leur démarrage vers l'un ou l'autre et faciliter le transfert de l'un à l'autre des SIQO, sans instaurer pour autant de hiérarchie entre eux.

Du fait de ses principes-mêmes, de leur caractère souvent cumulatif et de leur inscription dans le temps long, la gestion des SIQO génère des hétérogénéités susceptibles d'impacter leur architecture globale et le fonctionnement des collectifs (instances de l'INAO, ODG, filières, ...). Ainsi selon l'adage qu'« On apprend de ses erreurs », il faut pouvoir se détacher de références quand il n'est pas souhaitable qu'elles fassent jurisprudence.

Il n'en reste pas moins que le temps d'adaptation du processus et des parties prenantes peut s'avérer souvent plus long que la dynamique d'évolution des marchés, d'où l'importance de la veille et de l'anticipation.

³⁰ Exemples : vins de pays devenu IGP, productions animales (ex : porc) certifiées devenues Label Rouge, ...

³¹ On en est à la 3^{ème} directive sur le repli, toujours pas respectée.

³² Exemples : la question d'ODG multi-produits, de la densité de plantation en viticulture, ...

³³ De nombreuses IGP agroalimentaires ont été enregistrées en procédures simplifiées en 1996. La production de ces IGP étaient alors obligatoirement couplée à un cahier des charges en LR ou certification produit (CCP). L'ordonnance du 7 décembre 2006 relative à la valorisation des produits agricoles, forestiers ou alimentaires et des produits de la mer a fait évoluer le statut des IGP en les rendant autonomes (découplage) et en permettant de façon transitoire d'appliquer les plans de contrôle de ces IGP sur la base des plans de contrôle des LR ou CCP. Mais les évolutions successives des cahiers des charges des LR ou CCP, alors même que les cahiers des charges des IGP découpés n'évoluaient pas, ont conduit au fil du temps à des décalages entre les conditions de production des deux SIQO. D'où la décision du Comité national d'engager la révision de l'ensemble des IGP en octobre 2018 avec 43 cahiers des charges à modifier ainsi que 16 mises en conformité des plans de contrôle et qui en 2022 restaient encore largement à finaliser (26 modifications de cahiers des charges restant à engager).

³⁴ Appellation Corrèze (DGC Coteaux de la Vézère) revendiquée sur seulement 21 ha pour une identification parcellaire de 96 ha.

³⁵ Situations qui ne relèvent alors pas d'un COP

³⁶ En référence à la hiérarchisation existante dans le secteur viticole, à la segmentation au sein d'un cahier des charges selon les itinéraires techniques (ex : laitier/fermier), au fait qu'un LR est plus agile qu'une AOP.

Exemple de la difficulté à appréhender les éléments constituant le lien à l'origine du Pérail (diversité des pratiques de transformation découlant de l'histoire des différents opérateurs) d'où un cahier des charges trop hétérogène rendant difficile la définition d'une typicité d'un produit à multiples facettes et orientation vers une demande de reconnaissance en IGP.

2.1.3. Les fondamentaux des SIQO sont interpellés par les attentes sociétales

Véritable vitrine du savoir-faire français, les produits sous SIQO bénéficient d'une identité forte, liée aux terroirs et aux territoires, à la qualité gustative ou à la garantie environnementale qu'ils promettent. Ils s'inscrivent dans une architecture globale des SIQO qui a du sens mais chaque SIQO veut dire quelque chose en référence à des approches différentes :

- Indication Géographique³⁷ et la démonstration du lien à l'origine :
 - AOC/P : produit dont la typicité découle d'un terroir et d'un savoir-faire³⁸ ;
 - IGP : produit qui bénéficie d'une grande réputation et dont au moins un des stades de fabrication a eu lieu dans une aire géographique délimitée.
- Label Rouge : la démonstration de la qualité supérieure par rapport au produit de consommation courante³⁹ ;
- Spécialité Traditionnelle Garantie : la démonstration du caractère traditionnel du produit ;
- Agriculture Biologique⁴⁰ : l'adhésion à des pratiques agricoles respectueuses des équilibres écologiques qui exclut l'usage de produits chimiques de synthèse, des OGM et limite l'emploi d'intrants.

Ainsi, historiquement, les cahiers des charges des SIQO ne sont donc pas formellement structurés par les trois piliers de la durabilité (l'environnement, le social et l'économique). Mais au regard de leurs vocations respectives, les signes officiels peuvent se combiner⁴¹, avec une seule impossibilité légale : le Code rural et de la pêche maritime exclut de combiner AOC/P et Label Rouge. Parallèlement, les exigences des consommateurs changent.

Les SIQO relèvent d'une économie de l'offre qu'ils contribuent à segmenter. D'où l'enjeu de l'adéquation des produits sous SIQO à l'attente du consommateur en lien avec son consentement à payer. Ainsi, les consommateurs attendent de plus en plus que les produits sous SIQO aillent au-delà de leur promesse initiale centrée sur une garantie d'authenticité et une qualité globale associée à un vrai plaisir gustatif. Dans leur esprit, les produits sous SIQO se doivent aussi d'être exemplaires dans d'autres domaines. Ainsi, les consommateurs interrogent de plus en plus les modes de production des SIQO en lien avec la perception de leur différenciation par rapport à la production standard. La contrainte peut être renforcée par le foisonnement des signes, marques et labels qui s'emparent de ces thématiques, avec le risque de surenchère des ambitions affichées, sans toujours faire l'objet de contrôle comparable aux SIQO. La réponse apportée, réelle ou perçue, est susceptible d'influencer le consentement à payer et donc l'avenir des produits sous SIQO, dans un contexte où l'évolution des marchés s'accélère et peut s'avérer incompatible avec le temps long de l'adaptation des cahiers des charges. Si l'environnement est d'abord évoqué, le bien-être animal, la responsabilité sociale des opérateurs (RSE) le sont aussi. On parlera d'attentes sociétales.

³⁷ Appellations d'Origine Protégée, Indications géographiques protégées, Indications géographiques spiritueuses. Selon la réglementation communautaire, chaque cahier des charges d'un produit bénéficiant d'une IG doit comprendre la définition de l'aire géographique délimitée. Il s'agit d'apprécier dans quelle mesure les caractéristiques (facteurs naturels et humains) de cette aire influent sur le produit final. L'Europe est considérée comme ayant tendance à rapprocher les AOP et les IGP.

³⁸ Lien au terroir : Espace géographique délimité, dans lequel une communauté humaine construit au cours de son histoire un savoir collectif de production, fondé sur un système d'interactions complexes entre un milieu physique et biologique, et un ensemble d'facteurs humains. Les méthodes de production, dans leur singularité confèrent alors typicité et réputation (caractéristiques particulières reconnues) au produit issu de cet espace géographique. C'est une notion fondamentale pour les AOP.

³⁹ Signe distinctif et règles de production qui vont conférer une qualité supérieure au produit (organoleptique quand le produit se mange) et qu'il faut réécrire quand le produit de consommation courante progresse

⁴⁰ Crée en 1980

⁴¹ Exemples : Un fromage AOP, BIO et STG (lait de foin) et fermier si existe dans l'AOP ou des œufs LR avec une IGP et Bio.

Il s'agirait alors de renforcer le contenu de la promesse dans ces domaines en réponse aux exigences du consommateur, alors même que ces demandes sociétales n'ont pas forcément un lien avec la qualité. L'enjeu est alors de ne pas dénaturer les caractéristiques du produit ni altérer ses valeurs fondamentales.

La prise en compte de l'environnement dans les cahiers des charges a pris du temps et certaines familles de SIQO ou certains ODG y vont à reculons, contraints par leurs clients. Le fait d'évoluer et d'innover n'est pas étranger aux productions sous SIQO mais ces enjeux nouveaux génèrent des débats. C'est le cas en particulier pour ce qui a vocation à rentrer dans les cahiers des charges et ce qui doit rester en dehors⁴² en relation avec l'existence d'un lien avéré avec la qualité du produit. La question des conséquences en terme de contrôles est aussi évoquée.

Les interlocuteurs rencontrés font la distinction entre la demande du consommateur et celles des ONG et soulignent l'écart fréquent entre le désir et l'acte de consommation. Ils confrontent la réponse aux attentes sociétales à la réalité économique de leur production. Il s'agit avant d'envisager une modification du cahier des charges, de s'assurer de la création-restauration de valeur par des études d'impact économique étayées et d'intégrer à la démarche une réflexion sur leur simplification dès lors que le lien à la qualité de certaines conditions de productions ne serait pas démontré (voir au § 2.1.6 l'exemple de Dindes Label Rouge). La création de valeur, actuelle et future, est indissociable de la pérennité d'une politique de qualité et il devient de plus en plus admis que l'économique ne peut plus être dissocié des « cahiers des charges » et que répondre à un marché nécessite de prendre du recul en intégrant l'échelle du temps, la conjoncture et les cycles.

En conclusion, la mission considère que la réponse à la question des attentes sociétales⁴³ doit :

- Etre abordée et structurée selon les 3 composantes de la durabilité, sans les dissocier, faute de quoi, le modèle économique des productions sous SIQO pourrait être déstabilisé et la création de valeur qui les caractérisent s'en trouver dégradée au point, à l'extrême, de disparaître ;
- Intégrer une analyse économique et une approche marketing, étayées, dans les processus de reconnaissance et de modification des cahiers des charges ;
- Associer l'évolution des cahiers de charges à une réflexion sur leur simplification permettant de supprimer des clauses qui s'avèreraient superflues au regard du SIQO revendiqué et du respect des fondamentaux.

Recommandation adressée au MASA et à l'INAO :

R4. Le COP 2024-2028 doit veiller à ce que la réponse aux attentes sociétales préserve l'équilibre entre chacun des 3 piliers du développement durable.

2.1.4. Les SIQO sont aussi interpelés par le changement climatique

Dans le même temps que les attentes sociétales évoluent, les bouleversements climatiques sont de plus en plus tangibles, en interaction directe avec la production agricole. Concrètement, la sécheresse historique de 2022 a généré des situations critiques en particulier pour les IG-STG Agro

⁴² Exemple : charte

⁴³ Assurer la durabilité et l'attractivité des produits sous SIQO.

et des difficultés pour respecter certaines conditions de production. La mobilisation de la procédure de modification temporaire⁴⁴ a permis d'adapter temporairement les conditions de production⁴⁵.

Le changement climatique est donc un autre enjeu qui ressort fortement des entretiens mais il est considéré comme devant être dissocié du traitement des attentes sociétales liées à l'environnement, sans exclure pour autant des convergences en terme de solution. Il a été moins anticipé que l'évolution des attentes sociétales et ne figure d'ailleurs pas explicitement dans le COP 2019-2023. Maintenant bien identifié, les interlocuteurs de la mission considèrent qu'il induira l'introduction de différences très substantielles dans les cahiers des charges y compris en délimitation. Là aussi l'enjeu est de conserver une forme d'identité au produit et de pouvoir interroger les fondamentaux sans les perdre.

Les situations et les dynamiques sont cependant différentes selon les familles de SIQO et au sein des familles. Ainsi, la situation des AOC/P est considérée comme plus compliquée, notamment que les IGP⁴⁶.

Les Indications Géographiques (AOP-IGP) viticoles ont été fortement impactées par le changement climatique⁴⁷ et plus tôt que les autres SIQO :

- Augmentation de la température moyenne, modification de la pluviométrie, variabilité du climat⁴⁸ sur les conditions de production ;
- Accentuation des effets de millésimes, risques économiques, pression des maladies et des ravageurs, risques incendie, paysage et œnotourisme.

Les leviers d'adaptation au changement climatique sont nombreux : cépage, agronomie, sol, taille et conduite du feuillage, plantation d'arbres, œnologie, ... Mais certains leviers⁴⁹ modifient les caractéristiques du produit et le lien au terroir. Les positions peuvent être extrêmes entre les partisans de l'innovation radicale fondée sur les seules promesses technologiques réduisant les liens au terroir et ceux attachés à une voie plus conservatrice d'adaptation compatibles avec les cahiers des charges actuels.

La mission recommande d'inscrire, le changement climatique parmi les enjeux à prendre en compte dans le COP 2024-2028.

Recommandation adressée au MASA et à l'INAO :

R5. Incrire dans le COP 2024-2028 la formalisation et la mise en œuvre d'un plan d'action pour l'adaptation des productions sous SIQO au changement climatique.

⁴⁴ La modification temporaire de cahier des charges, disposition spécifique et encadrée, prévue pour les circonstances exceptionnelles, sans renier les fondamentaux comme la typicité ou leur lien au terroir et en garantissant le maintien de la qualité des produits

⁴⁵

En 2022 pour 38 cahiers des charges dans le cadre de la sécheresse (27 AOP et 11 IGP)

⁴⁶ Les AOC/P sont construites sur la permanence (notoriété préexistante, établie et reconnue) la protection (conservation) et la création de valeur immatérielle.

⁴⁷ Cela s'est traduit par un décalage progressif des conditions de production avec les profils codifiés avant les années 80 dans les cahiers des charges

⁴⁸ Gel, grêle, échauffement des grappes, ...

⁴⁹ Désalcoolisation et ajustement de l'acidité, irrigation et enracinement

2.1.5. Le cas particulier du label BIO

Le label Bio se distingue des autres SIQO⁵⁰ par le fait qu'il n'existe ni cahier des charges ni ODG et qu'il s'inscrit dans une démarche descendante du niveau européen vers les opérateurs.

- Un produit Bio est caractérisé par sa manière d'être produit⁵¹ et ce sont ses règles de production qui en caractérisent la vertu. Le ministère de l'agriculture est traditionnellement⁵² fortement présent dans ces travaux et dans la relation avec la commission européenne.
- Le règlement européen Bio⁵³ vient de changer. Il est considéré comme s'inscrivant dans la continuité des règlements précédents mais apporte des changements très significatifs ayant nécessité un énorme travail de mise à jour de toutes les directives⁵⁴ et d'accompagnement, réalisés par l'INAO à destination des Organismes de Contrôle ou des opérateurs.
- Un guide de lecture, accessible aux opérateurs et réalisé au niveau national par l'INAO (service et instance), permet d'expliquer le règlement européen (conditions de production) mais qui ne peut pas être interprété du fait de son applicabilité directe.

Mais comme les autres SIQO, le label Bio est lui aussi interpellé sur ses résultats et sur l'enrichissement de ses règles de production au regard des attentes sociétales et du changement climatique⁵⁵. Ainsi certaines parties prenantes considèrent qu'il manque dans les règles de production du Bio des prescriptions dans ces domaines, par exemple sur :

- Les haies compte tenu de leur contribution à la biodiversité et à la protection contre le changement climatique ;
- Les conditions de travail et de revenu des opérateurs et de leurs salariés, au titre du pilier « social » du développement durable.

Le label Bio est confronté à l'émergence d'approches privées⁵⁶ qui peuvent s'avérer plus avancées sur certains sujets⁵⁷. Au-delà de l'approche par le marché et la demande, la crise actuelle du marché du Bio soulève aussi des questions de fond et notamment : « la production Bio niche ou pionnière d'une transition de l'agriculture ? » et « quelle articulation avec HVE ? ». Et la possibilité d'évolution du cahier des charges, de la compétence du seul niveau européen, suppose de réunir un consensus à ce niveau-là.

L'INAO participe à l'objectif de développement de la Bio en supervisant le dispositif de contrôle mais aussi en identifiant les questionnements et difficultés réglementaires : trouver des solutions qui donnent sécurité juridique aux opérateurs (expliquer les zones grises du règlement, proposer des évolutions du règlement aux autorités françaises). Le Comité National de l'Agriculture Biologique (CNAB) veille à préserver la cohérence et la crédibilité du label Bio

L'INAO assure un travail essentiel sur la réglementation et la protection de l'Agriculture biologique :

- Veille à l'application homogène du droit européen et adopte des cahiers des charges nationaux quand les règles de production n'ont pas été établies en Europe
- Gère et apprécie la délivrance de dérogations individuelles prévues dans les règlements

⁵⁰ Les entretiens confirment la perception que le Bio est bien un SIQO et qu'il est pertinent de le rattacher à l'INAO.

⁵¹ Rien ne dit bon ou meilleur

⁵² Avant même la « crise du Bio » actuelle

⁵³ Nouveau règlement européen relatif à l'Agriculture biologique (R(UE) 2018/848 entré en application au 1er janvier 2022 à l'issue d'une longue phase de négociations (2014-2018) et d'un report d'un an en raison de l'épidémie de COVID-19 ; négociation des actes d'application).

⁵⁴ Harmoniser et préciser les règles au niveau européen mais aussi la nature des contrôles applicables

Elaborer le catalogue national des manquements, Directive de Contrôle Communes pour l'Agriculture biologique est souvent cité.

⁵⁵ L'eau, le bien-être animal, la RSE, ... et les questions du suivi des rotations, de l'évolution de la fertilité des sols, ...

⁵⁶ Nature et progrès hors bio, Demeter, ...

⁵⁷ Ex : Biolait dont le cahier des charges est plus avancé sur le pâturage

- Agrée les organismes certificateurs (OC), dont il assure le suivi et la bonne exécution des contrôles
- Assure la protection et la défense de la marque « Agriculture Biologique »
- Participe en lien avec le Ministère chargé de l'Agriculture à des actions de coopération internationale.

Il conviendrait que l'INAO travaille à créer plus de lien entre les exigences du Bio et les cahiers des charges des autres SIQO quand ces derniers s'interrogent sur la façon de répondre à l'attente des consommateurs sur le renforcement de la prise en compte de l'environnement.

2.1.6. La période 2019-2023 : féconde en évolutions et en débats

Pendant la période 2019-2023, les différentes parties prenantes des SIQO ont poursuivi et accéléré les réflexions déjà menées sur les conséquences de la transition climatique sur l'évolution concrète des cahiers des charges, pour aboutir à des systèmes de production résilients, sans altération des caractéristiques des produits.

L'analyse des entretiens fait ressortir que les attentes sociétales adressées aux SIQO et les enjeux découlant du changement climatique, évoqués respectivement au § 2.1.3 et au § 2.1.4, sont identifiés tant aux niveau d'ODG et de leurs fédérations que de l'INAO (instances et services)⁵⁸ et de la tutelle. Bien que l'antériorité des dynamiques, le niveau de maturité des réflexions et les réponses concrètes apportées en terme d'arbitrages et de plans d'actions peuvent différer selon les différentes familles de SIQO, il est néanmoins indéniable que pour aborder ces problématiques dans la période du prochain COP, les SIQO ne partent pas de rien et peuvent s'appuyer sur des acquis et des leviers identifiés.

La filière viticole a en quelque sorte ouvert la voie en plusieurs étapes successives :

- La possibilité d'intégrer dès 2016 des dispositions agro-environnementales (DAE) dans les cahiers des charges des Appellations d'origine viticoles ;
- La stratégie d'adaptation au changement climatique « innover pour rester dans les territoires »⁵⁹ dont la filière viticole s'est dotée à l'été 2021 à partir en particulier des résultats du méta-projet INRAE « LACCAVE »⁶⁰ et des travaux de l'IFV ;
- La validation en 2018⁶¹ de la procédure des « variétés d'intérêt à fin d'adaptation » (VIFA)⁶² ;
- L'élaboration de mesures environnementales-types viticoles⁶³ adoptées en février 2022 afin d'aider les ODG⁶⁴ à formuler leurs propositions de modification de leur cahier des charges⁶⁵ ;

⁵⁸ L'intégration de l'agroécologie dans les SIQO est débattue depuis plus de 10 ans. Elle est devenue une priorité inscrite dans le COP 2019-2023.

⁵⁹ - Changement climatique : feuille de route, conjointe AOP et IGP Vin, comportant 7 domaines et 40 actions prioritaires détaillées dont certaines sont rapidement engagées (développement des VIFA ; développement des stratégies sèches ; évolution de la réglementation spécifique à l'irrigation)

⁶⁰ Recherche participative « innovation ouverte » sur la stratégie à adopter face au changement climatique en viticulture, lancée en 2012 associant un groupe de travail dès 2017 et qui a permis de formaliser 40 actions en juillet 2022

⁶¹ Adaptée aux vins mousseux en 2021

⁶² Depuis 2021, une vingtaine de cahiers des charges l'ont mobilisé

⁶³ 12 mesures-types dont : utilisation des herbicides et des insecticides, qualification du matériel de pulvérisation, préservation des infrastructures agro-écologiques présentes dans le vignoble, obligation de traitement à l'eau chaude des plants de vigne, possibilité pour les ODG de rendre obligatoire le bénéfice d'une certification officielle ; en cours : agroforesterie et possibilité de réglementer l'usage de certaines molécules

⁶⁴ L'adoption de mesures-types environnementales permet une simplification administrative de l'instruction des demandes présentées par les ODG

⁶⁵ Les réflexions du groupe élevage de la commission nationale « relation des SIQO avec leur environnement » sur des dispositions agro-environnementales-types ont généré 49 propositions (dont pour le BEA reprise d'éléments des conditions de production communes des Labels Rouges) qui ont vocation à s'inscrire dans l'une des 3 orientations du Conseil permanent de l'INAO du 3 décembre 2020

- Une mesure-type rendant possible l'obligation de certification environnementale et/ou d'agriculture biologique dans les cahiers des charges pour l'ensemble des producteurs d'une Appellation, validée en Conseil permanent de décembre 2021 et finalisée par l'adoption des dispositions de contrôle en juillet 2022 ;
- La validation par le Comité national CNAOV du 7 février 2023 de la mise en procédure nationale d'opposition (PNO)⁶⁶ de la modification d'un 1^{er} cahier des charges⁶⁷ rendant obligatoire la certification environnementale ;
- La perspective d'une nouvelle étape⁶⁸ pour favoriser l'innovation dans les cahiers des charges, sur la proposition du groupe de travail « scientifique, technique et innovations » d'étendre la procédure VIFA aux pratiques culturelles ou œnologiques, dans le respect des principes des Appellations et notamment le « lien avec le terroir ».

Il s'agit ainsi pour la filière viticole, de « questionner les procédures INAO en place sans renier les fondamentaux », dans la recherche du juste équilibre entre résistance et précipitation, sans oublier l'économie en plus de la qualité du produit⁶⁹. Cela revient à proposer aux ODG une boîte à outils⁷⁰ leur permettant de faire évoluer leur cahier des charges et de répondre aux enjeux du dérèglement climatique ainsi qu'aux attentes sociétales. Cette dynamique avait besoin d'évolutions au niveau européen qu'elle a pu trouver dans le cadre de la nouvelle PAC⁷¹.

De son côté, le plan « **AOP laitières**⁷² durables »⁷³, présenté en septembre 2021, a été construit sur les 3 piliers de la durabilité (l'environnement, le social et l'économique). Des pistes d'amélioration structurées sont identifiées autour de 6 thématiques, divisées en 18 objectifs pour répondre aux enjeux du changement climatique et des nouvelles attentes sociétales tout en permettant l'expression de la diversité de chacune des AOP. 65 engagements innovants sont proposés aux ODG, parmi lesquels chaque ODG a vocation à en prendre au minimum 18. Dans l'esprit du CNAOL, ces engagements devraient, pour la plupart, s'inscrire dans les cahiers des charges considérant que le logo AOP enrichi de ces valeurs sera le véritable outil de transparence auprès des consommateurs.

La famille des **Labels Rouges**, a mobilisé des groupes de travail transversaux⁷⁴, associant les fédérations d'ODG. Ces groupes ont travaillé sur le contenu-type des dossiers d'Evaluation et du suivi de la qualité supérieure (ESQS), en lien avec les conditions de production communes concernées ainsi que sur des fiches pédagogiques pour mieux accompagner les ODG dans la progression des ESQS⁷⁵. La méthode pour faire concrétiser les ODG reste encore à formaliser pour

afin de permettre aux ODG de s'engager dans une démarche agro-environnementale, à savoir l'intégration de dispositions agro-environnementales-types dans les cahiers des charges. Mais à ce stade, ces dispositions n'ont pas été complétées de dispositions de contrôles spécifiques et n'ont donc pas été validées en tant que dispositions-types.

⁶⁶ Approbation du cahier des charges sous réserve d'opposition durant la PNO

⁶⁷ St Emilion, St Emilion Grand Cru et St Emilion-Puisseguin

⁶⁸ Examen par le comité national de juin 2023 avant sa traduction dans une directive

⁶⁹ Si l'innovation technique est un des éléments clefs de la résilience de la filière viticole la révision de procédures est aussi nécessaire avec par exemple des mesures-types dont il a été indiqué qu'elles peuvent être intégrées en 2-3 mois dans un cahier des charges.

⁷⁰ Comment entrer les innovations dans le cahier des charges ?

⁷¹ Variétés interspécifiques / cépage résistants / zones de non traitement et le règlement omnibus de 2021 a enrichi la notion de qualité en intégrant dans les objectifs du règlement la contribution des IG au développement durable

⁷² 51 AOP laitières

⁷³ Pour les fromages AOP, sous l'égide du CNAOL (conseil national des Appellations d'Origine laitières)

⁷⁴ « Au départ, examen dossier par dossier et au 4^{ème} dossier le comité national crée un groupe de travail ad hoc avec parfois des sujets communs avec les AOP fromagères

⁷⁵ Les attentes sociétales sont considérées comme d'abord celles des ONG et la progression se concrétise si elle est différenciante pour le marché

Enjeu particulier du bien-être animal qui n'a pas d'impact organoleptique

le bien-être animal⁷⁶. La pression économique est très forte sur cette famille de SIQO et une première expérience (Dinde Label Rouge) a permis d'assouplir une mesure du cahier des charges⁷⁷, sans que cela constitue une régression, au moment d'y intégrer une mesure nouvelle en lien avec les attentes sociétales. S'agissant de l'environnement⁷⁸, la modalité HVE n'est pas adaptée aux productions animales.

Globalement le Comité national IGP LR et STG pencherait plutôt pour mettre les mesures « environnement » dans les cahiers des charges.

Dans ce contexte, le Conseil permanent, la tutelle et l'équipe de direction de l'INAO définissent le cadre et la méthode de travail pour la mise en œuvre des stratégies d'adaptation au changement climatique et à l'évolution des demandes sociétales.

La mobilisation du Conseil permanent⁷⁹ s'est accrue pendant la période 2019-2023 en s'appuyant sur une approche transversale des sujets « métier », marquant une évolution par rapport au travail traditionnellement en silo de chacune des familles de SIQO. Il a :

- Examiné les travaux des Comités nationaux relatifs aux questions environnementales (2018-2019) ;
- Suscité les échanges et l'indispensable transversalité entre les familles de SIQO, entre régions et entre ODG⁸⁰ ;
- Formalisé, en décembre 2020, les 3 modalités (« options ») pour engager les ODG dans une démarche environnementale et renforcer leur position en réponse aux attentes sociétales⁸¹ ;
- Souhaité qu'une dynamique collective décentralisée, permette de renforcer la valeur des SIQO et leur image, avec l'organisation des régions régionales d'échanges de l'été 2023.

Ainsi, si l'initiative revient au secteur viticole, l'ensemble des familles se sont emparées des enjeux liés aux attentes sociétales et au changement climatique.

Les évolutions sont significatives et graduelles. Le rythme et les situations restent significativement différents d'une famille de SIQO à l'autre comme d'un ODG à l'autre. En dehors du cas particulier de l'Agriculture Biologique⁸², l'introduction dans les cahiers des charges de nouveaux types de conditions liées à la durabilité, au bien-être animal ou à l'adaptation au changement climatique, est largement débattue dans :

- Les collectifs de producteurs en lien avec la capacité d'adaptation rapide des producteurs et le risque de réduction des quantités revendiquées.
- Les instances qui détiennent le pouvoir de décision sur les demandes de modification des cahiers des charges sauf exercice du pouvoir de veto du Commissaire du gouvernement
- Les fédérations d'ODG.

⁷⁶ A traiter dans le cadre du COP 2024-2028, mais une proposition de CPC Porc nettement améliorée a d'ores et déjà été présentée avant la PNO à 4 ONG engagées pour le bien-être animal.

⁷⁷ Dinde Label Rouge passant de 20 à 6 m² par dinde en lien avec l'éthologie de l'animal ce qui a permis de donner une dynamique économique grâce à la polyvalence avec le poulet

⁷⁸ Des ODG de filières d'élevage souhaitent mettre en place des mesures environnementales dans leur cahier des charges

⁷⁹ Avec les groupes de travail transversaux qui lui sont rattachés, initiant eux-mêmes des groupes ad hoc pour plus d'expertise

⁸⁰ « Casser les silos traditionnels par famille de SIQO », « Partager les expériences de terrains » et « glaner des idées entre ODG »

⁸¹ Action inscrite au COP 2019-2023

⁸² Les conditions de production sont fixées au niveau européen sans possibilité de modification ni de marge d'appréciation au niveau national

Les débats ont bien eu lieu comme en témoignent les compte rendus de réunions⁸³ et le bilan de mandatures formalisé en 2022 par chacune des instances de l'INAO. Les fédérations des différentes familles de SIQO et les instituts de recherche⁸⁴ se sont aussi emparés de ces questions. Ils ressortent aussi fortement des entretiens réalisés par la mission.

Ces débats portent principalement sur :

- La notion de qualité plurielle, ce qu'on y met et les risques juridiques⁸⁵ avec par exemple l'élargissement de l'approche de la qualité au-delà du lien au terroir ou des caractéristiques organoleptiques⁸⁶ ;
- L'intégration des réponses aux attentes sociétales et au changement climatique dans les cahiers des charges, sans condition ou sous réserve de démontrer le lien avec la qualité ;
- Le risque vis-à-vis du consommateur généré par la répétition des modifications temporaires de cahiers des charges ;
- Le besoin de souplesse dans les cahiers des charges en lien avec les conséquences du changement climatique⁸⁷ et la possibilité de périodes transitoires pour certaines modifications de cahiers des charges ;
- La simplification du processus de modification des cahiers des charges et l'instruction plus rapide et plus fluide en lien avec l'adoption de mesures-types et des modalités de contrôle correspondantes ;

2.1.7. Les fondamentaux des SIQO : Un socle à ré-expliciter dans le COP 2024-2028

Le paragraphe précédent a permis d'illustrer l'importance des transitions en cours et des enjeux pour les SIQO et combien les années 2019-2023 ont ouvert une période charnière qui se poursuivra pendant le COP 2024-2028.

Susciter une dynamique globale permettant de conduire ces transitions en cohérence avec l'architecture des SIQO, est d'autant plus indispensable que les ODG disposent d'une liberté d'initiative. Il s'agit de :

- Contribuer à la convergence, notamment par famille de SIQO et résorber les regrets évoqués au § 2.1.2 ;
- Eviter que des débats sur des questions considérées comme tranchées ne freinent la mise en œuvre du prochain COP ;
- Renforcer collectivement la valeur et l'image des SIQO ;
- Communiquer vis-à-vis des ODG et de l'ensemble des parties prenantes⁸⁸ ;
- Procéder de façon méthodique.

⁸³ Instances, groupes de travail transversaux rattachés au Conseil permanent, groupes de travail des Comités nationaux, les groupes de travail ad hoc, ...

⁸⁴ INRAE, ITV et IDELE en particulier

⁸⁵ Le cadre législatif et réglementaire qui s'impose aux SIQO est à la fois complexe et précis. Il est essentiel de le respecter pour sécuriser les décisions prises.

Les vertus du droit de conférer une protection donnée à un collectif plus forte que le droit des marques mais pour gagner les contentieux il faut l'assoir sur des éléments objectivés, la caractérisation scientifique du lien au terroir, re-questionné et éclairé par la science

⁸⁶ Quand l'impact du BEA sur les caractéristiques organoleptiques ne peut être démontré ou pour défendre un tissu socio-économique

⁸⁷ Plus grande variabilité des conditions de production

⁸⁸ L'INAO n'agit pas seul : l'Europe et l'Etat français, les interprofessions notamment viticoles pour le lien entre la production et le négoce, les fédérations de SIQO, les collectivités notamment régionales, ...

La mission estime qu'un développement spécifique au sein de l'Axe 1 du COP 2024-2028, est nécessaire pour aborder en les distinguant :

- Les acquis (arbitrages) en terme de « fondamentaux » et d'orientation en distinguant ceux qui sont communs à l'ensemble des SIQO de ceux qui sont spécifiques à chacune des familles de SIQO ;
- Les sujets qui restent en débat, en terme de doctrine et de méthode mais que la mobilisation de la recherche pourrait notamment aider à traiter

La mission recommande d'expliciter dans un chapitre spécifique de l'axe 1 du COP 2024-2028 les principaux éléments de doctrine et de méthode dans lesquels les actions du COP s'inscriront.

Recommandation adressée au MASA et à l'INAO :

R6. Incrire dans l'axe 1 du COP le rappel des principaux éléments de doctrine et de méthode permettant d'assurer la bonne mise en œuvre des actions inscrites dans le COP 2024-2028

2.2. Les enjeux de l'INAO « gestionnaire de processus » pour l'élaboration du COP 2024-2028

Il s'agit dans cette partie du rapport, d'identifier les enjeux pour l'axe 2 du COP 2024-2028 (voir l'introduction du § 2) concernant l'activité de l'INAO, instances⁸⁹ et services, en tant que gestionnaire de processus et la mise en œuvre concrète des missions qui lui sont confiées en référence tant aux textes qu'aux orientations de la tutelle dans le cadre de la politique des signes officiels de qualité du gouvernement.

2.2.1. Huit enjeux identifiés pour l'élaboration du COP 2024-2028

L'INAO vit des évolutions depuis déjà plusieurs années en lien avec la politique des SIQO⁹⁰ (voir § 2.1.2 et § 2.1.3). Ces évolutions se sont poursuivies pendant la période couverte par le COP 2019-2023 et les interlocuteurs rencontrés par la mission parlent de « transition », de « tournant », voire de « mutation »⁹¹... et reconnaissent à l'institut des acquis positifs issus de cette période avec de nombreux chantiers engagés dont celui de la structuration et de la professionnalisation du service d'administration générale.

Ces évolutions de l'exercice des missions portent sur 3 domaines :

- L'organisation ;
- Les méthodes de travail ;
- Les outils.

S'agissant de l'organisation, la mission :

- Considère que pour la période 2024-2028, il s'agit surtout de poursuivre son adaptation en lien avec la mise en place d'une analyse des besoins de compétences à moyen terme et d'un travail sur les parcours professionnels et la formation (voir § 2.2.3) ;

⁸⁹ Y compris les groupes de travail rattachés aux instances et les commissions d'enquête

⁹⁰ Changement climatique, changements technologiques, évolution de la demande

⁹¹ « De l'INAO « gardien du temple » à « gardien du futur » »

- N'identifie pas de raison d'envisager de réorganisation significative mais plutôt des adaptations ponctuelles et « opportunistes » de l'organisation (siège et directions territoriales) permettant de mieux répondre aux enjeux ;
- N'identifie pas non plus de nouvelle mission à confier à l'INAO. Malgré l'absence d'une analyse formalisée des charges de travail, les entretiens convergent pour considérer que l'attribution de nouvelles missions à l'INAO ne serait envisageable qu'accompagnée des ressources correspondantes ;
- Propose de ne pas modifier la délégation de tâche de la DGPE à l'INAO pour l'instruction de l'agrément des organismes chargés de la mise en œuvre des contrôles dans le cadre de la certification environnementale. Celle-ci correspond à une mutualisation⁹² confiée à l'INAO, permettant à la DGPE de bénéficier de ses compétences dans ce domaine en contrepartie de l'attribution d'un ETP pour la charge de travail correspondante.

S'agissant des outils, il convient de poursuivre le rattrapage entrepris pendant la période 2019-2023 et de finaliser sur la période 2024-2028, l'indispensable modernisation des outils dont l'établissement a besoin pour assurer ses missions.

L'INAO est crédité d'améliorations réalisées dans ces 3 domaines pendant la période 2019-2023, mais les interlocuteurs rencontrés font souvent état d'irritants encore nombreux⁹³ et qui pénalisent l'efficacité de la mise en œuvre des processus. La mission considère qu'il est nécessaire développer la perception d'un établissement « producteur de solutions » autant que garant des règles.

La promesse garantie aux consommateurs est primordiale mais l'accélération de l'évolution des marchés et de la demande des consommateurs nécessite d'améliorer la fluidité des processus (voir § 2.2.7), sous peine notamment de mettre à mal la création de valeur⁹⁴ et/ou le fonctionnement des collectifs, enjeux consubstantiels des SIQO.

La poursuite de la modernisation des outils est d'autant plus indispensable qu'elle conditionne souvent l'évolution des méthodes de travail. L'une et l'autre sont nécessaires pour faciliter le travail des équipes et des instances de l'INAO et assurer une réponse satisfaisante aux attentes de la tutelle et aux besoins des professionnels.

S'agissant enfin de la méthode de travail, les principaux points de vigilance identifiés par la mission sont les suivants :

- Veiller à aborder les sujets « métier » de façon scientifique⁹⁵, à solliciter la recherche et à utiliser rapidement les acquis de la recherche⁹⁶ ;
- Poursuivre les réflexions transversales entre les SIQO, les familles de produits et les filières et réduire encore le cloisonnement en silo des instances et des services ;
- Développer, notamment avec les fédérations de SIQO, l'analyse des productions sous SIQO et suivre l'impact des modifications de cahiers des charges⁹⁷, tout particulièrement quand elles sont réalisées en réaction à la demande du marché ;

⁹² La décision et la comitologie restent au niveau du MASA/DGPE.

⁹³ Notamment : l'appréhension vis-à-vis de l'inconnu ou d'un retour d'expérience négatif, une relation dégradée entre personnes, la fiabilité-sécurisation des réponses données, la prévisibilité des délais, proportionnalité des processus avec les enjeux

⁹⁴ Particulièrement sensible pour les productions sous Label Rouge

⁹⁵ « Re-questionner et être capable de revisiter des éléments clés, en étant éclairé par la science »

⁹⁶ « Prospective et anticipation », « Comment intégrer le futur dans les SIQO ? »

⁹⁷ Etudes de cas avant généralisation, pools de produits à suivre, suivre un échantillon sur le temps long...

- Organiser⁹⁸ le déploiement des transitions et l'activité des instances et des services⁹⁹ en définissant des priorités et procéder à une revue de la comitologie développée autour de instances afin d'identifier d'éventuelles pistes d'amélioration ;
- Communiquer sur les réalisations et sur les évolutions de doctrine à l'attention des ODG et des opérateurs ;
- Analyser le coût des certifications SIQO et leur évolution notamment depuis la réforme de 2006, la structuration des organismes de contrôles et le développement des certifications combinées en réponse aux attentes sociétales¹⁰⁰.

Pour l'élaboration du COP 2024-2028, la mission identifie 8 thématiques d'amélioration des processus de gestion des SIQO :

- Maitriser et utiliser les outils de conduite du changement ;
- Mettre en place une GPEC ;
- Finaliser la réalisation du schéma directeur des systèmes d'information ;
- Développer les mutualisations de façon raisonnée ;
- Formaliser l'offre de service d'accompagnement des ODG ;
- Fluidifier la mise en œuvre des processus ;
- Concrétiser un plan de promotion des SIQO ;
- Mettre en place un contrôle interne « métier ».

La mission considère que ces propositions généreront une charge de travail, mais auront, à terme, un effet positif sur l'efficience et la fluidité des processus.

Ces propositions permettent de traiter les thématiques spécifiques identifiées dans la lettre de mission :

- Les mutualisations avec d'autres opérateurs sous tutelle du MASA : analyse de l'existant et des perspectives (voir § 2.2.5) ;
- La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, étendue aux experts et professionnels mobilisés dans les processus de l'INAO (voir § 2.2.3) ;
- L'utilisation du numérique pour améliorer la performance de l'INAO dans la mise en œuvre de ses missions (voir § 2.2.4) ;
- La déclinaison au sein de l'INAO des objectifs du Gouvernement de développement des usages du numérique pour les relations avec le grand public et les parties prenantes (voir § 2.2.4).

2.2.2. Maitriser et utiliser les outils de conduite du changement

L'analyse de la mise en œuvre du COP et du projet d'établissement 2019-2023 (voir §1.1) a conduit la mission à interroger l'ensemble des chefs de services sur :

- Les actions inscrites à son Axe 2 « poursuivre la modernisation de l'organisation interne » ;
- Le retour d'expérience de la mise en œuvre des principaux « chantiers » traités pendant cette période ;

⁹⁸ « Le faire de façon ordonnée », « Formaliser un agenda particulier »

⁹⁹ Enjeu renforcé par le fait que les priorités de l'INAO et l'activité de certains services peuvent résulter de décisions extérieures (règlement européen, révision générale de cahiers des charges ou de plans de contrôle pour une famille de SIQO, inflation de modifications temporaires consécutives à l'influenza aviaire ou au changement climatique, ...)

¹⁰⁰ Voir la Mission en cours n°22118 « Mission d'expertise et de conseil à l'optimisation des coûts de certification pour l'agriculture »

- Le fonctionnement général de l'INAO.

Il ressort de l'analyse de différents retours d'expérience dans le cadre des entretiens, l'intérêt de mieux maîtriser au sein de l'INAO l'utilisation des outils de conception et de pilotage de plans d'action ainsi que de situation de conduite du changement.

Même sans perspective de réorganisation lourde des services du siège et des directions territoriales ou d'élaboration d'un nouveau projet d'établissement comme en 2019¹⁰¹, il n'en reste pas moins que les enjeux pour les SIQO identifiés au § 2.1 ainsi que ceux concernant la poursuite de la modernisation de l'INAO « gestionnaire de processus » (§ 2.2.1) justifient pleinement la mise en place d'une action structurée permettant une montée en compétence des équipes de l'INAO dans ces domaines. Au-delà de cette cible prioritaire, cette action pourrait éventuellement aussi s'adresser dans une forme adaptée aux responsables d'ODG et intégrer l'offre de service traitée au § 2.2.6.

Cette action structurée mériterait d'être inscrite à l'Axe 2 du COP 2024-2028, compte tenu du bénéfice attendu pour l'atteinte des objectifs de modernisation.

2.2.3. Mettre en place une GPEC

Les entretiens font ressortir dans le champ des RH les principaux enjeux suivants :

- Augmentation des départs naturels en lien avec le déséquilibre de la pyramide des âges ;
- Importance de l'expérience professionnelle accumulée au sein de l'établissement et l'intérêt de la capitaliser pour la transmettre en cas de mobilité ;
- Evolution des profils et des déroulements de carrière chez les nouveaux recrutés ;
- Besoin d'intégrer ou développer de nouvelles compétences¹⁰².

Il s'agit en effet de s'appuyer sur les départs naturels en mobilisant le levier des recrutements pour adapter ponctuellement l'organisation, équilibrer les charges de travail entre les services et renforcer l'établissement pour des compétences absentes ou à renforcer. Le recours à l'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMOA) est aussi une solution à retenir pour certains domaines de compétence, en complément de l'intégration de compétences par des recrutements pérennes. Le recours à une AMOA pour la modernisation des systèmes d'information a démontré toute sa pertinence. Il s'agit alors de s'assurer de détenir la compétence de maîtrise d'ouvrage dans le domaine concerné.

L'INAO doit aussi prendre acte de l'évolution des profils des nouveaux recrutés notamment vis-à-vis des déroulements de carrière. La politique RH doit intégrer leur désir de mobilité et de parcours diversifiés pour assurer la continuité du service vis-à-vis des ODG et de la mise en œuvre des procédures.

Des situations évoquées lors des entretiens démontrent que des réponses ponctuelles pertinentes en lien avec des départs ont été apportées par la direction de l'établissement. Mais il est nécessaire d'anticiper et de professionnaliser la démarche en structurant une démarche de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), voire une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) sur la base de scénarios d'évolution des effectifs. Une GPEC est pertinente compte tenu des effectifs de l'INAO¹⁰³. Elle devra intégrer un volet communication pour aborder la question de l'attractivité des métiers à l'INAO.

¹⁰¹ Pourrait se limiter à la poursuite de fiches actions du projet d'établissement méritant d'être prolongées

¹⁰² Exemple : Environnement, BEA, Economique, ...voir aussi § 2.2.4

¹⁰³ 242 agents (rapport annuel 2022)

L'importance des enjeux identifiés justifie d'inscrire la formalisation d'une GPEC dans le futur COP. Une telle démarche, dans son esprit au moins, pourrait être aussi utile pour traiter d'autres enjeux, identifiés lors des entretiens :

- Inquiétude vis-à-vis du vivier disponible des experts mobilisables pour les commissions (délimitations, enquête, ...);
- Evolution des profils et des attentes des responsables professionnels¹⁰⁴ détenant un mandat au sein des instances, commissions, groupes ad hoc et des ODG.

2.2.4. Finaliser la réalisation du schéma directeur des systèmes d'information

Les entretiens font nettement ressortir que la modernisation des outils informatiques indispensables à la mise en œuvre des processus a véritablement démarré pendant le COP 2019-2023, en décalage significatif avec les besoins¹⁰⁵. Il s'agit d'un travail de fond et au long cours d'amélioration des outils et des services aux usagers.

Il s'agit donc prioritairement de poursuivre la structuration du système d'information de l'INAO¹⁰⁶, l'adaptation des applications informatiques et le déploiement de nouveaux outils, plus efficents et moins interdépendants.

Il convient de s'assurer que les besoins suivants sont traités :

- La gestion documentaire¹⁰⁷ ;
- Le suivi collaboratif de l'avancement des dossiers sur la totalité du processus de gestion des SIQO, y compris pour la partie européenne du processus¹⁰⁸ ;
- Un volet sécurité dans le schéma directeur des systèmes d'information de l'INAO ;
- La mise en place d'une comptabilité analytique en coût complet¹⁰⁹ ;
- La valorisation des données récupérées pour la mise en œuvre des processus¹¹⁰ pour des analyses utiles pour l'INAO.

S'agissant plus particulièrement de la déclinaison au sein de l'INAO des objectifs du Gouvernement de développement des usages du numérique pour les relations avec le grand public et les parties prenantes, notamment le développement des télé-procédures et l'amélioration de l'échange de données informatiques avec les OCO, il s'avère que :

- Le SI très vieillissant rend complexe la mise en place d'interfaces d'échanges de données ;
- La mise à niveau complète est envisagée pour l'INAO d'ici à 2026 ;
- L'objectif du Gouvernement mériterait d'être rappelée dans le COP 2024-2028.

¹⁰⁴ Dont la sociologie évolue au regard de l'engagement pour le collectif mais aussi au regard du parcours nécessaire pour être performant pour le mandat détenu

¹⁰⁵ « L'INAO n'a encore pas rattrapé le retard accumulé pour créer les outils informatiques qui vont avec la réforme de 2006 » ; « Le Système d'Information (SI), antérieurement construit en silo, constitue un frein au partage d'information et à la collaboration entre services et partenaires. » ; « Il ne répondait plus aux attentes des usagers »

¹⁰⁶ Recommandations de l'audit d'urbanisation de 2020 : « transformation de l'architecture des SI vers un environnement structuré et évolutif »

¹⁰⁷ Pour les équipes INAO, les missions d'enquête, les instances et l'accompagnement des ODG

¹⁰⁸ Echec du projet de modernisation « Prince »

¹⁰⁹ Serait bénéfique comme outil d'aide à la décision notamment au regard du coût de gestion très élevé de certaines recettes tel qu'il ressort notamment de rapports d'audit interne : recouvrement des droits, frais administratifs de mise en œuvre de sanctions par l'INAO, production des certificats parcellaires pour les notaires, ...

¹¹⁰ Contrôles, assiette des droits acquittés par les opérateurs, ...

Les bénéfices attendus pour l'INAO et ses partenaires de la finalisation effective sur la période 2024-2028 de la mise en œuvre du schéma directeur des systèmes d'information justifient pleinement son inscription dans le prochain COP.

2.2.5. Développer les mutualisations de façon raisonnée

La mission considère que le développement de nouvelles thématiques de mutualisation doit s'envisager de façon pragmatique¹¹¹ en s'assurant que les avantages générés soient supérieurs aux contraintes. Avant d'aller plus loin la mission estime nécessaire de :

- Réaliser un véritable retour d'expérience¹¹² des mutualisations en cours au sein de l'Arborial ;
- Caractériser le besoin de mutualisation et vérifier la valeur ajoutée¹¹³ ;
- S'assurer d'avoir identifié la modalité de mutualisation la plus adaptée au besoin et au contexte¹¹⁴ ;
- Envisager la possibilité pour le MASA de contribuer à la dynamique en apportant une contribution en ETP additionnels ;
- Examiner l'intérêt d'un pilotage des réflexions par le MASA compte tenu des écarts de taille et d'intérêt et les biais d'analyse entre les établissements concernés ;
- Incrire les réflexions dans le calendrier du déménagement des établissements de l'Arborial¹¹⁵.

D'où la proposition de la mission de se donner la durée du COP 2024-2028 (avec l'identification éventuelle de jalons intermédiaires) pour finaliser une réflexion sur d'éventuelles mutualisations supplémentaires entre les établissements sous tutelle du MASA.

2.2.6. Formaliser l'offre de service d'accompagnement des ODG

La partie 2.1 traite des attentes sociétales d'adaptation des SIQO (voir § 2.1.3) et des évolutions engagées pendant le COP 2019-2023 (voir § 2.1.6). L'INAO (instance et services) devra continuer à y travailler pendant la période 2024-2028. Les entretiens soulignent l'exigence que représente de devoir susciter l'initiative des ODG (voir aussi § 2.1.1) mais aussi l'inégalité des aptitudes et des ressources pour y faire face, selon les ODG. La directrice de cabinet du MASA a adressé une lettre de mission¹¹⁶ au CGAAER pour un diagnostic et des propositions dans ce domaine.

Dans le présent rapport, la mission se limite à formuler une recommandation en lien avec la volonté, d'ores et déjà exprimée par l'INAO, d'accompagner les ODG. Elle estime nécessaire de formaliser cet accompagnement sous la forme d'une offre de service¹¹⁷ voire éventuellement d'un contrat de service. Il s'agit d'éviter que la volonté affichée d'accompagner les ODG reste floue pour ces derniers avec le risque d'incompréhensions ou même de déceptions, ce qui serait dommageable pour les relations de collaboration qu'ils doivent entretenir avec l'INAO.

¹¹¹ Exemple : l'intérêt de la mutualisation des achats décroît significativement avec l'extension du périmètre couvert par les marchés interministériels et ministériels et leur marchés subséquents ainsi que les marchés UGAP qui couvrent de plus en plus de domaines. Mais situation résiduelle des marchés de prestation d'assistance à maîtrise d'ouvrage

¹¹² Analyse coût - bénéfice

¹¹³ La mutualisation entre petits établissements sécurise-t-elle la continuité de service ?

¹¹⁴ Exemple : Confier à chacun le chef de filat d'une mutualisation permet à chaque partenaire d'être porteur d'une thématique et bénéficiaire pour les autres

¹¹⁵ Actuellement envisagé en 2028

¹¹⁶ Mission n° 23039 « Forces et faiblesses des Organismes de défense et de Gestion »

¹¹⁷ Avec des indicateurs permettant de mesurer la concrétisation des engagements et la satisfaction des bénéficiaires

Assortie d'orientations en terme de ciblage, par exemple vis-à-vis des ODG les moins structurées ou d'adaptation de la proposition selon les familles de SIQO

Le nombre très important d'ODG justifierait la formalisation d'un processus et de l'inscrire dans le COP 2024-2028.

2.2.7. Fluidifier la mise en œuvre des processus

Les entretiens font ressortir une préoccupation de fluidité de la mise en œuvre des processus, jugée souvent trop lente. Il est susceptible de constituer un risque au titre du contrôle interne métier. Le terme d'« irritant » est évoqué. En l'absence d'éléments d'objectivation disponibles, la mission n'est pas en situation de prendre position mais du fait de leur redondance et de l'impact économique potentiel pour les opérateurs, elle considère que cette problématique mérite d'être prise en compte¹¹⁸.

Il s'agit, en effet de s'assurer que le déroulé d'un processus administratif¹¹⁹ reste compatible avec la temporalité des opérateurs de SIQO¹²⁰ et des marchés.

L'objectivation est indispensable¹²¹ tant pour définir les objectifs que pour mesurer les résultats et constater les progrès (indicateurs)¹²².

La mission propose d'identifier cet enjeu de fluidité de la mise en œuvre des processus dans le prochain COP.

2.2.8. Concrétiser un plan de promotion des SIQO

Face à la puissance de la communication des produits standards et dans le contexte dit de « jungle des labels » souvent évoqué, force est de constater que les labels qui ne sont pas des signes officiels¹²³ ainsi que les marques privées :

- Communiquent beaucoup et plus que les SIQO ;
- Se développent et prennent une place grandissante ;
- Ne peuvent se prévaloir d'un système de contrôle officiel ;
- Génèrent un doute sur les différentes promesses et un risque de suspicion générale.

L'INAO hésite à communiquer sur les SIQO, notamment par peur d'être pris en défaut¹²⁴ et sans doute aussi à cause de la difficulté à rendre les fondamentaux lisibles pour le consommateur. Les entretiens confirment une forte attente des professionnels, opérateurs de SIQO¹²⁵.

Il s'agit en effet pour les SIQO de :

- Valoriser de manière pédagogique les promesses et atouts des produits sous SIQO et par famille de SIQO ;
- Accentuer la notoriété des logos et de la politique des SIQO ;

¹¹⁸ Les irritants doivent être pris en compte soit en les traitant dans l'objectif de les résorber ou tout le moins de les réduire (processus d'amélioration continue perçu positivement comme permettant de s'extraire du risque de fatalité) soit quand lorsqu'il existe une ou des raisons légitimes de ne pas y donner une suite favorable, totalement ou partiellement, de faire alors l'effort de communication permettant de convaincre de la légitimité de cet intérêt supérieur.

¹¹⁹ « Une modification significative de cahier des charges prend 3 ans au sein du collectif et il faut ajouter 2-3 ans pour le processus INAO »

¹²⁰ Avec, semble-t-il, une acuité particulière pour les produits sous Label Rouge.

¹²¹ Voir aussi le suivi collaboratif de l'avancement des dossiers sur la totalité du processus y compris pour la partie européenne au § 2.2.4

¹²² Exemple : mesurer l'effet de la généralisation progressive de conditions de production communes et de clause communes de contrôle ou de clauses-types pour l'intégration de l'environnement dans les cahiers des charges sur la charge de travail et le délai pour faire aboutir une demande de modification de cahier des charges

¹²³ Cahiers des charges privés : Bleu-blanc-cœur, Saveur de l'année, Agri-éthique, ...

¹²⁴ Mais le déploiement des dispositions communes de contrôle ainsi que des conditions de production communes tend à réduire l'hétérogénéité des situations

¹²⁵ « Il est grand temps de sortir du bois » ; « L'INAO doit être fer de lance » ; « Proactivité insuffisante » ; « Prendre des risques : On ne sera jamais bon sur tous les sujets »

- Réaliser, ou faire réaliser, à fréquence régulière, des enquêtes sur la perception des consommateurs¹²⁶ et en tirer des conclusions en matière de stratégie de conquête des marchés par les produits sous SIQO.

L'INAO, en s'appuyant sur les travaux de la commission transversale « communication », doit en devenir le moteur, le fer de lance, avec un budget et des messages. Les fédérations d'ODG ainsi que les plus grosses ODG doivent pouvoir jouer un rôle utile.

La démarche est amorcée et il s'agit de finaliser un plan de communication générique ambitieux sur les SIQO et de le mettre en œuvre. Son caractère stratégique et les moyens financiers à mobiliser justifierait une inscription dans le COP 2024-2028.

2.2.9. Mettre en place un contrôle interne métier

Il s'agit ici du contrôle interne au sens de la maîtrise des risques par une organisation.

L'INAO est considéré comme ayant une pratique assez poussée du contrôle interne budgétaire et comptable. Il est considéré comme assez efficient et est renforcé régulièrement. L'évolution de la responsabilité ordonnateur-comptable a été présentée en Conseil permanent. L'approche est concrète et pragmatique et fondée sur ce que propose la DGFIP. La cartographie des risques comptables et budgétaire est mise à jour chaque année.

La situation est moins favorable s'agissant de la question de pouvoir donner l'assurance raisonnable de la maîtrise des processus métier et de la mise œuvre de leurs objectifs. L'engagement des instances, des équipes et de la tutelle pour garantir au consommateur la promesse SIQO est bien réel¹²⁷. L'absence de constat grave dans les derniers audits européens¹²⁸ sur les contrôles des IG en France en témoigne.

L'INAO a été désigné par la Loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006 comme l'une des autorités compétentes du MASA, au sens du règlement européen n° 882/2004 du 29 avril 2004 relatif aux contrôles officiels (article R 642-2 du code rural) chargé de la gestion des produits sous SIQO. A ce titre, l'INAO a l'obligation, en application du règlement 882/2004 (article 4 alinéa 6), de procéder à des audits internes de ses propres procédures et à en rendre compte à la Commission européenne par le biais du plan national des contrôles officiels pluriannuels. Une mission d'audit interne a été créé au sein de l'inspection nationale de l'INAO directement rattachée à la direction et a été confiée à un inspecteur national mais réalise 1 audit / an et une cartographie des risques n'existe pas pour rationaliser les choix de mission d'audit. Le service contrôles de l'INAO a élaboré, en étroite concertation avec le CAC, ses propres référentiels méthodologiques de contrôles (sous forme de directives) ainsi qu'un certain nombre de guides et autres documents d'aide à la mise en œuvre harmonieuse des dispositions retenues en matière de contrôle.

Il n'en reste pas moins que la formalisation du processus de contrôle interne est partielle et qu'il n'existe pas de cartographie des risques métiers formelle. Y remédier nécessite de procéder à une revue globale des processus concernés, cartographier les risques métiers, vérifier leur niveau de maîtrise et mettre en œuvre le cas échéant des actions de maîtrise complémentaires.

¹²⁶ Et veille sur les signes privés qui se positionnent en mieux

¹²⁷ Il ne s'agit bien évidemment pas de semer le doute sur leur engagement sur cette priorité.

« Les niveaux de fiabilité et de crédibilité du dispositif de contrôle des SIQO se sont très sensiblement améliorés avec la mise en place de la réforme de 2006, notamment pour les produits sous Appellation »

¹²⁸ La Commission européenne (DG Santé) a conduit un audit du système de contrôle français des AOP et IGP de la filière viticole (novembre 2022)

La mission propose de s'intéresser en priorité au processus de contrôle¹²⁹ (voir aussi Annexe 8) c'est-à-dire :

- Le contrôle des cahiers des charges (y compris les autocontrôles et les réunions tripartites INAO-ODG-OCO annuelles et leur rôle ainsi que les grilles de manquement) ;
- L'agrément des Organismes de contrôle et des ODG et son suivi dans le temps ;
- Leur supervision¹³⁰ ;
- Une réflexion d'ensemble permettant de rendre le processus de contrôle plus agile ;
- L'utilisation de l'analyse de risque pour envisager un ciblage et une adaptation de la pression de contrôle, sans affaiblir la garantie globale apportée.

Il est essentiel que cette démarche soit présentée et expliquée aux ODG et aux OCO¹³¹.

Cette démarche permettrait aussi d'analyser un enjeu évoqué dans les entretiens, celui de la concentration des organismes certificateurs et ses éventuelles conséquences en terme de risques pour les SIQO et les ODG.

La mission considère que compte tenu du caractère stratégique de la mise en place d'un contrôle interne métier à l'INAO et le travail nécessaire à sa mise en place, elle mériterait d'être explicitée dans le COP 2024-2028.

¹²⁹ Du plan de contrôle intégré au cahier des charges aux contrôles des opérateurs comme des organismes de contrôle et leur supervision et de l'agrément des ODG

¹³⁰ En 2010, une implication plus forte des agents de l'INAO dans le suivi des manquements et la supervision du dispositif était considérée comme indispensable.

¹³¹ Eviter les écueils de la réforme des contrôles de 2006 et les réactions parfois vives de la part d'une grande majorité des acteurs, et notamment des opérateurs et des ODG des AOC et IGP, certains n'ont pas hésité à dire « aujourd'hui l'INAO ce n'est que du contrôle »

2.2.10. Recommandation pour l'amélioration de la mise en œuvre des processus à inscrire dans le COP 2024-2028

La mission recommande d'inscrire dans le COP 2024-2028 8 thématiques d'amélioration des processus de gestions des SIQO confiés à l'INAO.

Recommandation adressée au MASA et à l'INAO :

R7. Incrire dans le COP 2024-2028 les 8 thématiques d'amélioration des processus de gestion des SIQO suivantes :

- Maitriser et utiliser les outils de conduite du changement
- Mettre en place une GPEC
- Finaliser la réalisation du schéma directeur des systèmes d'information
- Développer les mutualisations de façon raisonnée
- Formaliser l'offre de service d'accompagnement des ODG
- Fluidifier la mise en œuvre des processus
- Concrétiser un plan de promotion des SIQO
- Mettre en place un contrôle interne « métier »

Signatures des auteurs

ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission



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

*L'agriculture
l'environnement
la ruralité*

Cabinet du ministre

Paris, le

**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**

N/Réf : CI 843501

V/Réf :

Objet : Mission d'évaluation des Contrats d'Objectifs et de Performance (COP) 2019-2023 de l'Agence Bio, FranceAgriMer (FAM) et de l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) et perspectives pour les COP 2024-2028.

PJ :

En 2023 le Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire engagera les travaux de renouvellement des COP de cinq de ses opérateurs (Agence Bio, FAM, INAO, Agence de Services et de Paiement (ASP) et Office de Développement de l'Économie Agricole dans les Départements d'Outre-Mer (ODEADOM)). Pour ces deux derniers opérateurs, ils seront menés conjointement avec respectivement le Ministère chargé de l'emploi et le Ministère chargé des Outre-mer.

Conformément à la circulaire du Premier ministre du 23 juin 2015 relative au pilotage des opérateurs de l'Etat, les COP en cours (2019-2023) doivent donner lieu à une évaluation préalable.

Nous souhaitons ainsi vous confier une mission d'évaluation des COP de l'Agence Bio, FAM et l'INAO. Compte tenu de leurs spécificités, l'ASP et l'ODEADOM feront l'objet de missions spécifiques dont les lettres de mission sont en cours de signature. Il pourrait cependant être utile de coordonner vos travaux sur l'ensemble de ces opérateurs pour ce qui concerne les sujets transverses.

Les objectifs transverses de la mission sont les suivants :

- effectuer un bilan qualitatif et quantitatif de la mise en œuvre des COP 2019-2023 des trois opérateurs et en tirer des recommandations pour l'élaboration des COP 2024-2028 ;
- mener une réflexion sur la poursuite des mutualisations entre opérateurs et apprécier l'adéquation entre les moyens qui leur sont alloués et les missions qui leur sont confiées. Examiner si les opérateurs disposent d'outils efficaces de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences leur permettant de faire face au renouvellement des générations et à des besoins nouveaux en compétences ;

-/-

- porter une appréciation sur la manière dont les établissements se sont emparés du numérique pour améliorer leur performance et sur le respect des objectifs du Gouvernement (100 % de téléprocédures, accessibilité, dites-le nous une fois...).

Il vous est également demandé de vous pencher sur les sujets plus spécifiques à certains opérateurs :

Agence Bio :

- étudier des pistes permettant d'adosser les fonctions support du Groupement d'Intérêt Public avec un autre opérateur ayant un cœur de métier proche.

FAM :

- expertiser l'extension des missions de l'établissement au suivi des données et à l'appui économique à la filière forêt-bois ;

- évaluer la représentation territoriale de l'établissement.

Bien que la mission soit commune aux trois opérateurs, nous souhaitons qu'un rapport par opérateur nous soit remis. Afin de permettre aux Ministères de tutelle de s'appuyer sur ces travaux pour la rédaction des nouveaux COP, ces rapports devront nous être remis fin juin 2023 au plus tard. Un bilan intermédiaire sera présenté aux services à mi-parcours.

Merci de dérouler par l'agence bio par l'intermédiaire.

Fabrice RIGOULET-ROZE



Annexe 2 : Note de cadrage



Evaluation du contrat d'objectif et de performance (COP) 2019-2023 de l'INAO et perspective pour le COP 2024-2028

Mission n° 23018

Note de cadrage

établie par

Benoît BONNEFOI

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Liliane TORLET

Inspectrice générale de l'agriculture

Avril 2023

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

SOMMAIRE

1. CONTEXTE ET MOTIVATION	4
2. RAPPEL DE LA COMMANDE	4
3. REFORMULATION DE LA PROBLEMATIQUE (CONTEXTUALISATION DE LA MISSION)	4
4. OBJET ET PERIMETRE DE LA MISSION	6
5. DOCUMENTATION DISPONIBLE	7
6. DEMARCHE ET PHASAGE, JALONS	7
6.1. Contexte méthodologique	7
6.2. Méthodologie et parties prenantes à rencontrer	8
7. LIVRABLE	8
8. CALENDRIER D'EXECUTION	8
Annexe 1 : Lettre de mission	11
Annexe 2 : Documentation disponible	13

1. CONTEXTE ET MOTIVATION

Le Directeur de cabinet du Ministre de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire (MASA) a confié au Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux (CGAAER) une mission d'évaluation du contrat d'objectifs et de performance (COP) 2019-2023 de l'Institut National de l'Origine et de la Qualité (INAO) et perspectives pour le COP 2024-2028 (voir Annexe 1).

En 2023, le MASA engagera les travaux de renouvellement du COP de l'INAO. C'est aussi le cas d'autres opérateurs sous tutelle du MASA (Agence Bio, FranceAgriMer (FAM) ainsi que l'Agence de Services et de Paiement (ASP) et l'Office de Développement de l'Economie Agricole dans les Départements d'Outremer (ODEADOM)).

2. RAPPEL DE LA COMMANDE

Il s'agit de :

- Réaliser un bilan qualitatif et quantitatif de mise en œuvre du COP 2019-2023 et en tirer des recommandations pour l'élaboration du COP 2024-2028 ;
- Mener une réflexion sur la poursuite des mutualisations entre opérateurs et apprécier l'adéquation entre les moyens qui leur sont alloués¹³² et les missions qui leur sont confiées ;
- Examiner si l'INAO dispose d'outils efficaces de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPPEC) leur permettant de faire face au renouvellement des générations et à des besoins nouveaux en compétences ;
- Apprécier la manière dont l'INAO s'est emparé du numérique pour améliorer sa performance et le respect des objectifs du Gouvernement (100% de téléprocédures, accessibilité, dites-le nous une fois ...) ;

afin de permettre au MASA de s'appuyer sur ce travail pour la rédaction du COP 2024-2028 de l'INAO.

Le rapport est attendu pour fin juin 2023.

3. REFORMULATION DE LA PROBLEMATIQUE (CONTEXTUALISATION DE LA MISSION)

Plusieurs éléments caractérisant l'INAO, opérateur de l'Etat, et les Signes d'identification de qualité et d'origine (SIQO¹³³) permettent de contextualiser la mission :

- La subvention pour charges de service public (SCSP) inscrite au budget du

¹³² Plafond d'emploi de 233 ETPT et 18,03 M€ de subvention pour charges de service public en 2023, pour un budget total de l'ordre de 24 M€

¹³³ Appellation d'Origine Contrôlée/Protégée (AOC/AOP), Indication géographique protégée (IGP), Spécialité traditionnelle garantie (STG), Label Rouge (LR), Agriculture biologique

MASA, ressource principale, est complétée par les droits collectés par les Organismes de gestion (ODG) auxquels les professionnels sont attachés, ainsi que par des ressources plus marginales issues des manquements et de la rémunération de prestations.

- Un processus « bottom-up » donne aux professionnels l'initiative de nouvelles reconnaissances de SIQO ou de modifications des cahiers des charges. Les étapes successives, à la main des professionnels avec l'appui des équipes de l'INAO, permettent de s'assurer du respect des « fondamentaux » du SIQO revendiqué. In fine, le Commissaire du gouvernement peut s'opposer à une décision sans pouvoir la modifier.
- La certification Bio est cependant singulière tant par son processus descendant (règlement européen) et l'absence de cahier des charges et d'ODG que par le partage des missions entre l'INAO et l'Agence Bio.
- L'organisation et la mise en œuvre des contrôles, dont l'INAO est le garant, doivent assurer la confiance du consommateur dans la promesse inscrite dans le cahier des charges de chacun des SIQO. Cette confiance repose aussi sur l'image globale des SIQO créant une interdépendance entre eux et nécessitant d'examiner chaque décision au regard de son impact sur l'architecture globale des SIQO.
- La création de valeur que permettent les SIQO est préservée des usurpations par une veille et une action conjointe de l'INAO et des ODG. Le développement des ventes par internet constitue une menace croissante.
- Le changement climatique, les demandes sociétales (bien-être animal, environnement, ...) associées au foisonnement de labels, plus ou moins spécifiques, ainsi que la rapidité avec laquelle les attentes évoluent, interrogent fortement les SIQO.
- L'activité de l'INAO et l'adéquation moyens-missions sont impactées, structurellement ou conjoncturellement, tant par les missions nouvelles que l'Etat lui confie et les évolutions réglementaires décidées le plus souvent au niveau européen, que par le fait que ce sont les ODG qui ont l'initiative de demander la reconnaissance de nouveaux SIQO ou la modification des cahiers des charges existant.
- En 2019, dans la foulée de la signature du COP 2019-2023¹³⁴ et pour la même période, l'INAO a élaboré un projet d'établissement construit à partir des attentes exprimées par ses agents, avec les enjeux identifiés d'articulation avec le COP et de contribution à sa mise en œuvre.
- Les instances de l'INAO ont été renouvelées au 1^{er} semestre 2022. Le conseil permanent aura un premier échange sur le futur COP 2024-2028 lors de sa séance de fin juin et examinera le projet de COP à l'automne (approbation).
- Le « chef de filât » au sein du MASA pour l'exercice de la tutelle de l'INAO est confié à la Direction générale de la performance économique et environnementale (DGPE) et exercée par le Bureau « Qualité », en charge d'assurer la coordination avec le Bureau du vin et des autres boissons (service développement des filières et de l'emploi) pour la tutelle « métier » et le Secrétariat général pour la tutelle financière (service des affaires sociales, logistiques et financières où un bureau est dédié à la coordination de la tutelle

¹³⁴ Le COP de la INAO 2019-2023 a été approuvé par le Conseil permanent du 24 octobre 2018 et signé le 26 février 2019 par le ministre de l'agriculture, le président du Conseil permanent et la directrice générale de l'INAO

des opérateurs), assurant un exercice équilibré et complémentaire entre tutelle « métier » et financière.

4. OBJET ET PERIMETRE DE LA MISSION

La présente mission s'inscrit dans les orientations de la circulaire du Premier ministre du 23 juin 2015 qui « demande aux ministères de procéder à une revue périodique des opérateurs sous tutelle en amont du renouvellement de leur COP » et dans le cadre général de l'exercice de la tutelle des opérateurs de l'Etat fixé par la circulaire du Premier ministre du 26 mars 2010.

Le COP, outil d'exercice par l'Etat de la tutelle de l'INAO, doit être en capacité d'orienter les décisions stratégiques et de dégager les priorités de l'INAO ainsi que de préciser les actions à entreprendre. Il doit en effet permettre la négociation d'objectifs et l'élaboration des indicateurs de mesure de l'activité et de la performance. Les autres documents de pilotage tel que le projet d'établissement 2019-2023 de l'INAO, doivent s'articuler autour de lui.

Le travail d'évaluation attendu porte sur la mise en œuvre et l'analyse du COP 2019-2023, de sa conception¹³⁵ à son utilisation, tant du point de vue de la tutelle¹³⁶ que de l'opérateur. Il doit vérifier l'atteinte des objectifs fixés.

Il s'agira aussi d'examiner l'articulation du COP avec les autres éléments caractérisant l'exercice de la tutelle d'un opérateur de l'Etat :

- La doctrine de tutelle, formalisée par le MASA et diffusée par note de service du 13 juin 2017, relative à la mise en œuvre du pilotage stratégique des opérateurs de l'Etat (SG/SAFSL/SDABC/2017-614¹³⁷),
- La lettre de mission¹³⁸ à la directrice générale,
- La programmation des ordres du jour des rendez-vous stratégiques,
- Les modalités au sein du MASA du pilotage des opérateurs.

Les autres attendus de la mission tels qu'ils figurent dans la lettre de mission et rappelés au § 2 (propositions de priorités à inscrire dans le COP 2024-2028, adéquation moyens-missions, GPEEC, outils numériques, mutualisations avec d'autres opérateurs) nécessitent :

- Une compréhension de l'activité de l'INAO et une analyse stratégique permettant d'identifier les éventuels changements du contexte dans lequel s'inscrit l'INAO, les enjeux à traiter et les actions à entreprendre qui mériteraient d'être intégrés dans le prochain COP
- Une mise en perspective avec les autres opérateurs sous tutelle du MASA, en s'appuyant notamment sur le groupe de travail du CGAAER « évaluation des COP »

¹³⁵ Le Compte rendu de la rencontre annuelle du 19 01 2018 de la tutelle et de la direction de l'INAO comporte des éléments de méthodes ainsi que des sujets à examiner pour l'élaboration du COP 2019 2023

¹³⁶ Y compris, le lien entre les objectifs du Projet annuel de performance du MASA portés par son opérateur et ceux inscrits dans le COP

¹³⁷ La note de service n°2017-614 du 13 juin 2017, précisant les instruments du pilotage et la répartition des rôles entre les directions techniques et le secrétariat général et affirmant la volonté de donner une dimension stratégique à l'exercice de la tutelle et d'améliorer l'exercice de la tutelle grâce à des procédures formalisées. Le contenu attendu du COP de la lettre de mission et de la lettre d'objectifs annuels sont précisé en Annexe (respectivement Annexes 6, 7 et 8).

La note de service 2021-515 du 5 juillet 2021 a modifié le circuit d'élaboration des lettres d'objectifs afin de permettre leur signature avant le 30 juin de l'année.

¹³⁸ A laquelle il conviendrait d'ajouter la lettre d'objectifs annuelle

Tels sont les différents éléments que la mission devra examiner pour en restituer l'analyse des éléments les plus saillants dans son rapport.

Compte tenu de l'échéance fixée pour la remise du rapport et des attentes spécifiques exprimées dans la lettre de mission, la plus ou moins grande profondeur des investigations prévues dans le guide méthodologique d'évaluation des opérateurs du MASA élaboré en 2017 par le CGAAER, pourra être guidée par une analyse de risques, même sommaire. S'agissant plus spécifiquement de l'adéquation entre les moyens alloués et les missions confiées, celle-ci sera appréciée à partir de l'analyse des auditions et de l'examen des documents existants issus du contrôle de gestion mais sans aboutir à un chiffrage d'effectifs cibles. Celui-ci relèverait, en effet, d'une mission spécifique.

Benoît BONNEFOI, IGPEF, et Liliane TORLET, IGA, ont été désignés pour conduire cette mission.

5. DOCUMENTATION DISPONIBLE

La documentation d'ores et déjà identifiée est détaillée en Annexe 2.

Elle sera complétée au fur et à mesure des entretiens et permettra de documenter les éléments du rapport.

6. DEMARCHE ET PHASAGE, JALONS

• 6.1. Contexte méthodologique

Parallèlement au travail d'évaluation du COP 2019-2023 et d'identification de perspectives pour le COP 2024-2028, objet de la présente mission, l'INAO conduit ses propres réflexions en vue de l'élaboration du prochain COP.

Ainsi, les instances de l'INAO ont réalisé, chacune pour ce qui les concerne, un bilan de la mandature 2017-2022. Les nouveaux membres¹³⁹ ont bénéficié d'un parcours d'intégration pour appréhender leur rôle et le fonctionnement des instances. Le mandat¹⁴⁰ des groupes de travail nationaux¹⁴¹ rattachés au Conseil permanent a été renouvelé.

Un premier échange sur le futur COP de l'INAO est prévu en Conseil permanent de fin juin. Il sera précédé par une réunion associant la mission d'évaluation du COP, la directrice générale de l'INAO et le Commissaire du gouvernement pour échanger sur leurs réflexions intermédiaires respectives.

De son côté, le groupe de travail interne au CGAAER, « Evaluation des Contrats d'objectifs et de performance »¹⁴², réuni mensuellement, permet aux différentes missions concernées de partager des bonnes pratiques et d'échanger sur des sujets communs à plusieurs opérateurs.

¹³⁹ Les membres des instances ont été renouvelés au 1er semestre 2022 pour environ 50 %

¹⁴⁰ Signé par la directrice générale

¹⁴¹ Communication, délimitation, économie, environnement, protection et scientifique-technique-et-innovations

¹⁴² Groupe de travail piloté par le Président de la 6ième section et qui associe les membres missionnés sur l'évaluation synchronisée du COP de 5 opérateurs sous tutelle du MASA : ASP, FAM, ODEADOM, Agence Bio et INAO

• 6.2. Méthodologie et parties prenantes à rencontrer

Les auditions seront réalisées de préférence « en présentiel » et principalement au siège de l'INAO. Elles permettront de rencontrer pour l'INAO, la directrice générale, les chefs de Pôle et responsables des services nationaux, les inspecteurs nationaux, la chargée de communication et l'agent comptable, ainsi que les présidents des instances (Conseil permanent et Comités nationaux). Les entretiens concerteront aussi les personnes en charge ou participant à l'exercice de la tutelle au sein du MASA (Commissaire du gouvernement, sous-directions et bureaux métiers de la DGPE, chef de service et de bureau au secrétariat général) ainsi que les principales autres parties prenantes (Direction générale de la concurrence de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF), Direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI), Agence Bio). Des centres techniques (Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE), Institut français de la vigne et du vin (IFV), ...) et des fédérations d'ODG (Conseil national des Appellations d'origine laitières (CNAOL), ...) pourront être auditionnés.

Un déplacement à la Délégation Territoriale (DT) Val-de-Loire, au siège d'Angers et à l'antenne de Tours, permettra de réaliser une quinzaine d'auditions, d'agents de l'INAO et de professionnels (président du Comité régional (CRINAO), présidents ou directeurs d'ODG pour les différents types de SIQO). Les partenaires de la DT seront auditionnés en présentiel pour ceux qui sont présents à Angers (Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF), Chambre d'agriculture) ou en visioconférence pour ceux qui sont localisés à Nantes ou Orléans (Pôle C de la Direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS), Direction régionale des douanes et des droits indirects (DRDDI), Conseils régionaux).

7. LIVRABLE

Le rapport sera rédigé conformément au processus commun des missions du CGAAER et notamment comportera 40 pages et 7 recommandations maximum.

8. CALENDRIER D'EXECUTION

Le rapport sera finalisé, conformément à la lettre de mission, pour fin juin.

Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées

(Nombre d'entretiens)	INAO		MASA	Autres adm Etat	Agence Bio, FAM	Instituts techniques	ODG, fédérations d'ODG, autres OPA	Organismes certificateurs	Autres
	Agents	Elus							
National	20	8	5	2	2	2	2	2	1
Val de Loire	5	2	1	2	-	-	8	-	3

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
LY Carole	INAO	Directrice générale	15 février 20 mars 22 mai 13 juin
BRISBARRE Philippe	INAO	Pdt du Conseil permanent	27 février 17 mai
PALY Christian	INAO	Pdt du Comité national des Appellations d'Origine viticoles	28 février
CATROU Olivier	INAO	Responsable Pôle Bio et mission éco	13 mars
FUGAZZA Cécile	INAO	Responsable Agréments et contrôles Adjoint Chargée de mission	13 mars
MONTAGE Baptiste			
JEANNIN Marianne			

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
MARTY-HOUPERT Nathalie	INAO	Responsable Juridique	13 mars
LHERMITTE Serge		Chef du service Compétitivité et performance environnementale	14 mars
BOUYER Emmanuel	MASA/DGPE	Adjoint à la sous-directrice Compétitivité	13 juin
CHEREL Nicolas		Chef du bureau Qualité	
COLLIAT Sébastien		Chef du service des affaires financières, sociales et logistiques	
AUZARY Philippe		Adjoint	
ROCHE Thomas	MASA/ SG	Sous-directeur des affaires budgétaires et comptables	16 mars
DUFUMIER Fanny		Cheffe du bureau de la coordination de la tutelle des opérateurs	
BRIAND Cécile		Adjointe	
BLOT Caroline	INAO	Responsable Pôle vin	20 mars
GAUTIER Jacques	INAO	Inspecteur national Responsable de l'Audit Interne	20 mars
FLUTET Gilles	INAO	Responsable Territoire et délimitation	20 mars
OGNOV Alexandra	INAO	Responsable Pôle agro	22 mars
CARISTAN Patricia	INAO	Responsable Administration Générale	23 mars 25 avril
MICHAUD Nadia	INAO	Responsable Communication	23 mars

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
ECOIFFIER Jean-Marc JAYET-GENDROT Rodolphe	INAO	Agent comptable Fondé de pouvoir	27 mars
CAUTAIN Marie-Noëlle	INAO	Inspecteur national Projet d'établissement	27 mars
BITTON Raphael	INAO	Secrétariat instances	31 mars
BARAT Julie	INAO	Responsable Pôle LR	31 mars
LEMATTE Elodie BOUR Benoît	MASA/DGPE Service développement des filières et de l'emploi	Sous-directrice du pilotage Chef du bureau Vins et autres boissons	31 mars
GUITTARD Marie BARLIER André		Ancienne DG INAO Ancien DG Adjoint INAO	5 avril
FABIAN Thierry	INAO	Inspecteur national Innovations	17 avril
PAUL Éric	INAO	Président Comité national IGP vin	17 avril
NASLES Olivier	INAO	Président Comité national agriculture biologique	19 avril
VERDEAU Laure HOHN Laurence	Agence Bio	Directrice Directrice adjointe	19 avril
ANGELRAS Bernard RIOU Christophe	IFV français Institut de la vigne	Président Directeur	20 avril

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
MAINCRET Manuel PELLETIER Anthony	DREETS Pays de la Loire Pôle C	Chef du service relations inter-entreprises Enquêteur technique vins et spiritueux	21 avril
CHEVALIER Éric	INAO	Président Comité Agréments et Contrôles	24 avril
CLUZEL Odile DAMIEN Claire	DGCCRF	Sous directrice Produits et marchés agroalimentaires Adjointe au chef du bureau Marchés produits d'origine végétale, des intrants et des boissons	24 avril
KAO Cyril PROUST Rémi	DGER	Service de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation Bureau du développement agricole et des	24 avril
LAVILLE Pascal	INAO	Inspecteur national Projet d'établissement	25 avril
COUDRAY Julien BABONNEAU Nadine BOUY Frédéric AMBACH Yann	DGDDI	Chef du bureau des contributions indirectes Adjointe viticulture Expert viticole Chef du bureau de la politique tarifaire et commerciale	25 avril

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
BRETON Sébastien	CNAOL	Directeur CNAOL	26 avril
CHASSARD Patrice	INAO	Président Comité national AOP agricoles	26 avril
OZANAM Nicolas	UMVIN	Délégué général	26 avril
SOLER Anne	TERRENA ODG Volailles Val de Loire	Directrice	27 avril
MARIN Michel	Direction régionale des Douanes	Directeur régional	28 avril
BODIN Bernard	Pays de la Loire	Chef du bureau contributions indirectes et viticulture	
ROBERT Sylvie	Excellence végétale	Directrice	2 mai
PANCHER Philippe	Fermiers de Loué	Président	2 mai
VAUGARNY Pascal		Attaché de direction Gestion cahiers des charges	
HUET Dominique	INAO	Présidente Comité national IGP-LR-STG	2 mai
MICOL Sylvain	Fédération viticole Anjou Saumur	Directeur	2 mai
THOMAS Sandrine	INAO DT Val de Loire	Ingénieur IGP Agro et Pôle Bio	2 mai
MILLET Pierre-Jean	INAO DT Val de Loire	Ingénieur délimitation et protection des territoires	3 mai
LOIZEAU Jean-Marc	Vendée Qualité	Directeur	3 mai

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
De PONTHON Philippe	Chambre Régionale d'Agriculture Pays de la Loire	Directeur général	3 mai
PILLOT Julien	INAO DT Val de Loire	Ingénieur ; Référent national Horticulture et Référent juridique	3 mai
BOSSART Patricia BLANCHET Christine	DRAAF Pays de la Loire	Cheffe du SREA Chargée de mission FAM	3 mai
MENESTREAU Laurent	Fédération viticole Anjou Saumur	Président	3 mai
POUPARD Fabienne	INAO DT Val de	Directrice	3 mai
PELLETIER Bruno	Trèfle du Perche	Président	4 mai
GIBOUREAU Lilian	INAO DT Val de Loire	Technicien Agro et protection des terroirs	4 mai
CHERIFI Alexandra	INAO DT Val de Loire	Déléguée territoriale adjointe	4 mai
DOUCET Gabriel	INAO DT Val de Loire	Technicien IG Viticoles	4 mai
MAUSSION Patricia BRUNEAU Patricia	Conseil Régional Pays de la Loire	VP en charge de l'agriculture Chargée de mission Alimentation et Qualité	5 mai

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Philippe MAUGUIN Jean-Marc TOUZARD Thomas POMEON Allison-Marie LOCONTO	INRAE	PDG Directeur UMR innovation viti/ chgt climatique Observatoire développement rural Directrice LISIS	10 mai
MIGAULT Patrick	INAO	Responsable Système d'information	9 juin
CABRIT Pierre	INAO	Président Groupe communication	9 juin
AIGRAIN Patrick	FranceAgriMer	Chef Service des études et prospective	19 juin
ZEDDE Fabien	OCACIA	Directeur	19 juin
Du CHELAS Gaël LECLUSELLE Emmanuel	CERTIPAQ	Directeur général Directeur des opérations	23 juin
TESTUT-NEVES Mylène CHEREL Nicolas	MASA/DGPE	Sous-directrice Compétitivité Chef bureau Qualité	28 juin

Annexe 4 : Liste des sigles utilisés

AB	Agriculture biologique
Agro	Produits agricoles hors vin, alcool et spiritueux
AOC	Appellation d'Origine contrôlée
AOP	Appellation d'Origine protégée
BEA	Bien-être animal
BIO	Agriculture biologique
CAC	Conseil des agréments et des contrôles
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, l'agriculture de et des espaces ruraux
CNAOL	Conseil national des Appellations d'Origine laitières
CNAOV	Comité national des Appellations d'Origine relatives aux vins, aux boissons alcoolisées et des boissons spiritueuses
COFRAC	Comité français d'accréditation
COICOP	Classification of Individual Consumption by Purpose (classification des fonctions de consommation des ménages)
COP	Contrat d'objectif et de performance
CPC	Conditions de production communes
CRINAO	Comité régional de l'INAO
CRPM	Code rural et de la pêche maritime
DCC	Dispositions de contrôle communes
DCS	Disposition de contrôle spécifiques
DGC	Dénomination géographique complémentaire
EDI	Echange de données informatisé
ESQS	Evaluation et suivi de la qualité supérieure
HVE	Haute valeur environnementale
GPEC	Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
IDELE	Institut de l'élevage
IFV	Institut français de la vigne et du vin
IG	Indication géographique (AOP et IGP)
IGP	Indication géographique protégée

INAO	Institut national de l'origine et de la qualité
INRAE	Institut nationale de la recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement
OC	Organisme certificateur
OCM	Organisation commune des marchés
OCO	Organisme de contrôle
OI	Organisme d'inspection
ONG	Organisation non gouvernementale
LR	Label Rouge
MASA	Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire
ODG	Organisme de gestion et de défense
OGM	Organisme génétiquement modifié
PAC	Politique agricole commune
PNO	Procédure nationale d'opposition
RSE	Responsabilité sociale des entreprises
SIQO	Signe d'identification de la qualité et de l'origine
SMART	Spécifique, mesurable, atteignable, réaliste et temporel (indicateur)
STG	Spécialité traditionnelle garantie
VIFA	Variété d'intérêt à fin d'adaptation

Annexe 5 : Documentation disponible

- Circulaire PM relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'Etat (26 mars 2010)
- Circulaire PM relative au pilotage des opérateurs et autres organismes publics contrôlés par l'Etat (23 juin 2015)
- Note de service du Ministère de l'agriculture sur la mise en œuvre du pilotage stratégique des opérateurs de l'Etat SG/SAFSL/SDABC/2021-515 (7/07/2021) modifie celle de 2015
- Circulaire relative à la gestion budgétaire et comptable publique des organismes et opérateurs de l'Etat pour 2021 (28 juillet 2020)
- Note de service du Ministère de l'agriculture sur la mise en œuvre du pilotage stratégique des opérateurs de l'Etat SG/SAFSL/SDABC/2017-614 (13/06/2017)
- Réforme de la PAC – Initiative REFIT de la réglementation sur les IG – Etats des lieux (12 octobre 2021)
- Règlement n°1151/2012 du 21 novembre 2012 relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires
- Règlement n°1308/2013 du 17 décembre 2013 portant organisation communes des marchés des produits agricoles
- Rapport d'activités 2021
- Contrat d'objectif et de performance 2014-2023
- Projet d'établissement 2019-2023
- Projet d'établissement : journée nationale du 12 mars 2019
- Comptes rendus du Comités de pilotage du projet d'établissement (2019-2023)
- Revue du COP 2009-2013 de l'INAO en amont de son renouvellement (CGAAER n° 16085 - septembre 2017)
- Mission d'appui à l'INAO (CGAAER n°10173 – mars 2011)
- Instruction de service INAO-INS-2023-02« Directives, circulaires, instruction de service et notes d'information : définitions, procédures de rédaction et validation (15 février 2023)
- Note sur les indicateurs d'activité et tableaux de suivi d'activité des agents de l'INAO pour l'année 2020
- Droits perçus par l'INAO - Note au Conseil permanent (22 février 2018)
- Programme d'audit interne 2021-2022
- PV du Comité d'audit interne du 8 février 2023
- Rapport de l'audit interne relatif à la procédure de perception et d'encaissement des droits INAO auprès des ODG (15 septembre 2021)
- Rapport d'audit interne relatif à la procédure de mise en œuvre du contrôle des manquements dans les indications géographiques en inspection (7 février 2023)
- Modalités de comptabilisation et de remboursement des dépenses engagées par l'INAO

pour le traitement des constats de manquement aux cahiers des charges, adressés par les organismes d'inspection – décision de la directrice du 24 juillet 2019

- Recueil des orientations du conseil des agréments et contrôles de l'INAO – 18 avril 2018 (Plan de contrôle et d'inspection ; orientations par produit ; orientations par SIQO ; autres orientations)

- Conseil permanent :

Ordre du jour et Relevé de conclusion (22 février 2018, 5 juin 2018

Ordre du jour (24 octobre 2018, 4 décembre 2018, 21 février 2019, 27 juin 2019, 3 décembre 2019, 20 février 2020, 13 octobre 2020, 3 décembre 2020, 18 février 2021, 22 juin 2021, 12 octobre 2021)

Ordre du jour et Compte rendu (07 décembre 2021, 11 octobre 2022, 8 décembre 2022)

Lettres de mission des commissions nationales rattaché au Conseil permanent (Gestion des territoires et des questions foncières, Communication, Délimitation, Economie des SIQO, Relation des SIQO avec leur environnement, Protection des dénominations et des SIQO, Scientifique – Technique et Innovations)

- Comité National des Appellations d'Origines laitières, agroalimentaires et forestières :

Ordre du jour (21 mars 2019, 13 juin 2019, 28 novembre 2019, 19 mars 2020, 1er juillet 2020, 2 décembre 2020,

Ordre du jour, Résumé des décisions prises et Procès-verbal (18 mars 2021, 10 juin 2021, 12 et 13 janvier 2022, 27 avril 2022, 15 juin 2022, 24 novembre 2022)

- Conseils des agréments et contrôles (CAC)

Ordres du jour (4 juin 2019, 2 juillet 2020, 26 novembre 2020, 15 juin 2021, 23 novembre 2021,

Procès-verbaux (23 novembre 2021, 16 juin 2022 (séance d'installation), 27 octobre 2022.

- Règles d'usage de la marque « AB »

- Comité national de l'Agriculture biologique :

Ordres du jour du (3 avril 2019, 11 juillet 2019, 8 janvier 2020, 30 septembre 2020, 17 février 2021, 27 mai 2021),

- Ordres du jour, Résumés des décisions prises et compte rendu du Comité national de l'Agriculture biologique (30 septembre 2021, 11 février 2022, 27 octobre 2022).

- Implantation des services 2016 et 2022

- Bilan social 2020

- Plan d'action Egalité professionnelle

- Le développement durable à l'INAO (novembre 2022)

- Plan de sobriété énergétique

- Compte rendus des réunions du CT et du CHSCT

- Qui fait quoi dans l'instruction d'une demande de reconnaissance ou de modification de cahier des charges SIQO

- Etat des lieux des modifications temporaires climatiques 2022

- Rapport du groupe de travail conjoint « commission nationale scientifique et technique » et

« commission nationale environnement » sur les « conditions de production de la matière première des AOP » (1er juillet 2020)

- Rapport du groupe de travail « Dispositions innovantes à visée socio-économique » DISVO (12-13 janvier 2022)

- Compte rendu de la réunion du groupe de travail « Dispositions innovantes à visée socio-économique » du 26 avril 2021

- Compte rendu de la réunion du groupe de travail « Dispositions innovantes à visée socio-économique » du 4 novembre 2021

- Tableau d'analyse de la demande de révision du cahier des charges de l'AOP Comté

- Plaquette de présentation de l'INAO

- Chiffres clés 2021

- Bilan des actions de communication menées au salon des maires et des collectivités locales 22-24 novembre 2022

- News letter « lettre de l'INAO aux ODG » (2022 et 2023)

Protection des territoires et délimitation

Mode d'emploi « protection des territoires »

Bilan protection du foncier

- Synthèse des tableaux de suivi (Protection du foncier et Délimitation)

- Dispositions agro-environnementales-types-viticoles

- Analyse des objectifs de la réglementation UE à travers le contentieux « Morbier »

- Tableau de suivi des questions de la Commission européenne

Annexe 6 : Bilan de réalisation des objectifs du COP 2019-2023 de l'INAO

Axe	N	Objectif	Action	N Ind	Indicateur	Base 2018	Cible 2023	REALISATIONS			
								Atteint e de la cible 2023	Mise en œuvre de l'action		
Developper les SIQO : renforcer leur attractivité et leur impact	1	Favoriser une approche intégrée (économie environnement-innovation)	Suivi et coordination pour les reconnaissances et les modifications de cahiers des charges	1	Mise en place d'un outil de veille de suivi et de coordination Diffusion d'une publication "attentes sociétales" à destination des ODG	-	Réalisé Publication ODG réalisée fin 2020			Document " Analyse d'impact des projets de reconnaissance /modification des CDC" de la commission économie du CP diffusé en 2019 Orientations détaillant 3 options relatives aux dispositions environnementales et de bien-être animal votées en Conseil Permanent le 3 décembre 2020	
	2	Améliorer la connaissance des SIQO	Veiller à la bonne intégration des systèmes d'information	2	Réunions du comité stratégique et du comité opérationnel de l'observatoire national	2 par an	4 par an			Orientations détaillant 3 options relatives aux dispositions environnementales et de bien-être animal votées en Conseil Permanent le 3 décembre 2020	
	3	Renforcer la communication	Améliorer la valorisation des données collectées	3	Publications annuelles	Chiffres clés, 2 publications filières, une étude	idem + une publication de l'obs eco des SIQO			Chiffres clés nationaux annuels des SIQO publiés Publication de chiffres clés par filière (lait, viandes, charcuteries et spiritueux) et de plusieurs études (Impact des SIQO sur l'emploi, Evaluation de la durabilité des filières sous SIQO, AOP des filières lait en zone de plaine) Memento régionaux se multiplient Nombre de publications de l'observatoire national des SIQO inférieur à la cible	
			Sécuriser la communication réactive	4	Elaborer des argumentaire sur les sujets à crise médiatiquement sensibles		Bilan annuel			Bilan des travaux de la commission communication présenté au Conseil permanent du 7/12/2021 puis en octobre 2022.	
			Développer la communication pro-active	5	2 programmes cofinancés "Commission européenne" déposés sur 5 ans dont un orienté principalement vers la restauration collective selon les orientations de la loi EGALIM		Réalisé			Pas de programme présenté au financement européen Déploiement en 2021 et 2022 d'une campagne de communication financée sur les ressources de l'INAO auprès des acteurs de la restauration collective	

Axe	N	Objectif	Action	N Ind	Indicateur	Base 2018	Cible 2023	REALISATIONS		
								Atteint e de la cible 2023	Mise en œuvre de l'action	
Développer les SIQO : renforcer leur attractivité et leur impact (suite)	4	Renforcer le pilotage stratégique de la politique des SIQO	Favoriser la reflexion stratégique des Comités Nationaux	6	Sessions des Comités Nationaux dédiées à la stratégie SIQO		Une par mandat			Analyses conduites par des commissions ou groupes de travail thématiques constitués par les comités nationaux présentées pour débat et éventuel vote au comité concerné. Liste des thématiques traitées présentées en annexe 7 du présent rapport
			Développer un réseau entre l'INAO et les acteurs des SIQO	7	Formation des membres des instances Réunion avec les acteurs des SIQO en région		Une par mandat Une par an			Formations organisées en 2022 suite au renouvellement des instances Réunions avec les ODG sur les attentes sociétales organisées dans chaque délégation territoriale en 2023 Fréquence prévue non atteinte
	5	Sécuriser davantage et mieux faire connaître le dispositif de contrôle	Déployer les Dispositions communes de contrôle	8	Basculement de tous les plans de contrôle (PC) dans le nouveau format	6/900	100% des PC sous nouveau format			Les DCC ont été rédigées, sauf pour 76 IGP viticoles et les coches, mais il reste à finaliser la mise au nouveau format des plans de contrôle, ce qui induit la rédaction des DCS et l'Instruction des nouveaux plans de contrôle par l'INAO en vue de leur validation.
			Informatiser le pilotage et le suivi des contrôles	9	Déploiement de l'application VISIOCO et insertion des contrôles AB dans le système informatique de l'agriculture biologique		Bases de données opérationnelles			VISIOCO déployé en 2021 et accessible aux organismes de contrôle qui y déversent leurs données Déploiement du module d'insertion des résultats de contrôle Bio en novembre 2021 A suivre : Performances de VISIOCO à améliorer
	6	Consolider la protection des SIQO	Géolocalisation de tous les opérateurs et surfaces SIQO	10	Déploiement d'une application dédiée		Exploitation des données			FONSIQO: permet de connaître la liste des opérateurs SIQO présents sur le territoire en fonction de l'adresse du siège de leur activité, ce module doit être remplacé par Territoire qui sera un Système d'information géographique.
			Conforter la protection des SIQO au niveau national et au niveau international	11	Bilan quantitatif et qualitatif de l'activité de protection conduite par l'institut présentée devant le Conseil Permanent et les Comités Nationaux		Un bilan annuel			Protection des dénominations : bilan présenté au conseil permanent du 12/10/2021. Pas de bilan présenté devant les comités nationaux Protection du foncier : Présentation du bilan 2019 au CNAOP le 3/09/2020, Présentation du bilan 2020 au CNAOP Agro du 12-13/01/2022, au CNIGP vin le 14/10/21, au CNAOP vin le 9-10/02/2022
	7	Articuler les actions internationales avec la stratégie Europe Internationale du MAA	Conforter l'implication concertée avec le MAA de l'INAO dans les actions de coopération internationale	12	Réunion de l'INAO et de ses partenaires (définition de stratégie, bilan N et perspectives N+1)		Une par an			NOMBREUSES actions réalisées par l'INAO avec la DGPE : accueil de délégations étrangères, déplacements à l'étranger. Toutes ont donné lieu à des réunions de préparation avec le MASA. Réunion stratégique globale ciblée n'a pas eu lieu

Axe	N	Objectif	Action	N Ind	Indicateur	Base 2018	Cible 2023	REALISATIONS		
								Atteint e de la cible 2023	Mise en œuvre de l'action	
Poursuivre la modernisation de l'organisation interne afin d'améliorer l'efficience et la qualité de l'action publique	1	Favoriser mutualisations et coopérations avec FranceAgriMer, Odeadom et Agence Bio	Mutualiser les outils pour dynamiser la production d'information socio économique	13	Nombre d'études mutualisées auxquelles l'INAO participe directement ou indirectement	1	2 ou 3			Memento économique Nouvelle Aquitaine (INAO, chambre reg agriculture, DRAAF, région et AANA) Etude durabilité filières AOP Maroilles (INAO, groupe regional pour la qualité alimentaire, chambre regionale agriculture, Région, DRAAF, Bio hauts de France, A PRO BIO)
			Créer des plateformes communes pour certaines fonctions support	14	Mutualiser la documentation, outils, espaces, équipe		Réalisé			Création du groupement comptable opérationnel depuis le 1/05/2020 Mutualisation de la documentation avec FAM Contribution à la construction du SI Bio avec l'Agence Bio.
	2	Moderniser le fonctionnement des instances de l'INAO	Favoriser la connaissance des missions et s'assurer de la qualité de la maîtrise des risques en matière de conflits d'intérêts	15	Formation des membres des instances, comités, CAC, CRINAO		100% des membres			Journée d'accueil dans la délégation territoriale dont dépend l'ODG des membres (présentation des missions de l'INAO dans les territoires, et plus particulièrement le rôle d'accompagnement des commissions d'enquête (82 participants)).
			Se rapprocher du taux d'emploi de personnes reconnues en situation de handicap	16	% du personnel	4%	6%			Taux cible dépassé (source : rapports d'activité de l'INAO): 2019 : 6% 2020 : 6,1% 2021 : 7,3%
	3	Moderniser la gestion des ressources humaines	Fiabiliser et optimiser le système d'information des ressources humaines	17	Déploiement de RENOIR RH et de la paye à façon		Réalisé			Basculement sous Renoir RH reporté pour fin 2023 d'un commun accord avec le MASA suite aux difficultés rencontrées Données RH INAO intégrées dans Renoir RH en 2022 (après un premier report)

Axe	N	Objectif	Action	N Ind	Indicateur	Base 2018	Cible 2023	REALISATIONS		
								Atteint e de la cible 2023	Mise en œuvre de l'action	
Poursuivre la modernisation de l'organisation interne afin d'améliorer l'efficience et la qualité de l'action publique	4	Poursuivre l'optimisation du système d'information en lien avec celui du MAA et des opérateurs de la sphère agricole	Appliquer le principe "dites le nous une fois"	18	Inventaire des données disponibles et utiles aux missions de la sphère MAA afin d'organiser les échanges entre détenteurs et utilisateurs		Réalisé	Jaune	Vert	Correspondant "dites-le nous une fois" de l'INAO désigné en 2019. Inventaire non formalisé cependant l'INAO échange des données avec FranceAgriMer, la DGDDI
			Déploiement des téléservices	19	Nombre de téléprocédures mises en place		100%	Jaune	Jaune	Seule téléprocédure :DEROG BIO créée en 2021 permet aux opérateurs AB de déposer directement leurs demandes de dérogation et de recevoir la réponse après instruction..
	5	Contribuer à la maîtrise des dépenses de l'Etat conforter l'organisation administrative et financière	Rationaliser l'occupation des espaces	20	Notation sur le portail immobilier de l'Etat		240/275	Vert	Vert	Note de l'INAO fin 2022 : 252
			Rendre les achats performants	21	Nombre de marchés publics comportant une disposition sociale ou environnementale		90/100	Vert	Vert	Recours aux marchés interministériels dès que cela est possible
		Améliorer le dispositif d'aide au pilotage et à la gouvernance	22	Mise en place d'un nouveau suivi et reporting des activités		Réalisé	Vert	Vert	Vert	Relevé des temps passés par les agents aux diverses activités de l'INAO mis en place en 2020, selon une nomenclature élaborée en 2019, mais les analyses et synthèses n'ont pas été renouvelées pour 2022. Dossier à relancer

Annexe 7 : Rappel historique sur les SIQO

Les origines du système français de protection et de valorisation des produits agroalimentaires :

L'histoire des SIQO commence avec les tentatives infructueuses de définition réglementaire des Appellations d'Origine (Lois de 1905, 1919 et 1927) mais dont les promoteurs des Appellations d'Origine Contrôlées (AOC) ont su tirer les enseignements.

La protection des produits de qualité débute avec la loi du 1^{er} août 1905 sur la répression des fraudes en général et les falsifications de toutes les denrées alimentaires.

Elle se poursuit d'abord pour les vins¹⁴³ par les délimitations avec la Loi du 5 août 1908, puis par la référence aux usages locaux, loyaux et constants et l'idée d'une délimitation par la voie judiciaire (et non plus administrative) dans le Projet de loi du 3 juin 1911 mais qui n'aboutit qu'avec la Loi de 1919 établissant un statut des Appellations d'Origine et consacrant le droit exclusif donné aux tribunaux civils de définir les Appellations dès lors qu'ils sont saisis ainsi que l'Appellation comme un droit collectif de propriété. La Loi du 22 juillet 1927, modifie en la précisant la notion d'origine et introduit une liaison effective entre l'origine et la qualité, cette dernière reposant obligatoirement sur l'existence de terroirs et d'un encépagement précis, consacrés par un usage local, loyal et constant.

Parallèlement, la Loi du 16 juillet 1925 introduit l'idée d'une définition des conditions de productions à propos du fromage de Roquefort.

Enfin, les reproches adressés tant à la voie administrative qu'à la voie judiciaire¹⁴⁴ conduisent, après ces différents tâtonnements, au décret-Loi du 30 juillet 1935 sur les Appellations d'origine contrôlées viticoles et la mise en place d'un système juridiquement original reposant sur la responsabilité des professionnels concernés. Il consacre l'organisation collective¹⁴⁵ comme permettant de rechercher, maintenir et promouvoir la qualité et aboutir à une législation propre à défendre les intérêts des producteurs, à protéger et à promouvoir leurs produits de qualité dans les intérêts du consommateur. Ses dispositions¹⁴⁶ constituent depuis lors le fondement des Appellations d'Origine dites Contrôlées.

La création du Comité national des Appellations d'Origine des vins et eaux-de-vie, organe interprofessionnel, devenu Institut¹⁴⁷ le 16 juillet 1947, auquel sont délégués des pouvoirs réglementaires, permet dès la première année (1936) de définir¹⁴⁸ les 1ères Appellations

¹⁴³ La viticulture a pris une part importante dans la naissance des Appellations d'Origine Contrôlées

¹⁴⁴ Les délimitations judiciaires s'avéraient longues compte tenu des recours fréquents jusqu'à la cours de cassation (pourvois suspensifs) et des compétences des tribunaux en matières techniques parfois insuffisantes. Les jugements s'ils prenaient en compte les terroirs et les cépages, ignoraient bien souvent d'autres critères comme la maturité, le rendement, les méthodes culturelles ou de vinifications pourtant nécessaires à respecter pour une prétention à la qualité. Alors même que paradoxalement, la réglementation sur les vins de consommation courante se renforçait sensiblement, le recours à l'Appellation tend à devenir un refuge.

¹⁴⁵ L'Appellation est l'aboutissement des efforts collectifs de producteurs d'une région pour définir et produire un vin original et spécifique du terroir.

¹⁴⁶ Les pouvoirs publics disposent d'un simple droit de véto s'ils estiment inacceptable dans le fonds ou sur la forme les propositions qui leurs sont faites. Les décisions de l'INAO font l'objet d'un décret du ministre en charge de l'Agriculture sans qu'il puisse en modifier la teneur. Pour la 1^{re} fois, l'obligation de consulter les producteurs avec des conséquences sur la solidité et la réussite du nouveau système.

¹⁴⁷ L'Institut National des Appellations d'Origine des Vins et eaux-de-vie (INAO)

¹⁴⁸ La reconnaissance d'une Appellation et la fixation des conditions de production : un dossier très complet réunissant les documentations historiques, juridiques, techniques, économiques propres à l'élaboration des futurs décrets de contrôle

d'Origines Protégées¹⁴⁹. En mettant de l'ordre à la fois d'une manière juridique et technique dans le foisonnement des situations locales, le Comité National apporte la preuve du bon fonctionnement de l'outil et de son adaptation à la situation du moment. Sans sous-estimer le scepticisme de beaucoup¹⁵⁰, la clairvoyance et la détermination d'un petit nombre de viticulteurs convaincu a apporté une véritable solution aux problèmes auxquels la production des vins fins était confrontée. Paradoxalement, la guerre et son cortège de pénurie, en exonérant les Vins assortis d'une Appellation d'Origine Protégée du rationnement et du contrôle des prix, ont permis de réunir les éléments d'un véritable marché des AOC.

Le rôle de l'Etat

Le commissaire du gouvernement qui peut participer aux débats mais sans droit de vote a trois missions :

- Veiller à la conformité des décisions prises par les comités au regard de la réglementation nationale et européenne
- Faire partager et veiller à la prise en compte par les comités des orientations stratégiques que porte le Gouvernement en matière e politique de développement des signes officiels d'identification de la qualité et de l'origine
- S'assurer que l'INAO dispose des moyens qui lui sont nécessaires pour fonctionner et mener à bien ses missions.

Il peut approuver en séance du Comité national les décisions qui s'intègrent dans la politique agricole du Gouvernement, les autres décisions étant soumises, selon les cas, à l'approbation soit du Ministre de l'Agriculture soit des Ministres de l'Agriculture et de l'Economie des Finances et du Budget. L'Etat peut s'opposer, en bloc seulement, à une délibération (R642-28 CRPM).

Toutes les instances de l'INAO pour délibérer valablement doivent siéger en présence du Commissaire du Gouvernement ou de son représentant. Ce dernier

Mais l'Etat exerce aussi une autorité d'influence en s'exprimant à dans les instances et dans les réunions qui les préparent. L'Etat est propriétaire des cahiers des charges.

Le système européen de protection et de valorisation des produits agroalimentaires :

Les signes européens ont été créés en 1992. L'Europe ne reconnaît que 4 SIQO (hors LR).

Le règlement « *Omnibus* » de la PAC : la simplification des procédures de modification du cahier des charges

Les notions de modifications « *majeure* » et « *mineure* » sont remplacées par celles de :

définissant chaque Appellation. Les usages du nom, la nature des sols propres à asseoir la future délimitation, l'encépagement, les rendements, voire les richesses minimales des moûts et le degré minimum des vins, ... nourrissant les décrets de contrôles définissant chaque Appellation.

¹⁴⁹ Le système de double Appellation simple et contrôlée prévoyant que seules les exploitations particulières acceptant d'être inscrites au contrôle (et non l'Appellation contrôlée dans son ensemble a été aboli par la loi du 2 avril 1942.

¹⁵⁰ Avec des doutes sur l'attractivité de l'idée de contrôles sans être certain de la contrepartie d'une promotion voire l'hostilité des négociants pour une réglementation qui entravait leurs activités usuelles

- Modification « standard » (dont les demandes de modification temporaire de cahier des charges pour les AOP et IGP (les STG ne peuvent pas en demander))
- Modification « de l'Union » (pour les AOP et IGP agroalimentaires : notamment celles qui risquent d'annihiler le lien à l'origine et toutes modifications pour les STG).

Ces modifications vont permettre d'accélérer l'instruction de demandes dans le respect globalement du schéma de reconnaissance d'un produit sous SIQO :

- Mises en œuvre depuis 2019 dans le secteur viticole
- Etendues aux AOP, IGP et STG des autres produits agroalimentaires

Autres évolutions positives :

- Le renforcement des règles de protection, en particulier s'agissant du commerce en ligne.

Principal point de vigilance :

- Assurer une homogénéité dans l'approche des modifications « standard », pour préserver l'authenticité et les caractéristiques identitaires fortes de produits.

Le droit européen :

- Règlement n°24 du 4 avril 1962 portant établissement graduel d'une organisation commune de marché viti-vinicole
- Règlement n°817/70 du Conseil adopté le 28 avril 1970, lui-même refondu dans le règlement n°338/79 du 5 février 1979 modifié 9 fois depuis cette date (
- Harmonisation des conceptions des différents Etats membres : les Etats membres peuvent définir compte tenu des usages locaux et constants toutes caractéristiques ou conditions de production ou de circulation complémentaires plus rigoureuses pour les Vins de Qualité Produits dans les régions déterminées (VQDPRD ; regroupe l'ensemble des vins d'Appellation d'Origine) produits sur leur territoire et qui se trouvent placés dans un marché libre. Dans le respect du cadre imposé par la Communauté européenne, les règles de production, de mise en circulation et de commercialisation des vins d'Appellation continuent à relever de la compétence des Etats membres.
- Les vins de tables sont placés sous organisation commune de marché

Agriculture biologique :

- Règlement n° 889/2008 du 5 septembre 2008 portant modalités d'application du règlement 834/2007
- Règlement (UE) 2018/848 du 30 mai 2018 relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques et abrogeant le règlement (CE) n° 834/2007. Le règlement n° 834/2007 continue à s'appliquer aux fins de l'achèvement de l'examen des demandes pendantes des pays tiers. Le règlement n° 2018/848 est applicable à partir du 1er janvier 2022

AOP-IGP Agro

- Règlement n° 1151/2012 du Parlement Européen et du Conseil du 21 novembre 2012
- Règlement d'exécution (UE) n° 668/2014 de la Commission du 13 juin 2014 portant modalités d'application du règlement (UE) n° 1151/2012 du Parlement européen et du Conseil relatif aux systèmes de qualité applicables aux produits agricoles et aux denrées alimentaires

- Règlement délégué (UE) n° 664/2014 de la Commission du 18 décembre 2013 complétant le règlement (UE) no 1151/2012 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'établissement des symboles de l'Union pour les appellations d'origine protégées, les indications géographiques protégées et les spécialités traditionnelles garanties et en ce qui concerne certaines règles relatives à la provenance, certaines règles procédurales et certaines règles transitoires supplémentaires
- Règlement délégué (UE) n° 665/2014 de la Commission du 11 mars 2014 complétant le règlement (UE) no 1151/2012 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les conditions d'utilisation de la mention de qualité facultative « produit de montagne »

OCM-AOP-IGP viti

- Règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement Européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles (AOP – IGP – articles 92 à 123)
- Règlement (UE) 2019/33 de la Commission du 17 octobre 2018 complétant le règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les demandes de protection des appellations d'origine, des indications géographiques et des mentions traditionnelles dans le secteur vitivinicole, la procédure d'opposition, les restrictions d'utilisation, les modifications du cahier des charges, l'annulation de la protection, l'étiquetage et la présentation
- Règlement (UE) 2019/34 de la Commission du 17 octobre 2018 portant modalités d'application du règlement (UE) n° 1308/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les demandes de protection des appellations d'origine, des indications géographiques et des mentions traditionnelles dans le secteur vitivinicole, la procédure d'opposition, les modifications du cahier des charges, le registre des dénominations protégées, l'annulation de la protection et l'utilisation des symboles, et du règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne un système de contrôle approprié

Contrôles

- Règlement (UE) 2017/625 du Parlement Européen et du Conseil du 15 mars 2017 concernant les contrôles officiels et les autres activités officielles servant à assurer le respect de la législation alimentaire et de la législation relative aux aliments pour animaux ainsi que des règles relatives à la santé et au bien-être des animaux, à la santé des végétaux et aux produits phytopharmaceutiques
- Règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement Européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune (cf. article 90)

Boissons spiritueuses

- Règlement (UE) 2019/787 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 concernant la définition, la désignation et la présentation et l'étiquetage des boissons spiritueuses, l'utilisation des noms des boissons spiritueuses dans la présentation et l'étiquetage d'autres denrées alimentaires, la protection des indications géographiques relatives aux boissons spiritueuses, ainsi que l'utilisation de l'alcool éthylique et des distillats d'origine agricole dans les boissons alcoolisées, et abrogeant le règlement (CE) n° 110/2008
- Règlement délégué (UE) 2021/1235 de la Commission du 12 mai 2021 complétant le règlement (UE) 2019/787 du Parlement européen et du Conseil par des règles

concernant les demandes d'enregistrement d'indications géographiques des boissons spiritueuses, les modifications du cahier des charges, l'annulation de l'enregistrement et le registre

Produits vinicoles aromatisés

- Règlement (UE) n° 251/2014 du Parlement Européen et du Conseil du 26 février 2014 concernant la définition, la description, la présentation, l'étiquetage et la protection des indications géographiques des produits vinicoles aromatisés

Réglementation générale

- Règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement Européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires

Annexe 8 : Rappel sur les contrôles

- **La réforme du contrôle des SIQO de 2006 :**

La loi d'orientation agricoles n°2006-11 du 5 janvier 2006 et l'ordonnance n°2006-1547 du 7 décembre 2007, modifie l'organisation des contrôles et a conduit à l'externalisation complète des contrôles de 1^{er} niveau¹⁵¹, délégués à des organismes de contrôle (organismes de certification ou d'inspection) accrédités par le COFRAC et dont la supervision (contrôle de second niveau) est confiée à l'INAO¹⁵². Elle a accordé de nouvelles responsabilités en matière de gestion des SIQO aux syndicats qui prennent le nom d'ODG. Les ODG pour être officiellement reconnus doivent être agréés par l'INAO. Chaque ODG a été invité à actualiser le cahier des charges relatif au SIQO dont il bénéficie et à travailler avec soit un organisme certificateur (OC qui traite les sanctions) soit un organisme d'inspection (OI qui propose les sanctions à l'INAO), à l'élaboration d'un plan de contrôle et d'une grille de traitement des manquements. Cette réforme qui a mobilisé énormément d'énergie jusqu'en 2011¹⁵³ et reste encore 15 ans après présente dans bien des esprits¹⁵⁴.

- **Les missions de l'INAO :**

- Agréer et superviser les organismes de contrôle (OCO), indépendants, chargés du contrôle du respect des cahiers des charges
- Approuver les plans de contrôle
- Habiliter les laboratoires pour l'analyse des SIQO
- Met en œuvre les sanctions pour les contrôles réalisés par des organismes d'inspection

Le Conseil des agréments et contrôles constitue l'instance dédiée à l'organisation des contrôles officiels.

- **Les contrôles**

Les contrôles visent à s'assurer que :

- Les conditions d'élaboration du produit sont conformes à celles figurant dans le cahier des charges du produit
- Le produit obtenu correspond bien aux caractéristiques figurant dans le cahier des charges¹⁵⁵

¹⁵¹ Antérieurement réalisés par l'INAO

Elle a introduit une nouvelle approche, s'inspirant de la méthode HACCP (analyse des dangers et points critiques pour leur maîtrise) qui amène à considérer l'ensemble de la chaîne production, préconisée depuis 1993 (directive n°43/93) dans les textes communautaires traitant de la maîtrise des risques sanitaires dans le domaine de l'alimentation et s'appuie sur une analyse de risque et se fixe une obligation de résultat, ce qui peut induire des obligations de moyens à mettre en œuvre

¹⁵² L'INAO a dû élaborer des référentiels méthodologiques de contrôles (sous forme de directives) ainsi qu'un certain nombre de guides et autres documents d'aide à la mise en œuvre des nouvelles dispositions en matière de contrôle.

¹⁵³ Les AOC et IGP ont été les plus impactés par la réforme

Diversement acceptée et mise en œuvre par les ODG, en fonction des familles de SIQO et des régions
Préoccupation très forte du coût des contrôles induit une recherche permanente de possibles réductions au risque d'un nivelllement par le bas des plans de contrôle et un appauvrissement extrême des cahiers des charges au risque de perdre leur valeur culturelle et patrimoniale.

¹⁵⁴ Elle s'est accompagnée d'une réorganisation en profondeur de l'INAO

¹⁵⁵ Dispositions obligatoires pour AOC/AOP et LR, optionnelles pour les IGP et STG

Ils sont essentiels à la crédibilité du système des SIQO. C'est le contrôle qui donne la pleine légitimité à l'ensemble de la procédure. La garantie apportée par les contrôles est importante pour le consommateur mais aussi pour les professionnels (protection des risques de concurrence déloyale ou de contrefaçon).

- **Spécificités de l'Agriculture biologique :**

Des dispositions de contrôle communes (DCC) pour accompagner le nouveau règlement européen (approuvé par le CAC de novembre 2021, mises en application en même temps que le nouveau règlement Bio) permettent de clarifier le dispositif de contrôle et d'harmoniser les pratiques entre les différents organismes de contrôle de la production biologique.

Un catalogue national de mesure et les modalités de certification des groupes d'opérateurs en Bio (en cours en 2022)

- **Spécificités Hors Bio :**

- Depuis 2018, l'INAO déploie progressivement un dispositif de contrôle, basé sur des dispositions de contrôles communes (DCC) et des dispositions de contrôle spécifiques (DCS)
- Lien des DCC avec les conditions de production communes (CPC)
- La possibilité d'introduire dans un cahier des charges l'obligation de certification environnementale officielle (ou Agriculture biologique) des exploitations a été précisée (Conseil permanent de décembre 2021) et a conduit à adopter les modalités de contrôle correspondantes dans les DCC tous SIQO (2022)

- **La supervision des contrôles assurée par l'INAO :**

L'évaluation technique des OCO (OC ou OI) comporte, à minima, une évaluation technique par an de chaque OCO, de 2 jours en moyenne, confiée aux techniciens supérieurs¹⁵⁶ affectés en DT. Les binômes sont renouvelés de telle manière que chaque OCO est évalué par une équipe de 2 évaluateurs dont un était déjà présent l'année précédente. Cela permet d'assurer une certaine continuité dans l'approche méthodologique et une prise en compte optimisée de l'historique du contrôle. L'évaluation technique comprend notamment un audit documentaire et l'observation d'une activité de contrôle et le rapport est réalisé selon la même trame. Leur programmation tient compte de celle du COFRAC.

L'exploitation des rapports annuels d'activité des OCO est réalisée par un agent du service contrôles¹⁵⁷.

Les transmissions trimestrielles de données informatiques entre les OCO et l'INAO (EDI) : 3 fichiers « Etat d'habilitation des opérateurs » ; « bilan taux de réalisation » ; « bilan manquements et sanctions ». Utiles à l'INAO pour superviser les actions de contrôle et les cibler en fonction de la nature des manquements les plus souvent relevés et détecter

¹⁵⁶ Evaluateurs techniques qualifiés :
Pratiqués de façon occasionnelle : 2 évaluations technique mini / an demandées ;
Formation de 4 jours sur la conduite d'audit et tutorat par le service contrôle.

¹⁵⁷ Ces rapports annuels de contrôle sont indiqués comme méritant d'être mieux exploités.

d'éventuelles distorsions de sévérité entre les OCO ; prend du temps et a un cout pour les OCO et progrès pour en faciliter l'exploitation.

L'évaluation documentaire des plans de contrôle et le contrôle de 2^e niveau nécessitent d'avoir une bonne connaissance du terrain et des techniques d'inspection ou de contrôle et donc une bonne maîtrise du contrôle de 1^{er} niveau par les agents en charge.

De son côté le COFRAC évalue la conformité des modalités d'organisation et de fonctionnement de l'OCO avec les exigences de la norme ; s'assurer que l'OCO est bien compétente et faible pour réaliser la certification de produits

Les 2 approches sont complémentaires : la forme pour le COFRAC pour vérifier que ce qui a été réalisé l'a bien été conformément à ce qui est écrit dans les procédures internes de l'OCO ; le fond pour l'évaluation technique par l'INAO pour vérifier que le contrôle est pertinent, c'est-à-dire apte à détecter les éventuels dysfonctionnements pouvant influer sur les caractéristiques finales du produit. L'audit COFRAC est nécessaire mais pas suffisant pour garantir la fiabilité du système de contrôle mis en place par l'INAO.

- Les principaux enjeux identifiés :

Il s'agit de s'assurer d'une application harmonisée des contrôles et des suites de contrôles sur tout le territoire national et de faire en sorte que les distorsions soient les plus réduites possible et ne puissent impacter la crédibilité du dispositif de contrôle mis en place par l'INAO.

Avec la question de l'approche normative du contrôle qui amène à passer parfois autant de temps au contrôle des points secondaires qu'à celui des points critiques puisqu'ils figurent tous deux sur la grille de contrôle et que l'approche normative ne permet pas à l'inspecteur de s'exonérer de cette grille. Le manque de ciblage tant sur les points critiques que sur les opérateurs à problèmes peut conduire à perdre de vue la finalité même de ces contrôles.