



CGAAER

CONSEIL GÉNÉRAL

DE L'ALIMENTATION

DE L'AGRICULTURE

ET DES ESPACES RURAUX

Rapport n°20015

Audit du programme 2019 de l'institut de recherche appliquée Terres Inovia

Conformité de l'utilisation des crédits du compte d'affectation spéciale développement agricole et rural (CASDAR)

Rapport définitif

établi par

Grégoire Thomas

Inspecteur général de l'agriculture

Hervé Deperrois

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Janvier 2021

SOMMAIRE

Résumé	5
Liste chronologique des recommandations.....	6
1. Termes et déroulement de la mission	7
1.1. Objectifs de la mission	7
1.2. Déroulement de la mission.....	7
2. Caractéristiques générales de Terres Inovia et structuration du programme audité .	9
2.1. Présentation de Terres Inovia	9
2.1.1. Historique et positionnement de Terres Inovia	9
2.1.2. Statuts et gouvernance.....	9
2.1.3. Chiffres clés et partenariat.....	10
2.1.4. Projet stratégique	11
2.2. Place du PNDAR et structuration du programme 2019 audité	13
2.2.1. Place du PNDAR 2014/2020	13
2.2.2. Structuration du programme audité 2019	14
3. L'organisation administrative de l'instruction et du contrôle du programme	16
3.1. Le contrôle sur pièces	16
3.1.1. La formalisation de l'instruction par la DGER/DGPE et les délais	16
3.1.2. Le contenu des vérifications par la DGER/DGPE	17
3.2. Le contrôle sur place.....	19
4. Examen de la gestion et de l'exécution du programme auprès du responsable du programme.....	20
4.1. La gestion du programme 2019	20
4.1.1. Les relations du responsable du programme avec la DGER / DGPE.....	20
4.1.2. La gouvernance du programme.....	20
4.2. L'exécution du programme 2019.....	21
4.2.1. Faits marquants des réalisations	21
La note de synthèse et les fiches action « bilan » décrivent précisément les acquis et résultats du programme 2019, s'inscrivant dans une année active, quasi-terminale d'un programme pluriannuel.....	21
<i>Action 1 : connaitre sur la durée les acteurs et porteurs d'enjeux : leurs systèmes, leurs pratiques et leurs attentes :</i>	21
<i>Action 11 : observatoire national des pratiques culturelles : conforme ; acquisition de données en culture ; adjonction de nouvelles cultures (tournesol ; soja) et d'une action pilote régionale en Occitanie</i>	21
4.2.2. Écarts avec le prévisionnel	23
4.2.3. Rapport d'instruction DGER DGPE :	24
4.3. La gestion financière du programme 2019.....	25

4.3.1.	Méthodes d'élaboration des coûts de Terres Inovia	25
4.3.2.	Budgets prévisionnel et réalisé	26
4.4.	Examen d'opérations significatives	27
4.4.1.	Action « Projet SYPPRE » relevant principalement de l'action 4 ; bilan technique	27
4.4.2.	Analyse	29
Conclusion	30
Annexes	32
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE	33
Fiche audit 2020	35
1.	Cadre réglementaire	35
2.	Contexte.....	35
3.	Travaux attendus	35
Annexe 1	: lettre de mission	32
Annexe 2	: liste des personnes rencontrées	37
Annexe 3	: liste des sigles utilisés	38
Annexe 4	: réponse de la DGER.....	39
Annexe 5	: réponse de Terres Inovia	43

RESUME

L'audit de conformité de l'utilisation des crédits CASDAR pour le financement du programme 2019 de l'institut technique Terres Inovia a été conduit conformément aux règles en vigueur au CGAAER. Au-delà de la vérification de la réalité et de la conformité des pièces conservées, les réunions en visioconférence, en raison du contexte sanitaire lié au COVID19, avec la direction de Terres Inovia et le principal site de Grignon, ont permis de mieux comprendre le fonctionnement de l'institut et l'effectivité des activités de Terres Inovia et de ses partenaires, et de juger de leur conformité globale au programme 2019 approuvé. Les réunions avec les deux tutelles DGER et DGPE ont permis de mieux comprendre leurs rôles respectifs et les orientations données.

Terres Inovia est un institut de taille moyenne avec un budget de l'ordre de 16 M€ dont deux tiers de CVO sur la culture du colza et un tiers de financements publics ou contractuels. Il emploie 175 personnels permanents sur 17 sites. Terres Inovia a été créé en 2015 par fusion du CETIOM et de l'UNIP. Cette fusion a donné une ouverture stratégique, au-delà de la filière oléagineuse (colza, tournesol, soja et lin), vers la filière des protéagineux (pois, pois chiche, lentille, féveroles, lupin). Toutefois, cette fusion s'est réalisée sans transfert des crédits CASDAR correspondants restés à ARVALIS, ce qui a provoqué un déficit structurel aggravé par la diminution importante des surfaces de colza cultivées et donc de recettes de CVO.

Terres Inovia a conduit le programme 2019 pleinement dans le respect des objectifs du PNDAR, du contrat d'objectifs de l'ACTA et de sa feuille de route approuvée pour la période 2013-2020. Le cadrage et le suivi de l'emploi des crédits CASDAR par les services de l'Etat a été efficiente, mais cependant perfectible. L'institut maîtrise le déploiement sur la durée des opérations pluriannuelles programmées. Ses activités 2019, notamment en faveur de systèmes de cultures innovants, ont été cohérentes avec les besoins exprimés par les agriculteurs au sein des instances de Terres Inovia.

Le coût total du programme 2019 s'élève à 5 617 709 €, avec un financement CASDAR de 1 223 806 €, soit 21,8 %, objet de la convention établie par la direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER). Le reste du financement du programme est assuré par la CVO (78,2 %). Ce programme 2019 a mobilisé 42 ETP et représente environ un tiers de l'activité totale de l'institut.

L'analyse des réalisations montre qu'elles sont conformes aux prévisions en termes de moyens budgétaires, avec une légère surestimation des équivalents temps plein (ETP) et une sous-estimation des dépenses directes. La mission a émis quatre recommandations à Terres Inovia concernant une meilleure information de la validation du programme annuel par le Conseil scientifique, le développement d'une entrée « par espèces cultivées » dans son système d'information et la construction d'un budget prévisionnel plus détaillé prévoyant les dépenses directes et en comptabilisant seulement les principaux postes de personnel impliqués.

La mission a également formulé trois recommandations à l'adresse de la DGER visant à pérenniser la transmission des pièces par courrier électronique et plateforme de téléchargement, à maintenir à jour l'utilisation de la plateforme DARWIN en attendant un éventuel nouvel outil de suivi, et à intégrer une approche filières et cultures nécessaire à la meilleure prise en compte du développement attendu de certaines cultures, notamment protéagineuses (Plan protéines à venir).

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

LISTE CHRONOLOGIQUE DES RECOMMANDATIONS

- R1.** Pour la DGER : abandonner les transmissions de pièces sous format papiers et pérenniser celle par courrier électronique et plateforme de téléchargement en précisant laquelle, dans les prochaines circulaires d'instruction de la DGER aux instituts techniques.
- R2.** Pour la DGER : l'utilisation de la plateforme DARWIN est devenue problématique pour les acteurs du processus. Il conviendrait que le maître d'ouvrage de cet outil, la DGER, s'engage à remettre à niveau le logiciel et veille à la faire fonctionner en l'état en attendant, en validant régulièrement les étapes opérationnelles.
- R3.** Pour Terres Inovia, fournir les comptes rendus du Conseil scientifique qui traitent des projets et des résultats de programme, dans le rendu annuel à l'instruction
- R4.** Pour la DGER : envisager une révision de son dispositif d'instruction afin de pouvoir intégrer une approche « par filières ou par cultures » nécessaire à la meilleure prise en compte de certaines cultures, notamment protéagineuses (Plan protéines à venir).
- R5.** Pour Terres Inovia : développer une entrée « par espèces cultivées » dans son système d'information et dans ses bilans et réalisés et/ou de l'explicitier dans ses bilans.
- R6.** Pour Terres Inovia : prévoir dès le prévisionnel, des dépenses directes et des frais de déplacement et ne pas surestimer la masse salariale et les ETP affectés au programme.
- R7.** Pour Terres Inovia : Ne comptabiliser que les agents de développement effectuant plus de 0.1 ETP sur le programme.

Mots clés : compte d'affectation, direction générale, système de culture, graine oléagineuse, institut de recherche, audit, objet d'un prêt, financement, tutelle, innovation, protéagineux, institut technique.

1. TERMES ET DEROULEMENT DE LA MISSION

1.1. Objectifs de la mission

La mission d'audit a été conduite en application des dispositions de l'arrêté ministériel du 25 avril 2007 modifié, relatif au contrôle exercé par le conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) sur les organismes bénéficiaires des subventions financées par le compte d'affectation spéciale développement agricole et rural (CASDAR). Le contrôle est réalisé, après paiement, sur l'ensemble des bénéficiaires, et vise à s'assurer que la destination des concours financiers est conforme aux buts pour lesquels ils ont été consentis.

Dans ce cadre, le comité d'orientation du CGAAER réuni le 11 décembre 2019, sous la présidence de la Directrice de cabinet du Ministre chargé de l'agriculture, la mission d'inspection générale et d'audit (MIGA) a programmé au titre de l'année 2020 une mission d'audit (N°20015) portant sur le programme 2019 de Terres Inovia, l'institut technique de la filière des huiles et protéines végétales et de la filière chanvre, (dénommé Terres Inovia dans la suite du rapport), financé par le CASDAR.

Le contrôle a été conduit de manière à répondre plus spécialement aux interrogations suivantes :

- Effectivité des actions financées par le CASDAR : il s'agit de s'assurer que l'ensemble des opérations décrites dans le programme 2019 de Terres Inovia approuvé et dans le rapport d'exécution correspond bien à des réalisations concrètes ;
- Contrôle de conformité : il s'agit de vérifier que le programme 2019 de Terres Inovia a bien été réalisé dans le cadre des directives nationales relatives à la mise en œuvre du programme de développement agricole et rural.

L'audit s'est attaché à vérifier que les activités CASDAR sont suffisamment ciblées et hiérarchisées, sans redondance.

Il convient de préciser que, conformément à l'arrêté ministériel visé ci-dessus, le contrôle n'a pas eu vocation à procéder à une évaluation. La pertinence des actions engagées et la performance du dispositif ont été exclues du champ du contrôle.

Pour rappel, la subvention 2019, objet du présent audit, s'est inscrite dans le cadre du programme national de développement agricole et rural (PNDAR) 2014-2020.

1.2. Déroulement de la mission

Cette mission a été conduite par M. Hervé DEPERROIS, IGPEF et M. Grégoire THOMAS, IGA. Elle a été coordonnée par M. Alain PIERRARD.

Par lettre de mission en date du 5 février 2020 (annexe 1), le vice-président du CGAAER a désigné Monsieur Hervé Deperrois, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts et Monsieur Grégoire Thomas, inspecteur général de l'agriculture pour conduire cet audit qui a démarré début septembre 2020.

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

La mission a été préparée en rassemblant la documentation nécessaire :

- Arrêté du 8 février 2018 relatif à la qualification d'instituts techniques agricoles ;

- Dossiers d'instruction et de liquidation de la direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER) du programme annuel 2019 de Terres Inovia ;
- Éléments issus de la consultation des systèmes d'information de Terres Inovia et associés au CASDAR.

Les réunions se sont toutes déroulées en visioconférence compte tenu de la période sanitaire liée à la COVID19 :

- 11 mai 2020 : contact pris avec la DGER, sous-direction de la recherche, de l'innovation et des coopérations internationales
- 11 juin 2020 : transmission par la DGER, bureau de la recherche et innovation ; transmission du document final d'instructions pour le dépôt des programmes prévisionnels 2019
- 8 septembre 2020 : transmission par la DGER, bureau de la finalisation de la recherche, des documents d'instruction du solde du programme annuel 2019 de Terres Inovia
- 20 septembre 2020 – Transmission de la Lettre d'information préalable du CGAAER à Terres Inovia
- 15 octobre 2020 - Première réunion en visioconférence de prise de connaissance avec Terres Inovia. A cette occasion, ont été entendus le Directeur général de Terres Inovia, la Directrice administrative et financière, la Responsable programmation et pilotage et le Contrôleur de gestion. La réunion s'est structurée autour d'une présentation par le directeur général de Terres Inovia, ses implantations, ses missions, son personnel, ses missions. Puis, la Responsable programmation et pilotage a détaillé les 5 actions du PNDAR concernées par le programme 2019.
- 10 novembre 2020 : transmission par Terres Inovia d'un courrier du 14/10/20 adressé à Mesdames les Directrices de la DGPE et de la DGER, signé par le Président de Terres Inovia, et le Directeur Général, accompagné d'une note de synthèse sur la projection à 5 ans des équilibres financiers de Terres Inovia.
- 9 décembre 2020 : entretien avec la chargée de mission CASDAR au bureau de la finalisation de la recherche – sous-direction recherche innovation et coopération internationale.
- 15 décembre 2020 : réunion consacrée au projet SYPPRE avec le responsable du projet et la responsable de la mission de programmation et de pilotage. Cette réunion vaut visite sur site qui avait été ciblée sur le principal site de Terres Inovia à Grignon.
- 16 décembre 2020 : entretien avec la cheffe du bureau Grandes Cultures de la DGPE, sous-direction filières et agro-alimentaires

Les auditeurs tiennent à remercier les personnes rencontrées pour la qualité de leur accueil et leur disponibilité tout au long de la mission.

Ce rapport a été supervisé par le référent du domaine CASDAR de la mission d'inspection générale et d'audit du CGAAER, le 18 décembre 2020 avant la phase contradictoire.

Le projet du présent rapport a été transmis pour contradiction, sous forme de courrier électronique, au directeur de l'institut et à la DGER le 18 décembre 2020]. Ils ont répondu respectivement les 18 et 28 janvier 2021. Ces réponses figurent en annexes 4 et 5.

2. CARACTERISTIQUES GENERALES DE TERRES INOVIA ET STRUCTURATION DU PROGRAMME AUDITE

2.1. Présentation de Terres Inovia

2.1.1. Historique et positionnement de Terres Inovia

Terres Inovia est un institut technique agricole reconnu par le ministère de l'agriculture pour ses compétences scientifiques et techniques sur la filière des oléo-protéagineux et du chanvre, lui permettant de conduire des missions d'intérêt général en renfort des politiques publiques. Le MAA attribue la qualification d'institut technique agro-industriel dans les conditions prévues à l'article D.823-2 du CRPM, à la suite de l'examen, par le comité scientifique et technique de l'ACTA et un groupe d'experts, d'un dossier de qualification soumis par l'institut. Cette qualification officielle a été renouvelée pour cinq ans (2018-2022). Terres Inovia est membre du réseau ACTA qui fédère 18 instituts agricoles qualifiés, en anime le réseau et en assure la valorisation auprès des décideurs politiques et de la presse.

Terres Inovia assure l'interface entre la recherche, les différents acteurs économiques (collecteurs, firmes...) et les producteurs au service des filières agricoles dont les missions sont définies dans le Code rural et de la pêche maritime (CRPM).

Il a été créé en 1957 en tant CETIOM, le Centre Technique Interprofessionnel des Oléagineux Métropolitains, institut technique de recherche appliquée sur le colza, le tournesol, le soja, et le lin oléagineux. L'année 1974 a vu le lancement du premier Plan Protéines en France pour développer les protéagineux. En 2003, après le démantèlement des taxes parafiscales en agriculture, touchant en particulier le CETIOM, un nouveau dispositif interprofessionnel se met en place intégrant les actions conduites par le CETIOM. En 2013, l'activité technique de L'UNIP est transférée au CETIOM, élargissant ainsi son expertise aux protéagineux. Enfin, en 2015, le CETIOM et les services techniques de L'UNIP fusionnent pour former Terres Inovia.

Cet institut qui se revendique comme l'institut des huiles et protéines végétales, et du chanvre a pour mission principale d'accompagner les agriculteurs pour :

- Faire évoluer leurs systèmes de production vers plus de diversification et de durabilité.
- Gagner en compétitivité par une expertise reconnue pour les techniques de production, la récolte, le stockage, la conservation et la qualité des productions pour tous les débouchés en alimentation animale et humaine.

2.1.2. Statuts et gouvernance

Le Conseil d'administration

Au service des agriculteurs, la gouvernance de Terres Inovia est centrée sur un Conseil d'administration, présidé par un agriculteur et à 100% constitué de professionnels représentant tous les acteurs économiques des secteurs oléagineux, protéagineux et chanvre : producteurs, coopératives, négociants, producteurs de semences, établissements de semences, huileries, personnel technique. Afin de prévoir le renforcement des liens avec l'interprofession des légumes secs, un élu producteur de lentilles est entré au CA ; de même, pour renforcer les liens avec cet institut, un représentant de la filière céréalière, Arvalis-Institut du végétal a rejoint ce conseil.

Les membres de ce conseil d'administration ont été nommés par l'arrêté du 13 août 2019, paru au JORF. Le lien avec les producteurs est renforcé par des commissions régionales dites « grandes cultures » car communes avec ARVALIS-Institut du végétal.

Le conseil scientifique

Les orientations du programme de Terres Inovia sont soumises à un conseil scientifique, consultatif. Composé de personnes extérieures à Terres Inovia, il est présidé par une personnalité scientifique de la recherche académique, garante de l'indépendance de ce comité. Il regroupe en majorité des scientifiques du secteur public et parapublic, des représentants des filières oléagineuse, protéagineuse et chanvre, et des acteurs économiques du secteur. Les membres du Conseil scientifique ont été nommés lors de la première session du Conseil d'administration, en septembre 2019. Il est désormais présidé par Christophe David, enseignant -chercheur (ISARA Lyon) spécialiste en agriculture biologique. Les membres ont été largement renouvelés et l'accent a été mis sur le renforcement de membres issus de la R&D privée et du numérique agricole.

Le CA et le CS ont été renouvelés en 2019 et fonctionnent depuis lors en conformité avec la réglementation sur les Instituts. L'exécutif est assuré par un Directeur général, assisté de services supports et deux grandes directions déléguées « métier : la Direction des opérations de recherche d'études et d'expérimentation et la Direction de l'action régionale et du transfert.

2.1.3. Chiffres clés et partenariat

Aujourd'hui, Terres Inovia compte 175 permanents, répartis sur 17 sites mais avec deux implantations majeures : à Paris au siège et à Grignon (sur site INRAE AGROPARISTECH) principal site de R&D. Le budget annuel est de l'ordre de 16 Millions € (dont 10 Millions € de salaires).

Le budget est abondé par la CVO pour les 2/3 (cotisation volontaire rendue obligatoire par arrêté ministériel), situation particulièrement critique à l'heure d'une diminution des surfaces en colza d'environ 30 % en deux ans. Cette ressource est complétée par des subventions publiques liées à des projets de recherche/développement, à des contrats d'expertise et d'appui avec les industriels du secteur ainsi qu'un financement du Ministère de l'agriculture par programme (PNDAR -CASDAR), objet du présent audit.

Terres Inovia a été créé il y a 5 ans par fusion du CETIOM et de l'UNIP. L'UNIP avait une activité technique qui s'appuyait sur ARVALIS et n'avait pas de CASDAR structurel en propre (qui était chez ARVALIS). Ce volet de financement n'a pas été transféré au moment de la fusion, occasionnant une perte de 600 sur 800 K€ pour les protéagineux. Il en résulte depuis un déficit structurel de 1 M€ par an, compensé par les recettes (CVO) liées au Colza jusqu'à 2019.

Pour maintenir le potentiel humain nécessaire à la réalisation de ses missions ainsi qu'un potentiel d'investissement stable, Terres Inovia a dressé une prospective financière à 5 ans qui implique un renforcement du soutien par des fonds publics alors que les fonds, notamment CASDAR, sont annoncés à la baisse. Cette trajectoire, présentée en 2020, devrait mieux pouvoir se conforter, au moins pour les deux prochaines années, avec les moyens du Plan de relance et la mise en place du Plan Protéines où Terres Inovia s'inscrit au cœur des problématiques.

Les actions sont concrétisées, par exemple en 2019, au travers de : 20 publications, 600 essais coordonnés (produisant 300 000 données expérimentales), 25 réseaux nationaux et internationaux, 200 journées techniques organisées pour les agriculteurs et les techniciens.

Terres Inovia est un Institut certifié ISO 9001 V.2015 pour l'ensemble de ses activités, gage de qualité de son pilotage, de son système de management et de son souci permanent d'amélioration de son activité dans toutes ses composantes. Son laboratoire d'analyses est accrédité par le COFRAC selon la norme NF EN ISO/CEI 17025.

Se positionnant à l'interface comme coordinateur entre la recherche, les entreprises et les acteurs du monde agricole, Terres Inovia construit et développe à l'échelle régionale, nationale et européenne, des projets collaboratifs. Il a développé des relations structurantes majeures pour accompagner la filière oléoprotéagineuse au travers de :

- Groupements d'intérêt commun : GIS Grandes cultures ; Institut Carnot Plant to Pro ; GIE Soja ;
- Réseaux Mixtes technologiques (partenaire de 7 RMT) et Unités Mixtes technologiques (coordonne 3 UMT) ;
- Projets régionaux et nationaux (en permanence comme en 2019 ; 15 projets d'ampleur) ;
- Projets européens et internationaux (dont actuellement 5 projets européens financés).

Ces partenariats sont de grande ampleur, souvent pérennes ; ils mobilisent des moyens importants mutualisés ou coordonnés. Une collaboration entre les trois instituts techniques : ARVALIS, Institut technique de la betterave (ITB) et Terres Inovia a permis de lancer l'action SYPPRE (« Construire ensemble les systèmes de culture de demain ») en 2014, avec un financement du CASDAR de type ATT (action thématique transversale). Cette action vise au développement de systèmes de culture multi-performants (production, performance économique, respect de l'environnement). Cinq plateformes expérimentales dans différentes régions sont actuellement en place dans le cadre de SYPPRE, avec un système de culture témoin et un système de culture innovant co-conçu avec des partenaires locaux pour répondre aux objectifs de multi-performance fixés aux niveaux national et régional. Ce partenariat a pu être examiné dans le cadre de la mission dès lors que Terres Inovia considérait que cette plateforme était au cœur des actions du programme 2019.

Terres Inovia est également engagé dans la démarche des Contrats de solutions, portés par un collectif de 40 partenaires, fédérant des acteurs du monde agricole de l'amont à l'aval, dans toutes les filières. L'objectif, défini depuis 2018, est d'inscrire l'agriculture dans une trajectoire de progression pour la protection et la santé des plantes (attentes du plan Ecophyto). Sur huit groupes thématiques, Terres Inovia participe à trois d'entre eux.

2.1.4. Projet stratégique

A l'interface entre recherche, acteurs économiques et producteurs, Terres Inovia conduit de la recherche-développement-innovation sur la base de 4 piliers :

- La production avec l'évaluation des intrants (variétés, produits phytosanitaires, engrais) ;
- La protection intégrée de cultures ;

- Le développement de systèmes de culture innovants ;
- L'évaluation économique de la production mais aussi sa valorisation et sa transformation.

Les espèces actuellement travaillées par Terres Inovia sont : Colza ; Tournesol ; Pois ; Pois chiche ; Lentille ; Soja ; Chanvre ; Féverole ; Lin ; Lupin. On notera une inflexion vers les protéagineux, notamment facilitée par la fusion avec l'UNIP, tout en précisant que cette fusion est récente au regard du pas de temps des systèmes de culture.

Le projet stratégique affiche une ligne directrice : « Améliorer la compétitivité des cultures oléoprotéagineuses pour une expertise indépendante et une recherche permanente d'innovation » développée en 6 actions : améliorer la compétitivité ; contribuer à la transition vers des systèmes robustes et multi-performants ; favoriser les processus naturels ; contribuer à l'essor de l'agriculture biologique ; valoriser les débouchés ; exploiter les outils numériques.

Chacun de ces axes est décliné en objectifs et actions-phare constituant le programme de l'institut. Cette stratégie de recherche-développement-innovation est présente au travers de ce que Terres Inovia considère comme ses 4 cœurs de métiers :

- Etudes et recherches opérationnelles
- Expérimentation
- Analyses
- Développement, transfert, valorisation.

2.2. Place du PNDAR et structuration du programme 2019 audité

2.2.1. Place du PNDAR 2014/2020

La circulaire C2013-0003 du 20 juin 2013 fixe les orientations du programme national de développement agricole et rural (PNDAR) 2014-2020, financé par le CASDAR. Ces orientations sont mises en œuvre par différents instruments de programmation :

- Les contrats d'objectifs et de performance (COP) et notamment celui de l'ACTA ;
- Les programmes pluriannuels de développement agricole et rural, et en particulier ceux des instituts techniques.

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

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

Quatre priorités thématiques ont été fixées dans la circulaire DGER/SDI/C2013-2012 du 25 septembre 2013 pour répondre à ces défis :

- Anticipation et adaptation aux dynamiques globales de changement ;
- Conception et conduite de systèmes de production fondés sur les principes de l'agroécologie en valorisant l'approche systémique ;
- Qualité et valorisation des produits ;
- Renouvellement des générations et des formes d'exercice de l'activité agricole.

Ces priorités ont été déclinées plus précisément en 21 sous actions dans l'annexe 2 de cette même circulaire du 25 septembre 2013.

A la demande de la DGER, Terres Inovia (ou plutôt CETIOM et UNIP conjointement en 2014) ont élaboré un projet pour positionner les oléagineux et les protéagineux comme une composante déterminante de la durabilité des systèmes de culture et de l'indépendance protéique nationale. Ce sujet rentre en résonance encore aujourd'hui pleinement avec le Plan Protéines du Plan de Relance, lancé par le Ministre le 1 décembre 2020.

Il comprend deux dimensions :

- une dimension biotechnique par la conception et la diffusion de systèmes de culture à haute valeur agro écologique ;
- une dimension sociale par la mise au centre du dispositif de conception, des producteurs dans le cadre de démarches participatives (faisabilité de culture).

S'y ajoute une approche filières, essentielle pour l'avenir, portant sur la valorisation des produits et le développement de débouchés. Ce programme s'inscrit dans le projet stratégique de Terres Inovia, organisé en 6 actions déclinées chacune en opérations.

La mission note que cet exercice d'articulation entre les Programmes nationaux et les programmes stratégiques d'Instituts techniques (COP) nécessite beaucoup d'agilité aux acteurs de l'Institut pour faire entrer « dans les cases » d'un programme national ce qu'ils estiment être les actions prioritaires de leur stratégie globale. Terres Inovia a particulièrement mis des moyens humains pour cet exercice et sa démonstration. Ce travail d'articulation est tout à fait convaincant.

Le programme CASDAR 2014-2020 de Terres Inovia, au travers du COP, s'organise autour des actions et opérations suivantes, de manière à s'inscrire dans les 21 sous actions prioritaires du PNDAR.

Action 1 : connaître sur la durée les acteurs et porteurs d'enjeux : identifier leurs systèmes, leurs pratiques et leurs attentes

Action 2 : conduire des travaux de veille, de bibliographie, d'analyse socio-économique et de prospective

Action 3 : mettre en œuvre des approches factorielles ou analytiques pour quantifier des relations de causalités de la double performance des oléo-protéagineux et du chanvre dans les systèmes de productions agricoles

Action 4 : concevoir des approches systémiques de production agricole portant sur différentes échelles de temps et d'espace.

Action 5 : analyser les données et élaborer des références et des modèles ; les inscrire dans un système d'information

Action 6 : valoriser et transférer les outils et références produits

2.2.2. Structuration du programme audité 2019

Au sein de ce programme pluriannuel, chaque année, Terres Inovia définit les actions et sous actions plus particulières et décrit les activités envisagées. Ce plan d'action annuel est présenté dans un tableau récapitulatif très clair présentant :

- Les sous actions retenues.
- Les inflexions mobilisées (tendances) pour l'année n-1 ; et les années n et n+1(en réduction ; en augmentation ; stable).
- Leur place dans les axes du PNDAR.
- Leur place dans les priorités du MAA.

A ce tableau de synthèse prévisionnel, s'adjoignent autant de fiches individuelles que d'actions élémentaires. Ces fiches « action élémentaire » pourtant prévisionnelles sont très détaillées et comportent successivement : les finalités de l'action ; la cohérence du projet avec le PNDAR et le Contrat d'objectifs (ACTA) ; les objectifs opérationnels de l'action ; les travaux prévus ; les

partenariats prévus ; les productions et livrables.

Par action élémentaire, une autre fiche vient compléter le descriptif prévisionnel : une fiche « Descriptif quantitatif de l'action » où s'inscrivent l'évaluation prévisionnelle de la quantité ETP (ingénieurs et techniciens) mise sur l'action ; les crédits prévisionnels en k€ dont la part crédits DAR en K€.

Pour le programme 2019, Terres Inovia a défini un plan d'actions dans 5 des 6 actions ; l'action 2 (centrée sur la prospective) étant considérée comme terminée. La mission note le caractère très détaillé des fiches-action et le souci de bien préciser ce qui relève des opérations globales (stratégie globale et objectifs COP) et ce qui relève des opérations s'inscrivant dans le cadre politique et le financement CASDAR.

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

3.1. Le contrôle sur pièces

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

A la DGER, le suivi de Terres Inovia est assuré par le bureau de la recherche et de l'innovation en relation avec la DGPE, bureau des grandes cultures, semences végétales et produits transformés.

Au sein de Terres Inovia, le président de l'institut est le responsable du programme. Le suivi est organisé par la chargée de mission programmation et pilotage rattachée au directeur adjoint. La validation et la contractualisation du programme 2019 ont été réalisées comme suit :

1. Le 10 août 2018, la DGER a envoyé à Terres Inovia, ainsi qu'à l'ensemble des instituts techniques et à l'ACTA, une note précisant le contenu du programme prévisionnel de recherche appliquée des ITA et de l'ACTA pour 2018-2020 et pour l'exercice 2019. Ladite note a précisé les éléments prévisionnels à fournir.

La mission fait les constats suivants :

- *Les charges indirectes ont été calculées en appliquant le taux forfaitaire de 20 % aux dépenses directes pour la réalisation du projet ;*
 - *Seul l'équipement acquis au cours de l'année et directement utilisé sur le projet est pris en compte.*
2. Le programme de Terres Inovia daté du 30 octobre 2018 est déposé sur l'outil DARWIN.
 3. Le programme 2019 est approuvé par arrêté du 1er avril 2019, portant approbation de programmes de développement agricole et rural pour l'année 2019. Pour Terres Inovia, le montant maximal de concours financier du ministère de l'agriculture et de l'alimentation au profit de son programme 2019 a été fixé 1 223 806 €. Ce montant représente 22,03 % des coûts prévisionnels du projet.
 4. La convention entre le ministère de l'agriculture et de l'alimentation et Terres Inovia, précisant les modalités de versement, a été signée le 8 juillet 2019 et notifiée le 16 juillet 2019.
 5. Par courrier en date du 26 juillet 2019, la subvention a été attribuée et une avance de 30% a été versée, soit 367 141,80 €.
 6. Par courriel du 22 avril 2020, la DGER demande à tous les organismes bénéficiaires du CASDAR, dans le contexte sanitaire exceptionnel, de transmettre leur comptes rendus techniques des programmes annuels 2019 au plus tard le 30 avril 2020, sous forme dématérialisée par courriel et en recourant à une plateforme de téléchargement.
 7. Le rapport technique et financier pour 2019 a été remis par Terres Inovia le 30 avril 2020, date limite fixée par la DGER, en le déposant sur l'outil DARWIN.
 8. Par courriel du 6 mai 2020, Terres Inovia a transmis à la DGER l'attestation du Commissaire

aux comptes portant sur les dépenses 2019 et, le 10 juillet 2020, le rapport du commissaire aux comptes.

9. Le 30 juillet 2020, la DGER établit un certificat administratif attestant que le montant définitif des engagements financiers pour la convention du 16 juillet 2019 est arrêtée à 1 223 806 €, soit le montant maximum initialement prévu dans l'arrêté du 1/4/19
10. Par courrier en date du 3 août 2020, la DGER a informé Terres Inovia du versement du solde de la convention (244 761,20 €, soit 20 %).

Dans son instruction aux ITA pour le programme 2020, la DGER a précisé le cadre avec demande d'un tableau par programme CASDAR, décrivant les livrables, le public cible et la mise en ligne sur la plateforme Rd-Agri, opérationnelle depuis début 2019.

3.1.2. Le contenu des vérifications par la DGER/DGPE

La convention signée en 2019 entre le MAA et Terres Inovia comprend, en annexe, un cadre pour le compte-rendu du programme réalisé ainsi qu'un modèle de fiche action élémentaire. Les livrables et leur diffusion sont précisés. Un tableau de bord des indicateurs de résultats à fournir est demandé pour le paiement du solde. Les instructions envoyées aux ITA pour 2019 précisent également « *En lien avec le PNDAR 2014 – 2020 et le contrat d'objectifs, des indicateurs de résultats ont été élaborés par l'ACTA et validés par la DGER. Ils doivent être utilisés pour chaque AE.* »

Le 30 avril 2020, Terres Inovia a transmis à la DGER les justificatifs portant sur la réalisation du PNDAR 2019, en indiquant que la base DARWIN avait été renseignée.

La mission fait les constats suivants :

Sur les modalités de transmission des pièces justificatives

- Jusqu'en 2019, pour la DGER, c'étaient les « documents papier » qui faisaient foi. Cette obligation est inscrite dans la note de présentation des comptes rendus de programmes réalisés par les instituts techniques : « Le système DARWIN est un système d'information aidant à la gestion et au partage de l'information. Toutefois, il est rappelé que seuls les documents en format papier signés et certifiés font foi, et que les informations présentées dans DARWIN doivent être en concordance avec les documents envoyés par courrier. »
- Dans le contexte sanitaire exceptionnel, la DGER accepte et demande le 22 avril 2020, pour la première fois, la transmission des pièces sous forme dématérialisée avec le recours à des plateformes de téléchargement.

Cette nouvelle méthode de transmission n'a aucunement entravé l'instruction du dossier. Elle facilite au contraire la transmission des pièces pour les autres contrôles ou audits en vigueur. La mission recommande donc de pérenniser cette forme de transmission, en le prévoyant dans les prochaines notes d'instructions CASDAR.

R1. Pour la DGER, abandonner les transmissions de pièces sous format papiers et pérenniser celle par courrier électronique et plateforme de téléchargement en précisant laquelle, dans les prochaines circulaires d'instruction de la DGER aux instituts techniques.

Le cas particulier de la plateforme de gestion DARWIN

- La DGER utilise la base DARWIN pour des restitutions globales du PNDAR par année. La note d'instruction sur la présentation des programmes précise que les instituts techniques doivent y déposer leur programme annuel ainsi que les restitutions d'exécution.
- Terres Inovia a indiqué que des erreurs signalées, même les années antérieures, n'ont pas été corrigées. Dans son courrier du 30 avril 2020, Terres Inovia souligne que « des problèmes de concaténation rencontrés les années précédentes n'ont pas été résolus et empêchent l'édition automatique du rapport ».

La mission note que le recours à la plateforme DARWIN n'est pas mentionné dans la convention avec l'institut. Elle note aussi les difficultés de fonctionnement de cette plateforme rencontrées par l'Institut pour déposer les documents et en voir la teneur globale, et la perte de temps qui en résulte. La mission n'a pas pu, de son côté, consulter le dossier sur la plateforme.

R2. Pour la DGER : l'utilisation de la plateforme DARWIN est devenue problématique pour les acteurs du processus. Il conviendrait que le maître d'ouvrage de cet outil, la DGER, s'engage à remettre à niveau le logiciel et veille à la faire fonctionner en l'état en attendant, en validant régulièrement les étapes opérationnelles.

- L'exercice comptable de Terres Inovia est défini du 1^{er} janvier au 31 décembre. Les comptes ont été certifiés le 6 mai 2020 et le rapport du commissaire aux comptes est parvenu à la DGER le 10 juillet 2020.
- A la suite du dépôt au 30 avril, la DGER a saisi la DGPE /SDFA/ Bureau des grandes cultures, pour un rapport d'appréciation qualitatif et quantitatif sur le plan scientifique et technique.
- Sur la base de l'avis fourni par la DGPE que nous avons pu consulter, la DGER a transmis le dossier de paiement du solde avec la constatation du service fait en date du 29 juillet 2020, sur la base de la fiche de solde signée par le chef du bureau BFR. Cette fiche vérifie la présence de toutes les pièces justificatives nécessaires et elle comporte l'avis ci-après sur le compte rendu final :

« L'action de l'institut en 2019 est globalement conforme par rapport au prévisionnel, à l'exception de certaines actions et livrables qui ont été reportés sur 2020. Un effort de présentation est fait pour mettre en évidence les réalisations du programme prévisionnel. Cela a permis de clarifier certains points avec l'institut.

Comme les années précédentes, on peut déplorer que le CASDAR soit majoritairement mobilisé sur les espèces oléagineuses alors même que les légumineuses à graines souffrent de très faibles capacités d'autofinancement de la R&D (lors de la validation du programme 2020 de Terres Inovia, il a été rappelé la nécessité d'affirmer davantage l'implication R&D en direction de

ces filières). Des efforts sont néanmoins à noter, avec par exemple dans l'action 3.2 (évaluation agronomique des variétés), l'introduction du pois et de la féverole dans l'outil MyVar, qui rend désormais possible son utilisation pour le choix variétal de ces cultures.

Le programme 2019 de l'institut peut être soldé. »

3.2. Le contrôle sur place

Les auditeurs constatent que la DGER n'effectue pas de contrôle formel sur place des opérations menées dans le cadre du PNDAR.

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

Le programme 2019 a fait l'objet d'une gestion classique pour l'Institut, suivant entièrement et précisément les étapes d'instruction du CASDAR et assurés dans les délais tant sur le plan technique que sur le plan financier.

4.1. La gestion du programme 2019

4.1.1. Les relations du responsable du programme avec la DGER / DGPE

Le responsable du programme interagit en amont (prévision et programmation) et en aval (résultats de l'année) avec la DGER par l'intermédiaire de la déléguée à la programmation et au pilotage (rattachée au directeur général adjoint) qui a en charge toute la programmation de Terres Inovia et a ainsi une bonne globale vision d'ensemble. Elle peut en outre assurer l'extraction de ce qui relève d'un programme et d'un financement comme le CASDAR au travers de ses outils de pilotage. En effet, les actions du programme sont, pour la plupart, opérées dans des essais, expérimentations et plateformes constituant des gros projets incluant d'autres partenaires (et financeurs) que Terres Inovia. Dans la plupart des cas, on retrouve autour d'un projet, divers contributeurs et acteurs : Terres Univia ; SAIPOL ; CARGILL ; Euronutrition ; INRAE; mais aussi plus régionalement (plateformes) des CETA ; Chambres d'agriculture ; organismes stockeurs ; agriculteurs. Il en est ainsi du projet SYPPRE qui allie : ARVALIS-Institut du végétal, Terres Inovia ; ITB et les structures de développement (CETA ; chambres régionales /départementales) et des organismes stockeurs et des agriculteurs. Pour Terres Inovia, les moyens ciblés en commun proviennent, pour une part, du CASDAR mais restent bien identifiés comme tels quand on fait le bilan, grâce à la gestion prévisionnelle et aux résultats traités « par action » par la mission « Programmation et pilotage » et par le contrôle de gestion.

En particulier, c'est cette mission qui prépare et précise le programme annuel et ses fiches prévisionnelles par action comme les fiches de bilan et de résultats. De plus, le programme, comme il est réparti dans plusieurs actions (6 des 7 du programme global), fait l'objet d'une synthèse spécifique des résultats CASDAR (intitulé PDAR 2019 réalisé par TI et financé par le CASDAR (Cf. la note de synthèse).

Cette synthèse et les fiches de résultats par Action sont les documents qui sont examinés par la DGPE, Bureau des Grandes cultures, pour émettre son rapport technique et ses recommandations, rapport qui est adressé à la DGER pour clore l'instruction. Cette évaluation technique par la DGPE fait sens dès lors qu'elle siège au CA de Terres Inovia et détient la fonction de Commissaire du gouvernement.

4.1.2. La gouvernance du programme

Le programme est proposé par le responsable de programme chaque année à partir du programme global 2014-2020, validé par les CS de l'ACTA et de Terres Inovia. Chaque année, le CS de Terres Inovia prend acte des résultats de l'année au regard de la prévision de travaux annoncés et des résultats attendus, en analyse les écarts, de manière à infléchir l'année suivante.

Concernant le CS, cette instance ne valide pas formellement les programmes et les bilans annuels du CASDAR. En revanche, il examine lors de ses séances, les programmes de Terres Inovia qui contiennent les actions proposées pour financement par le CASDAR et émet des recommandations sur chacun d'eux.

En 2019, il y a eu renouvellement du Conseil scientifique. Deux programmes ont été examinés : programmes « tournesol » et « agriculture biologique » lors de la séance du 12 mars 2019. Les autres programmes ont été examinés courant 2020 en format webinaires compte-tenu du contexte sanitaire et dans le cadre d'une séance plénière le 8 juillet 2020. Compte tenu de ces informations recueillies auprès de l'Institut, et avec les compte rendus correspondants, la mission estime que l'implication de l'instance CS dans les programmes CASDAR et leur validation, est assurée et correspond aux attentes de l'instruction. Il serait pertinent que l'Institut inscrive ces modalités d'examen dans le rapport annuel rendu.

R3. Pour Terres Inovia, fournir les comptes rendus du Conseil scientifique qui traitent des projets et des résultats de programme, dans le rendu annuel à l'instruction.

4.2. L'exécution du programme 2019

Le programme audité 2019 se situe plutôt en fin de programme (2014-2020) et il présente donc des résultats riches et diversifiés liés aux essais et analyses pluriannuelles déjà avancés.

Globalement, le programme a été exécuté en totalité ; il couvre 6 des 7 actions globales ARCO (actions de référence Contrat d'objectifs) ; les sous actions développées sont estimées en pourcentage de priorités thématiques du PNDAR (PT) au sein de chaque action et ont été présentées dans un tableau joint à la Note de synthèse comme demandé par l'instruction de l'année.

Ex pour l'Action 1 : 100 % de référence ARCO ; PT2.1 (70 %) ; PT2.4 (10 %) ; PT 2.8 (20 %).

4.2.1. Faits marquants des réalisations

La note de synthèse et les fiches action « bilan » décrivent précisément les acquis et résultats du programme 2019, s'inscrivant dans une année active, quasi-terminale d'un programme pluriannuel.

La mission a pu noter les principaux résultats de l'année au regard de l'exploitation des différents documents détaillés, tous fournis.

Action 1 : connaître sur la durée les acteurs et porteurs d'enjeux : leurs systèmes, leurs pratiques et leurs attentes :

Action 11 : *observatoire national des pratiques culturelles* : conforme ; acquisition de données en culture ; adjonction de nouvelles cultures (tournesol ; soja) et d'une action pilote régionale en Occitanie

Action 12 : *observatoire agronomique et diagnostic agronomique* : mise au point d'un cahier des charges pour la diffusion cohérente de bilans régionalisés en cours de campagne ; un écart (Cf.4.2.2)

Action 3 : mettre en œuvre des approches factorielles ou analytiques pour quantifier des relations de causalité de la double performance des oléagineux, des protéagineux et du chanvre dans les systèmes de production

Action 32 : *évaluation agronomique des variétés* : nouvelles recommandations variétales sur le phoma du colza ; sur l'introduction du pois et de la féverole en système ; introduction systématisée dans l'outil numérique myVar.

Action 34 : *approches intégrées en santé végétale* : poursuite pluriannuelle de la cartographie des risques sur orobanche ; comportement de sensibilité variétale (à l'orobanche) en colza et tournesol (intégration dans l'outil myVar) ; outil d'aide à la décision sur le risque insectes d'automne en colza ; méthodes simplifiées de monitoring pour évaluer la résistance génétique au charançon (et éviter le séquençage par amorces, préalable à la sélection)

Action 36 : *équipements et matériels agricoles* : poursuite de la production de références en culture sur la mise en œuvre des outils de désherbage mécanique sur lin

Action 37 : *amélioration des bilans environnementaux*: création d'un observatoire de la durabilité (pluri partenaires), notamment pour mesurer de la variabilité des pratiques et performances des exploitations (énergie fossile ; GES et leur estimation en exploitation ; eau ; biodiversité) ; recherche de débouchés rémunérateurs et de filières durables sur les produits (huiles alimentaires ; alimentation animale ; produits animaux) au bénéfice des exploitations engagées en AE ; définition d'un Certificat d'économie en produits phytosanitaires

Action 39 : *maîtrise de la qualité et de la sécurité des filières*

Plan de surveillance de la qualité sanitaire des oléo-protéagineux: élargissement (amélioration de la représentativité) de ce service à d'autres acteurs, à d'autres espèces (lentille ; soja), d'autres molécules en pesticides suivies; fiabilisation des données d'analyse des pesticides (limites de détection).

Observatoire de la qualité nutritionnelle des tourteaux de colza, tournesol, soja : intégration d'analyses de tourteaux de soja.

Observatoire de la qualité des cultures oléoprotéagineuses collectées en France pour les principaux critères de qualité : production annuelle de fiches téléchargeables.

NB : dans le cadre de l'Action 39, Terres Inovia assure aussi la coordination et la présidence de la commission AFNOR destinée à la production de normes sur les caractéristiques analytiques des produits (glucosinolates), l'analyse des acides gras en CVPG ; la teneur en eau des graines et tourteaux.

Action 4 : Concevoir des approches systémiques de production agricole portant sur différentes échelles de temps et d'espace

Dès lors qu'il s'agit d'études de systèmes et de leur durabilité, le travail est nécessairement pluriannuel et l'extraction des résultats d'une année à peu de sens. Ceci veut dire que les travaux réalisés en 2019 viennent nourrir le bilan pluriannuel et qu'il n'y a pas d'écart par rapport au prévisionnel.

Les actions notables se situent dans le cadre de la plateforme SYPPRE que nous avons analysée plus spécialement en « action remarquable » (Cf. 4.4) et qui a obtenu, notamment, avec un Trophée ITA'Innov de l'ACTA.

Action 5 : Analyser les données et élaborer des références et des modèles ; les inscrire dans un système d'information

Action 52 : *mise au point d'outils d'aide à la décision* : production d'un nouvel outil pour l'irrigation du soja et préparation d'un outil 2020 pour diagnostic en parcelle de tournesol

Action 53 : *matériel et méthodes pour l'expérimentation agronomique* : imagerie haut débit pour la caractérisation des plantes en culture ; généralisation de la saisie directe et sécurisée au champ ; mise au point d'un comptage automatisé de larves d'insectes.

Action 54 : *bases de données spatialisées et méthodes* : amélioration de la maîtrise des outils de mesures de dégâts d'oiseaux en culture et de gestion de la donnée recueillie.

Action 6 : Valoriser et transférer les outils et références produits

Action 61 : *communiquer au niveau scientifique, technique et institutionnel* : éditions en intensité soutenue comme prévu ; communication accrue dans la presse agricole ; participation et/ou organisation à des congrès et manifestations scientifiques et techniques : 1^{er} carrefour pois, fève, féverole.

Action 62 : *valoriser les nouvelles technologies de l'information* : augmentation des productions numériques pour les usagers ; diffusions digitales (un compte TI LinkedIn ; Twitter) ; lancement du nouveau site Internet de Terres Inovia.

4.2.2. Écarts avec le prévisionnel

Les écarts ont été observés au travers de l'examen des fiches de résultats établies par action et de la note de synthèse.

Action 12 : il y a eu report du développement des modules automatiques de traitement de données (compétences disponibles en 2020)

Action 34 : il y a eu report de l'étude « efficacité des pratiques culturales sur la nuisibilité de l'orobanche » sur colza (mise au point de la méthode d'évaluation)

Action 52 : il y a eu un retard pris sur outil d'aide à la décision sur le désherbage du tournesol, qui sera plutôt établi fin 2020 ; début 2021

Action 54 : l'étude corrélative à partir des données d'enquêtes (jeux de données oiseaux) n'a pas pu être faite mais c'est une action mineure de cette sous-opération.

Les écarts observés entre le prévisionnel annoncé et les résultats confirmés sont très peu nombreux. La mission estime qu'ils sont de très faible amplitude, à la fois au regard de la sous action concernée aussi bien qu'au regard de l'ensemble du programme. Leur aspect mineur est d'autant atténué par le fait que Terres Inovia les annonce en report d'une année et non en abandon. Ce report, vu la faible ampleur des tâches concernées ne devrait pas impacter l'année suivante.

4.2.3. Rapport d'instruction DGER DGPE :

Les services instructeurs conformément à la réglementation CASDAR ont assuré l'analyse du service fait dans une note basée sur l'examen du rapport technique final déposé par Terres Inovia le 30 avril 2020. Le rapport du représentant de l'Etat analyse : les actions réalisées ; les livrables prévus ; la diffusion -transfert des résultats et examine les écarts entre le prévisionnel et le réalisé ainsi que les prévisions éventuelles de report.

Ce rapport fait sensiblement la même analyse que la mission (Cf. ci-dessus) 4.2. - 4.2.2 et considère que les écarts sont mineurs, sont prévus en report et/ou justifiés.

Plus globalement, en conclusion, le rapport fait état de :

Comme les années précédentes on peut déplorer que le CASDAR soit majoritairement mobilisé sur les espèces oléagineuses alors même que les légumineuses à graines souffrent de très faibles capacités d'autofinancement de la R&D. Des efforts sont néanmoins à noter, avec par exemple dans l'action 3.2 (évaluation agronomique des variétés), l'introduction du pois et de la féverole dans l'outil myVar®, qui rend désormais possible son utilisation pour le choix variétal de ces cultures.

Compte tenu du contexte exceptionnel de crise, et de la fin de programmation, il n'apparaît pas opportun de formuler de demandes complémentaires à l'ITA sur ce réalisé.

Si cette remarque se comprend au niveau politique et technique global, il nous apparaît difficile de regretter cet état a posteriori alors que le prévisionnel a été respecté et que les écarts signalés ne portent pas directement sur ces griefs. Terres Inovia est certainement attendu sur les protéagineux, encore davantage avec le Plan protéines relancé, mais dans ce cas il faudrait mieux contractualiser cette implication pour renforcer cet infléchissement vers les filières protéagineuses.

La mission émet le conseil à la DGER d'envisager une révision de la contractualisation prévisionnelle pour mieux prendre en compte l'approche filières et cultures (protéagineuses dans le cas présent) alors que les plans d'action et les critères du CASDAR ne les stipulent pas encore directement. Ceci est certainement envisageable par une révision du système d'information dans l'instruction.

De même, pour l'avenir, Terres Inovia ayant encore peu d'années de recul sur l'intégration des protéagineux, pourrait dans son propre système d'information, développer une entrée « espèces cultivées » ou « par culture » de manière à mesurer la part d'action et de réalisation « par espèce » dans les actions de son COP et/ ou du plan d'action et items CASDAR.

R4. Pour la DGER : envisager une révision de son dispositif d'instruction afin de pouvoir intégrer une approche « par filières ou par cultures » nécessaire à la meilleure prise en compte de certaines cultures, notamment protéagineuses (Plan protéines à venir).

R5. Pour Terres Inovia : développer une entrée « par espèces cultivées » dans son système d'information et dans ses bilans et réalisés et/ou de l'expliciter dans ses bilans.

4.3. La gestion financière du programme 2019

Les documents fournis par Terres Inovia apportent les informations suivantes :

- Un état détaillé des agents (qualification, rémunération, temps passé en ETP) engagés dans chaque action du programme sous format Excel;
- La méthode de comptabilisation du temps passé se trouve dans l'attestation du Commissaire aux comptes (page 7 & 8);
- La méthode de comptabilisation des charges directes et indirectes se trouve également dans cette même attestation (page 8 et 9).

4.3.1. Méthodes d'élaboration des coûts de Terres Inovia

Les dépenses reportées par Terres Inovia prennent en comptes les charges directes et indirectes afférentes à la période du projet.

- Charges de personnel

Les actions menées dans le cadre du projet « PNDAR 2019 » sont identifiées par des codes, à partir du programme d'activité de Terres Inovia. Le système d'information de Terres Inovia permet d'enregistrer les temps « homme » passés par les agents opérationnels sur chacun des codes représentés dans les activités.

Les informations reportées sur la ligne « salaires, charges et taxes afférentes des personnels techniques impliqués dans le projet » correspondent donc aux réels des agents, rapportés au temps passé par les agents opérationnels de ces catégories sur les actions du projet « PNDAR 2019 ».

Terres Inovia réalloue par ailleurs une quote-part des salaires chargés du personnel non opérationnels, reportés dans le compte réalisation « salaires, charges et taxes afférentes des autres personnels impliqués dans le projet ».

La clef de répartition du personnel « non opérationnel », découle de l'imputation analytique des temps passés sur chaque action par les agents « opérationnels » qui seuls établissent les fiches de temps pour les actions de développement.

- Les charges de fonctionnement

Méthode de calcul des charges directes.

Les actions menées dans le cadre du projet « PNDAR 2019 » sont identifiées par des codes, à partir du programme d'activité de Terres Inovia. Le système d'information de Terres Inovia permet d'enregistrer les charges directes sur chacun des codes représentés dans les activités. Ces dépenses ont un lien direct avec les actions du projet et sont clairement identifiées et enregistrées comptablement. Ces dépenses ont été reportées dans le compte de réalisation sur les lignes 3, 6, 7 et 8 en fonction de leur nature.

Méthode de calcul des charges indirectes

Les charges indirectes reportées sur le compte de réalisation sur la ligne 10, correspondent un forfait de 20 % des dépenses directes.

4.3.2. Budgets prévisionnel et réalisé

Données financières

Le total réalisé s'élève à 5 617 709 €, comprenant :

- 2 891 644 € pour le coût de 42,08 ETP d'agents opérationnels;
- 52 739 € pour les frais de déplacement;
- 1 061 142 € pour les charges des autres personnels ;
- 637 586 € en prestations de service
- 38 314 € pour les autres dépenses directes
- 936 284 € pour les dépenses indirectes.

Le financement de ce programme est prévu à hauteur de :

- 1 223 806 €, soit 21,8 % par les crédits CASDAR
- 4 393 903 €, soit 78,2 % par la CVO.

La mission constate que les écarts les plus importants concernent :

- Les postes des frais de déplacement, des prestations de service et des autres dépenses directes sont nuls dans le prévisionnel alors qu'ils comptent pour 728 639 € dans le réalisé,
- Les dépenses de personnel, inversement, s'élèvent à 4 570 135 € dans le prévisionnel, et à 3 952 786 € dans le réalisé, soit inférieures au prévisionnel de 617 349 €
- Au total, le budget réalisé dépasse le prévisionnel de 61 547 € (soit 1,1 %).
- Le concours CASDAR ne représente que 21,8,1 % du total réalisé bien inférieur au plafond des 80 % de subvention.

Ainsi, même si l'écart total entre le réalisé et le prévisionnel est faible, la mission recommande de mieux prévoir les dépenses directes de frais de déplacement et de prestations de service au niveau du budget prévisionnel.

Affectation des ETP

Selon la liste fournie des agents de développement qualifiés pour le programme 2019 (technicien, ingénieur et chercheur), les coûts salariaux représentent 2 891 645 € (51 % des charges totales) et le total des ETP est de 42,84, contre 48,02 ETP prévus. Le coût moyen de l'ETP est ainsi de 67,50 K€.

Sur les actions, la répartition du temps est de :

- Action 1 « Connaitre les acteurs et porteurs d'enjeux : identifier leurs systèmes » : 5,35 ETP soit 13 %, contre 4,87 prévus ;
- Action 3 « Approche double performance des systèmes de production » : 16,90 ETP soit 39% contre 21,43 prévus ;
- Action 4 « Concevoir des approches systémiques » : 7,63 ETP soit 18 % contre 7,71 prévus ;
- Action 5 « Analyser les données, conception de modèle et systèmes d'information » : 4,93 ETP soit 12 % contre 5,18 prévus
- Action 6 « valoriser et transférer les outils et références produits » : 8,03 ETP soit 19 % contre 8,83 prévus.

Ainsi, la mission note une nette sous réalisation du temps passé global sur les actions (-10,8 %) qui se porte notamment sur l'action 3 (- 21,1 %).

S'agissant de la « densité des moyens par action », la circulaire du 25 septembre 2013 précisait que le « nombre d'ETP affectés au PDAR dans son ensemble/nombre total d'agents impliqués sur le PDAR » doit être en moyenne supérieur ou égal à 0,4 pour éviter tout risque de dispersion. La mission constate un nombre élevé d'agents de Terres Inovia (135) comptabilisés pour arriver à 42,84 ETP. Le ratio nombre d'ETP/nombre d'agents impliqués s'établit ainsi à 0,319. Cette valeur est légèrement inférieure au 0,4 ETP recommandé dans la circulaire du 25 septembre 2013. 24 agents figurent à raison de moins de 0,1 ETP (soit moins de 20 j).

En conséquence, la mission fait la recommandation suivante à Terres Inovia :

R6. Pour Terres Inovia : prévoir dès le prévisionnel, des dépenses directes et des frais de déplacement et ne pas surestimer la masse salariale et les ETP affectés au programme.

R7. Pour Terres Inovia : Ne comptabiliser que les agents de développement effectuant plus de 0.1 ETP sur le programme.

Moyennant ces recommandations et constats, la mission considère que Terres Inovia effectue un reporting fiable en respectant globalement le budget prévisionnel.

4.4. Examen d'opérations significatives

Une seule opération a fait l'objet d'un examen approfondi dès lors que l'ensemble du programme nous a paru correctement instruit, traité et géré. Elle a été choisie du fait de sa place particulière en matière d'importances et de portée des résultats conclusifs de l'année. Terres Inovia parle « d'année de consécration du projet SYPPRE ». Le rapport d'instruction précise également que le bilan de la plateforme en 2019 est « des plus emblématiques ». Pour cet examen, nous avons eu un entretien avec le porteur de ce projet, ingénieur à Terres Inovia basé sur le site de Grignon-Saclay ; il était assisté de la responsable Programmation et pilotage.

4.4.1. Action « Projet SYPPRE » relevant principalement de l'action 4 ; bilan technique

Le projet SYPPRE a été développé pour porter l'ambition de « Concevoir ensemble les systèmes de culture de demain ». Cette ambition, en particulier, sous-tend que l'échelle de la culture n'est pas le bon niveau pour traiter de la question de la performance multifonctionnelle des productions végétales ; il a donc été placé d'emblée dans un cadre inter-instituts : ARVALIS-Institut du végétal ; ITB (Institut technique de la Betterave) ; et Terres Inovia.

Pour étudier et analyser à l'échelle du système de culture, il comprend 3 niveaux ou axes d'approches et d'études :

- Un observatoire des pratiques et des performances (approches par enquêtes et dire d'experts)
- Des plates-formes expérimentales réparties sur le territoire permettant la prise de risques en cultures ;
- Des réseaux d'agriculteurs pour accompagner leurs démarches en exploitation et entreprendre des démarches de formalisation d'outils et méthodes.

Dans ces 3 dimensions, il fait l'objet de 5 projets régionaux innovants dans 5 bassins de grandes cultures. Il est également soutenu par un Projet CASDAR AAP IP 2018 inter-instituts.

Les dispositifs expérimentaux eux-mêmes sont très innovants par essence : par exemple, en Berry, passant de la rotation classique colza-blé-orge à un système en 9 ans incluant lentille, pois d'hiver ; légumineuses fourragères en intercultures. Dans la plupart de ces cinq modèles, les interactions entre les 3 volets sont en particulier poussées pour l'interaction plate-forme et réseau d'agriculteurs, de manière à arriver au plus vite à l'accompagnement au changement des agriculteurs vers ces systèmes.

L'élaboration et le suivi d'indicateurs de la multi performance (énergétique ; agroécologique ; phytosanitaire,) ont constitué la première étape de progression de cette étude. Vu l'ampleur des dispositifs et les attentes de diffusion-transfert, un site dédié a été mis en place et est animé par les actions, interactions et résultats obtenus.

Dès cette année, des résultats marquants ont été obtenus :

- Sur la multi performance des systèmes dans leur ensemble.
- Sur la performance plus ciblée mais très efficace de séquences particulières de certains systèmes : par exemple, la séquence lentille-blé dur-colza permet de produire un colza « robuste » avec une croissance forte d'automne et donne un espoir fort à la relance du colza d'hiver à bon rendement dans des conditions durables.

Plus globalement, un site dédié - <https://syppre.fr/> - a été déployé et communiqué en temps réel sur les différentes actions et l'impact des innovations déployées : exemple de la culture de colza associée à des légumineuses déployée pour 20 % des cultures actuellement. Les porteurs du projet estiment que la diffusion n'est pas suffisante pour exploiter les résultats innovants et que le projet doit aussi être la source d'accompagnements au changement co-construits avec les réseaux constitués.

Les acquis, provenant d'actions antérieures au Plan de relance, anticipent déjà des questions du renforcement des protéagineux dans les systèmes de culture et l'intègrent pleinement. Le bilan est avéré, du moins dès 2019, et la reconnaissance d'innovation est confirmée par l'attribution d'un trophée « Ita Innov » délivré par l'ACTA, et des articles dans la principale revue technique en production végétale « Perspectives agricoles ».

4.4.2. Analyse

La présentation globale et l'échange à ce sujet ainsi que la documentation de présentation et celle portant sur les actions et les résultats pluriannuels sont conformes aux actions présentées et produites plus spécifiquement dans le programme 2019 CASDAR.

La mission confirme que la mise en avant de ce projet pour le bilan de l'Institut en 2019 est parfaitement fondée dès lors qu'il s'agit d'un projet pluri partenarial, traité et co-conçu à différentes échelles. L'ampleur des traitements et des innovations n'a pas son pareil au niveau national. Dès l'année 2019, ce projet porte des pistes de développement en termes d'évolutions des systèmes de cultures en régions de grandes cultures. La dissémination rapide dès les premiers résultats, leur valorisation et l'accompagnement au changement dans les pratiques des exploitations agricoles, sont bien intégrés et correspondent bien aux attentes du PNDAR et aux orientations retenues.

Ce projet est conçu et déployé, notamment, au travers du financement CASDAR de Terres Inovia, plus particulièrement au travers de l'action 4. Dans ce cadre, la mission estime que les moyens publics sont employés avec rigueur et à bon escient, et participent pleinement du progrès agronomique national. Plus prospectivement, ce projet SYPPRE fait partie des dispositifs phare du Plan de relance (Plan Protéines) qui, associé au futur PNDAR, devrait permettre de renforcer le dispositif, de déployer de nouvelles situations de production (notamment sur le renforcement avec des cultures de légumineuses), de changer d'échelles et d'enrichir les innovations, la diffusion et l'appui au changement.

CONCLUSION

Cet audit de l'Institut technique Terres Inovia a porté sur la conformité d'un programme annuel dans son ensemble, celui de 2019. Les analyses sur documents d'instruction et rapports ainsi que par le dialogue avec le responsable de programme ou ses délégués, ont montré que les financements CASDAR ont été utilisés conformément à leur objet, ont produit des résultats d'étape innovants, conformes aux attentes et au prévisionnel. Ceci conduit les auditeurs à donner une assurance raisonnable quant à la bonne utilisation des fonds CASDAR de l'année 2019 pour Terres Inovia.

Dans le cadre du PNDAR, les auditeurs ont pu constater que les priorités gouvernementales ont bien été prises en compte dans la contractualisation ainsi que dans les acquis innovants produits. Les auditeurs ont pu apprécier que la programmation annuelle et pluriannuelle des actions de l'Institut et plus particulièrement du programme PNDAR, est particulièrement bien construite, formalisée et pilotée et que les bilans techniques du programme sont produits de manière claire, précise et sincère. La mission estime également que les dépenses de Terres Inovia et leur financement par des crédits CASDAR font l'objet d'un suivi rigoureux sur toute la chaîne de traitement.

Les investigations des auditeurs les ont amenés à formuler sept recommandations :

En ce qui concerne l'instruction et le reporting, la mission recommande à la DGER d'abandonner toute procédure papier au profit d'une seule voie dématérialisée sur plateforme. A ce propos, il est également recommandé à la DGER de revoir le recours à la plateforme Darwin dans son état actuel ou de remédier à ses défaillances d'usage tant pour les agents instructeurs et auditeurs que pour les usagers des instituts pilotant un financement CASDAR. Pour Terres Inovia, il est recommandé de produire les rapports du Conseil scientifique validant les programmes et les bilans annuels de l'Institut.

En ce qui concerne les bilans, au plan technique, afin de mieux apprécier les acquis et résultats liés à des approches par culture (notamment à l'heure de la montée en puissance des légumineuses), il est conseillé à la DGER de mettre en place, dans son dispositif d'instruction, une mesure permettant d'aborder les programmes « par espèce cultivée » ou « par culture » au-delà des mesures par action transversale multi-espèces. De même, il est recommandé à Terres Inovia de mettre en valeur sa capacité à mesurer les actions « par espèce » de manière à en démontrer l'évolution.

En conclusion, la mission considère que, dans un cadre pluriannuel PNDAR 2014-2020, Terres Inovia a utilisé avec pertinence et avec un pilotage solide, les fonds publics du CASDAR 2019 pour contribuer au progrès agronomique national dans ses filières.

Signatures des auteurs

ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission

Liené • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION

Conseil général de l'alimentation,
de l'agriculture et des espaces ruraux

Le Vice-Président
alain.moulinier@agriculture.gouv.fr

Mesdames Hélène de Comarmond
Caroline Schechter
Inspectrices générales de
l'agriculture

Messieurs Michel Chazaud
Marc Duvauchelle
Patrice Guillet
Christophe Patier
Grégoire Thomas
Inspecteurs généraux de l'agriculture

Messieurs Bertrand Gaillot
Alain Pierrard
Inspecteurs généraux de santé
publique vétérinaire

Madame Sylvie Malezieux Ingénieure
générale des ponts, des eaux et des
forêts

Messieurs Benoît Bonnefoi
Hervé Deperrois
Alain Joly
Philippe Vissac Ingénieurs
général des ponts, des eaux et des
forêts

00 00 56

Paris, le- 5 2020

N/réf : YH/FM - CGAAER n^o 20015-01 à 20015-08

Objet : Audits du Compte d'Affectation Spéciale « Développement Agricole et Rural » (CASDAR)
2020

Vous avez été désignés, pour réaliser en 2020, les audits de conformité de l'utilisation des crédits du CASDAR inscrits dans le programme de travail 2020 du CGAAER, selon la répartition ci-jointe.

Ces missions seront suivies par le Président de la première section « mission d'inspection générale et d'audit » auprès duquel vous trouverez l'appui qui peut vous être nécessaire.

Vous voudrez bien vous conformer, pour la conduite de cette mission, aux dispositions du processus commun des missions, annexé au règlement intérieur du Conseil général.

Les frais occasionnés par les missions seront à imputer au budget du programme 776, au titre de la coordination générale du CASDAR.


~~Alain Moulinter~~

PJ : - Tableau des désignations
- Fiche Audits CASDAR 2020

Copie à M. le Président de la 1^{ère} section

251 rue de Vaugirard - 75732 PARIS Cedex 15
Tél. : 01 49 55 44 36

<p style="text-align: center;">FICHE AUDIT 2020 Audits de conformité de l'utilisation des crédits du compte d'affectation spéciale développement agricole et rural (CASDAR) par les organismes bénéficiaires (programmes 775 et 776)</p>

1. CADRE REGLEMENTAIRE

Le compte d'affectation spéciale « développement agricole et rural » (CASDAR) concourt au financement des actions de développement agricole et rural définies par l'article L.820-I du code rural et de la pêche maritime.

L'arrêté du 25 avril 2007 modifié le 4 octobre 2016 a confié au CGAAER une mission permanente d'audit de conformité de l'utilisation des crédits du CASDAR accordés aux bénéficiaires pour le financement de ces programmes et projets, après solde et paiement des subventions par les services compétents.

2. CONTEXTE

Pour l'année 2020, les audits porteront au titre du programme 775 sur les crédits attribués en 2018 au titre du PNDAR 2014-2020 à deux chambres d'agriculture (Nouvelle-Aquitaine et Martinique), à l'APCA et à un ONVAR : Terre de liens. Au titre du programme 776, seront audités le programme 2019 de l'institut technique Terre Inovia et 3 appels à projets : 2 AAP expérimentation gérés par France Agrimer : IFV, GIE Fleurs et Plantes du Sud-Ouest et 1 par la DGAL : INRA d'Auvergne Rhône-Alpes (projet COLNATOR).

Ce programme d'audit est proposé pour l'exercice 2020 sur la base des propositions formulées par la DGPE, la DGER et la DGAL et suite à des échanges organisés entre octobre et décembre 2019.

3. TRAVAUX ATTENDUS

Il s'agit de vérifier la conformité de la réalisation des actions prévues dans les programmes et projets conventionnés et l'utilisation des concours financiers du CASDAR dont la destination doit demeurer conforme au but pour lequel ils ont été consentis. Le contrôle est réalisé sur pièces et sur place chez les bénéficiaires directs ou indirects des financements CASDAR.

Huit équipes de deux auditeurs, dont un expérimenté sur ces audits, seront nécessaires pour la réalisation de ce programme. Les candidats pourront postuler pour un ou plusieurs audits de la liste ci-dessous (temps estimé 20 jours de travail par audit). Il est souhaitable pour les audits des appels à projet d'associer à un auditeur confirmé du domaine CASDAR un auditeur doté de compétences sur le thème du programme financé.

Les audits seront réalisés selon le rythme de disponibilité des dossiers soldés. Les auditeurs s'appuieront pour conduire leur mission sur les documents de référence et le manuel d'audit CASDAR insérés sur le portail CGAAER dans l'espace partagé MIGA

(G:\20-ESPACES-PARTAGES\221-SECTION1\5_CASDAR Compte affectation spéciale développement

agricole et rural).

Chaque rapport fera l'objet d'une révision par le responsable du domaine CASDAR. Les rapports seront à remettre avant la fin de l'année 2020.

PROGRAMME DE TRAVAIL 2020 :

Programme 775 DGPE	PRDAR Chambre régionale d'agriculture de Nouvelle-Aquitaine Programme 2018 (5 727 049) PRDAR Chambre d'agriculture de Martinique Programme 2018 (372 589) PDAR Assemblée permanente des Chambres d'agriculture (APCA) Programme 2018 (1 746 641) ONVAR Terres de liens Programme 2018 (200 000)
Programme 776 DGER	Institut technique Terre Inovia Programme 2019 (1 149 806) à auditer au semestre 2020
Programme 776 FRANCE AGRIMER Expérimentation	Appel à projet 2016 — Institut de la Vigne Lutte intégrée contre le court-noué de la vigne (70 927) Appel à projet 2016 — GIE Fleurs et Plantes du Sud-Ouest Elargissement de la gamme/Protection des plantes contre les bio-agresseurs (152 900 €)*
Programme 776 DGAL Semences et sélection végétale	Appel à projet n° 2015-02 INRA Auvergne RhôneAlpes Projet COLNATOR : Amélioration de la gestion de la collection nationale orge (183 035)

* Montant des crédits CASDAR

Mission n ° 20015

Membres missionnés

N ° mission	Audits CASDAR 2020	Missionnés
20015-01	Audit du PRDAR 2018 Chambre régionale d'agriculture de Nouvelle-Aquitaine	Michel Chazaud Philippe Vissac
20015-02	Audit du PRDAR 2018 Chambre d'agriculture de Martinique	Sylvie Malezieux Caroline Schechter
20015-03	Audit du PRDAR 2018 de l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (APCA)	Benoit Bonnefoi Patrice Guillet
20015-04	Le programme 2018 de l'Organisme National à Vocation Agricole et Rurale (ONVAR), Terres de liens	Benoit Bonnefoi Bertrand Gaillot
20015-05	Le programme 2019 de l'institut technique Terre Inovia	Hervé Deperrois Grégoire Thomas
20015-06	Audit de l'appel à projet 2016 de l'Institut de la Vigne	Marc Duvauchelle Alain Joly
20015-07	Audit de l'appel à projet 2016 du GIE Fleurs et Plantes du Sud-ouest	Alain Pierrard Hélène de Cornarmond
20015-08	Audit de l'appel à projet no 2015-02 de l'INRA Auvergne_ Rhône-Alpes : projet COLNATOR	Bertrand Gaillot Christophe Patier

Annexe 3 : Liste des sigles utilisés

AE	Action élémentaire
ARCO	Action de référence contrat d'objectifs
ACTA	Association de coordination des instituts agricoles
ADEME	Agence de développement et de la maîtrise de l'énergie
ANR	Agence nationale de la recherche
ATT	Action thématique transversale
BGC	Bureau des grandes cultures à la DGPE-MAA
BFR	Bureau de la finalisation de la recherche à la DGER-SESRI
CASDAR	Compte d'affectation spéciale pour le développement agricole et rural
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
COP	Contrat d'objectifs et de performance
CRPM	Code rural et de la pêche maritime
CVO	Cotisation volontaire obligatoire
DGER	Direction générale de l'enseignement et de la recherche
DGPE	Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises
ETP	Équivalent temps plein
ITA	Institut technique agricole
MAA	Ministère de l'agriculture et de l'alimentation
MIGA	Mission d'inspection générale et d'audit
OAD	Outil d'aide à la décision
PDR	Plan de développement rural
PNDAR	Programme national de développement agricole et rural
RMT	Réseau mixte technologique
UMT	Unité mixte technologique

Annexe 4 : Réponse de la DGER



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

*Liberté
Égalité
Fraternité*

La Directrice Générale

**Direction Générale de l'Enseignement
et de la Recherche**

Monsieur Hervé DEPPERROIS
et Monsieur Grégoire THOMAS

CGAAER / Mission d'audit

*Copie à Monsieur le Vice-président
du CGAAER*

Paris le **28 JAN, 2021**

Dossier suivi par : Sylvie Verdier
Bureau recherche & innovation
Mèl. : sylvie.verdier@agriculture.gouv.fr

Objet : Audit du programme 2019 de l'institut technique Terres Inovia

Vous nous avez transmis votre rapport provisoire relatif à l'audit du programme annuel 2019 de l'institut technique Terres Inovia.

Je vous remercie de cette communication.

Ce rapport appelle un certain nombre d'observations de la part de mes services que vous trouverez en annexe.

Je me tiens, ainsi que mes services, à votre disposition pour tout renseignement complémentaire.

Valérie BADUEL

Rapport CGAAER relatif au contrôle des organismes bénéficiaires des subventions financées par le CASDAR

Audit du programme annuel 2019 de Terres Inovia

La DGER remercie les auditeurs du CGAAER pour le travail d'analyse réalisé sur le programme annuel 2019 de Terres Inovia, ainsi que pour les pistes utiles pour poursuivre le travail entrepris d'amélioration et de sécurisation des procédures de gestion des crédits du programme 776. Elle souhaite apporter des compléments d'informations, notamment sur les différentes recommandations émises dans le rapport.

R1. Pour la DGER, abandonner les transmissions de pièces sous format papiers et pérenniser celle par courrier électronique et plateforme de téléchargement en précisant laquelle, dans les prochaines circulaires d'instruction de la DGER aux instituts techniques.

La transmission des documents par voie informatique revêt un intérêt pratique (même si l'instruction des budgets peut parfois être compliquée sur ce type de ressources.) Cependant, le dispositif mis en place pour les soldes 2019 (et le dépôt des prévisionnels 2020) est une réponse à une situation d'exception. Une analyse juridique est nécessaire avant de le généraliser, afin de répondre aux règles comptables et budgétaires notamment pour garantir l'authenticité et la conformité des pièces transmises (problématique de validité des signatures électroniques qui demeure posée).

R2. Pour la DGER : l'utilisation de la plateforme DARWIN est devenue problématique pour les acteurs du processus. Il conviendrait que le maître d'ouvrage de cet outil, la DGER, s'engage à remettre à niveau le logiciel et veille à la faire fonctionner en l'état en attendant, en validant régulièrement les étapes opérationnelles.

Les utilisateurs de la plateforme rencontrent en effet certaines difficultés : blocages lors des saisies, ou impossibilité à télécharger un document complet. La réflexion est engagée en vue prochain PNDAR, en collaboration avec la DGPE (qui utilise la plateforme pour le suivi des programmes des chambres d'agriculture et des ONVAR) et la Direction des Services Informatiques, qui dispose de la maîtrise technique.

Une première étape de mise à niveau a déjà été réalisée cet automne. (cf. migration de Darwin). La poursuite de la mise à niveau sera relancée avec le cahier des charges de la rédaction des contrats d'objectifs et des programmes pluriannuels de développement agricole et rural.

R4. Pour la DGER : envisager une révision de son dispositif d'instruction afin de pouvoir intégrer une approche « par filières ou par cultures » nécessaire à la meilleure prise en compte de certaines cultures, notamment protéagineuses

(Plan protéines à venir).

La question de la répartition des efforts de R&D entre filières et espèces est cruciale et elle est prise en compte dans la réflexion sur le prochain PNDAR. Dans cette perspective, la DGER a demandé à l'ACTA, dans le cadre de sa lettre de mission 2020, de conduire un travail permettant d'illustrer cette question.

Enfin, la formulation retenue page 13, afin de décrire l'articulation des programmes annuels avec les deux grilles d'analyse constituées par les thématiques du PNDAR et la typologie des actions proposée par le COP de l'ACTA paraît ambiguë. Ainsi, nous proposons à la mission les ajustements suivants :

[Extrait 2.2.1] :

La mission note que cet exercice d'articulation du programme annuel de Terres Inovia avec les thématiques prioritaires du PNDAR et le programme stratégique du réseau des ITA constitué par le COP de l'ACTA, nécessite beaucoup d'agilité aux acteurs de l'Institut. Terres Inovia a particulièrement mis des moyens humains pour réaliser cet exercice et faire coïncider les actions prioritaires de leur stratégie globale avec les axes du PNDAR. Le travail d'articulation est au final tout à fait convaincant.

Le programme CASDAR 2014-2020 de Terres Inovia s'organise autour des actions et opérations suivantes, de manière à s'inscrire d'une part dans les 21 thématiques prioritaires du PNDAR, et d'autre part dans les 7 Actions de Référence du Contrat d'Objectif (ARCO) de l'ACTA :

Action 1 : connaître sur la durée les acteurs et porteurs d'enjeux : identifier leurs systèmes, leurs pratiques et leurs attentes

....

Annexe 5 : Réponse de Terres Inovia



A l'attention de Messieurs :
Hervé Deperrois et Grégoire Thomas

Objet : Observations de Terres Inovia sur le rapport provisoire de l'audit de conformité du programme CASDAR 2019.

Messieurs,

Vous trouverez ci-dessous les observations de Terres Inovia sur les recommandations contenues dans le rapport d'audit provisoire reçu le 18 décembre de la part de M. Deperrois.

Ces recommandations appellent quelques précisions de notre part :

R3. Pour Terres Inovia, fournir les comptes rendus du Conseil scientifique qui traitent des projets et des résultats de programme, dans le rendu annuel à l'instruction.

Cette recommandation a été formulée à la suite du constat de l'absence de validation formelle des programmes et des bilans annuels du CASDAR par notre Conseil scientifique.

Néanmoins, il est bien précisé dans ce rapport que le Conseil scientifique examine, lors de ses séances annuelles, les programmes de Terres Inovia qui contiennent les actions proposées pour financement par le CASDAR et émet des recommandations sur chacun d'eux.

Nous retenons donc la proposition de fournir les comptes rendus annuels du Conseil scientifique au moment du dépôt des dossiers annuels de demande de financement au CASDAR, bien qu'ils ne fassent pas partie des documents demandés par la DGER au moment du dépôt des dossiers.

R5. Pour Terres Inovia : développer une entrée « par espèces cultivées » dans son système d'information et dans ses bilans et réalisés et/ou de l'explicitier dans ses bilans.

Cette recommandation a été formalisée à la suite du constat par la DGER d'une apparente mobilisation du CASDAR prioritairement sur les espèces oléagineuses au détriment des légumineuses à graines (Cf. page 23 du rapport).

Pour autant, au-delà de l'adaptation de l'outil myVar® (opération 3.2), les travaux R&D de l'institut proposés en 2019 sur ces espèces pour financement au CASDAR, concernaient aussi, comme mentionné à la fois dans le dossier prévisionnel et le rapport annuel 2019 :

.../...

Centre technique industriel régi par la loi 48 1228 du 22 juillet 1948

Siège social : 11 rue de Monceau - CS 60003 - 75378 PARIS cedex 08 - www.terresinovia.fr SIREN : 775 688 492 - APE 7212Z

TVA : FR 83 775 688 492



- Les synthèses des enquêtes sur les pratiques culturales de la féverole en agriculture conventionnelle et biologique (action 1, opération 1.1), et leur valorisation lors du premier Carrefour Pois et Féverole organisé par Terres Inovia en novembre 2019 ;
- Le plan de surveillance des oléo-protéagineux et l'observatoire de la qualité des graines dont celle du pois et de féverole (action 3, opération 3.9) ;
- le projet Syppre (Action 4), dont la présentation lors de l'audit a permis de confirmer la prise en compte des protéagineux dans les systèmes de culture en place ;
- Les nombreux livrables et valorisations réalisées dans le cadre de l'action 6 (guides de culture féverole et lupin, petits guides pratiques sur les maladies et ravageurs du pois et de la féverole colloques sur les maladies des protéagineux, articles scientifiques et techniques, communications sur le site web de Terres Inovia).

Le système d'information de Terres Inovia lui permet tout à fait d'analyser la part d'action et de réalisation pour chacune des espèces et cultures sous sa responsabilité, mais cette entrée n'est pas permise dans les formats actuels demandés pour la constitution des dossiers de demande de financement annuel (Cf. recommandation R4 pour la DGER, mentionnée page 23 du rapport d'audit).

Une analyse par culture a d'ailleurs été réalisée par Terres Inovia et présentée à son Conseil d'administration de septembre 2020, consacré entre autres à l'analyse projetée de sa situation financière à 5 ans, sachant les grandes difficultés que connaissent nos cultures. Elle a été transmise à la DGPE et à la DGER par le Président et le Directeur de Terres Inovia (courrier du 14 octobre 2020).

R6. Pour Terres Inovia : prévoir dès le prévisionnel, des dépenses directes et des frais de déplacement et ne pas surestimer la masse salariale et les ETP affectés au programme.

R7. Pour Terres Inovia : Ne comptabiliser que les agents de développement effectuant plus de 0.1 ETP sur le programme.

Les deux recommandations ci-dessus portent sur les aspects budgétaires.

Par souci de simplification au moment des saisies du budget prévisionnel sous DARWIN, nous ne détaillons pas les postes de charges, alors que nous disposons bien de ce détail et qu'il apparaît bien dans les justifications annuelles.

Nous nous engageons donc désormais à établir le budget prévisionnel en identifiant à côté de la masse salariale mobilisée, les dépenses directes et les frais de déplacement liés aux programmes annuels.

Nous n'avons pas connaissance de la circulaire du 25 septembre 2013 qui précise que le « nombre d'ETP affectés au PNDAR dans son ensemble/nombre total d'agents impliqués sur le PDAR » doit être en moyenne supérieur ou égal à 0,4 pour éviter tout risque de dispersion. D'où la recommandation R7 que nous nous engageons désormais à appliquer.

.../...

Page 2/3

Je confirme les attentes que nous avons auprès de la DGER (Cf. recommandation R2), pour qu'une solution permettant d'éditer les rapports prévisionnels et réalisés à partir de la plateforme DARWIN soit trouvée. Nous avons adressé une nouvelle demande dans ce sens à l'assistance informatique du ministère le 4 décembre 2020 au moment du dépôt du programme prévisionnel pour l'année 2021 (Ticket DSA2020120440000331 – AR).

Enfin, nous avons repéré une erreur au niveau de la page 9 rapport provisoire :
- « Terres Inovia a été créé il y a 5 ans par fusion de ~~ONIDOL~~ du CETIOM et de l'UNIP. »
Toujours dans la page 9, au niveau du paragraphe qui concerne le Conseil scientifique, il serait plus pertinent d'écrire : « Composé de personnes..., il est présidé par une personnalité scientifique de la recherche ~~publique~~-académique, ... ».

Je reste à votre disposition et je vous prie d'accepter, mes sincères salutations.

Fait à Paris, le 14 janvier 2020

Laurent ROSSO
Directeur Général de Terres Inovia

