



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

**Rapport n°20015-04**

# **Audit de conformité du programme CASDAR 2018 de l'Organisme National à Vocation Agricole et Rurale « Terre de Liens »**

établi par

**Benoît BONNEFOI**  
Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

**Bertrand GAILLOT**  
Inspecteur général de santé publique vétérinaire

**février 2021**



# SOMMAIRE

Synthèse.....	5
Liste des recommandations .....	7
1. Termes et déroulement de la mission.....	9
1.1. Objectifs de la mission .....	9
1.2. Déroulement de la mission .....	9
2. Caractéristiques générales et structuration du programme pluriannuel présenté par Terre de Liens .....	11
2.1. Le mouvement Terre de Liens .....	11
2.2. Programme pluriannuel de développement agricole de Terre de Liens.....	12
2.2.1. Appel à propositions à destination des ONVAR .....	12
2.2.2. Motivations de la candidature de Terre de Liens.....	12
2.2.3. Cohérence du programme avec les orientations du PNDAR.....	13
2.2.4. Actions du programme pluriannuel 2015/2020 .....	13
2.2.5. Recettes et dépenses prévisionnelles du programme .....	16
3. Programme de l'année 2018 .....	18
3.1. Demande de subvention du CASDAR au titre de 2018 .....	18
3.2. Contenu du programme de l'année 2018.....	18
3.3. Budget prévisionnel du programme de l'exercice 2018.....	19
4. Organisation administrative de l'instruction et du contrôle du programme .....	20
4.1. Formalisation de l'instruction par la DGPE et délais.....	20
4.2. Contenu des vérifications par la DGPE.....	21
5. Examen de la gestion et de l'exécution du programme auprès du responsable du programme .....	22
5.1. Gestion du programme de l'année 2018.....	22
5.1.1. Relations du responsable du programme avec la DGPE .....	22
5.1.2. Gouvernance du programme .....	22
5.1.3. Pilotage des maîtres d'œuvre délégués par le responsable de programme .....	23
5.2. Evolutions du programme 2018 par rapport au programme pluriannuel 2015-2020 ...	24
5.3. Exécution du programme 2018.....	25
5.3.1. Faits marquants des réalisations .....	25
5.3.2. Écarts avec le prévisionnel .....	26
5.4. Gestion financière du programme 2018 .....	28
5.4.1. Budget prévisionnel .....	28
5.4.2. Réalisations budgétaires.....	28
5.4.3. Coûts des salariés affectés au programme .....	29
5.4.4. Charges indirectes affectées au programme.....	30
Conclusion .....	32
Annexes.....	34



# SYNTHESE

Cet audit a pour objet de vérifier que la destination des subventions issues du CASDAR et accordées à l'association Terre de Liens pour son programme annuel 2018 a été conforme aux buts pour lesquels elles ont été consenties.

Terre de Liens a bénéficié en 2018 d'une subvention CASDAR de 200 000 € pour un programme d'un montant total de 337 725 €, soit un financement proche de 60 %. Ce programme répond à l'appel à propositions à destination des organismes nationaux à vocation agricole et rurale (ONVAR) lancé par la DGPE pour la période 2015-2020.

La mission s'est rendue à la DGPE début mars 2020 et a rencontré les responsables de la mise en œuvre du programme pour Terre de Liens au début du mois d'octobre 2020. Un déplacement au siège de l'association a été évité en raison du contexte sanitaire.

Grâce à une abondante documentation et à l'excellente qualité du dossier d'instruction tenu par le bureau du développement agricole à la DGPE, les auditeurs ont pu apprécier la gouvernance générale du programme, le déroulement d'ensemble des actions prévues ainsi que l'allocation des ressources humaines. Les livrables présentés et les documents administratifs et financiers leur ont permis de procéder aux contrôles de conformité objet de la mission.

Les auditeurs considèrent que les investigations conduites donnent globalement l'assurance raisonnable quant à l'effectivité des actions réalisées et à la conformité de l'utilisation des crédits CASDAR au titre du programme 2018.

Cependant, dans un objectif d'amélioration de la mise en œuvre et du suivi des programmes à venir, la mission adresse à Terre de Liens quatre recommandations portant respectivement sur la précision des fiches de poste des personnels affectés à la conduite des actions, sur la clarté et la lisibilité des comptes rendus, sur la visibilité du soutien apporté par le CASDAR sur le site web internet et extranet et enfin sur le système d'enregistrement des temps de travail à imputer sur les crédits du CASDAR.

**Mots clés** : audit – développement agricole – subvention – développement rural - association



# LISTE DES RECOMMANDATIONS

## **R1. : Recommandation adressée à la direction de Terre de Liens :**

Mentionner explicitement dans les fiches de poste des agents concernés leur responsabilité dans le pilotage et la mise en œuvre des actions inscrites dans le PDAR.

## **R2. : Recommandation adressée à la direction de Terre de Liens :**

Elaborer une doctrine pour assurer la visibilité pour l'utilisateur consultant en ligne les livrables ou leurs extraits réalisés avec l'aide du CASDAR et déposés sur le centre de ressources de Terre de Liens ; procéder aux adaptations nécessaires du site Web et diffuser des consignes aux réalisateurs du programme PDAR.

## **R3. : Recommandation adressée à la direction de Terre de Liens :**

A l'avenir expliciter plus clairement la segmentation des actions élémentaires en objectifs opérationnels et en actions tant dans le prévisionnel que dans le compte rendu du programme et porter une plus grande attention à la qualité rédactionnelle du rapport.

## **R4. : Recommandation adressée à la direction de Terre de Liens :**

Faire évoluer la codification analytique pour la simplifier et l'adapter; formaliser une doctrine et une note de consigne pour l'imputation par les réalisateurs du temps consacré aux activités inscrites dans le PDAR.





# 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 de subventions financées par le compte d'affectation spéciale « développement agricole et rural » (CASDAR).

Le contrôle est réalisé après paiement et vise à s'assurer, d'une part que les actions financées par le CASDAR sont bien effectives, d'autre part que la destination des concours financiers a été conforme au programme prévisionnel agréé par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation et à la convention signée par lui avec l'organisme en charge de sa mise en œuvre.

Au titre de l'année 2020, 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, a programmé l'audit du programme 2018 de l'Organisme National à Vocation Agricole et Rurale (ONVAR) « Terre de Liens ».

Ce programme est réalisé au titre des actions de Développement et transfert en agriculture, financé par les crédits du CASDAR (relevant du programme 775) et géré par la direction générale de la performance économique et écologique des entreprises (DGPE) du ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA).

## 1.2. Déroulement de la mission

Comme suite à la lettre de commande de la directrice de cabinet du MAA en date du 16 janvier 2020, la mission d'audit a été constituée par décision du bureau du CGAAER le 27 janvier 2020.

Une première rencontre de prise de contact, entre les auditeurs avec la chargée de mission référente à la DGPE (bureau du développement agricole), s'est tenue le 4 mars 2020. A cette occasion, un dossier préparé par le service instructeur a été remis aux auditeurs.

Le président de la fédération nationale « Terre de Liens » a été informé du lancement de la mission d'audit par lettre en date du 30 mars 2020.

Puis, en raison du confinement généralisé dû à la crise sanitaire Covid 19 et de l'indisponibilité des auditeurs, la mission a été suspendue jusqu'à la fin de l'été 2020.

Les auditeurs ont pu reprendre les travaux courant septembre par l'envoi d'un questionnaire au porteur de projet, puis par la tenue d'une réunion, le 8 octobre, en présence du directeur du partenariat et des programmes<sup>1</sup> et du responsable administratif et financier de la fédération nationale Terre de Liens<sup>2</sup>.

Au-delà de la vérification de la réalité et de la conformité des pièces collectées, cette réunion a permis de mieux comprendre le fonctionnement des différentes entités constitutives de Terre de Liens et ainsi d'apprécier la place du programme CASDAR au sein de l'ensemble des actions conduites.

Les auditeurs remercient les personnes contactées pour leur accueil, leur disponibilité et leur réactivité face aux demandes d'informations et documents.

Le rapport provisoire a été supervisé par M. Alain PIERRARD, Inspecteur général de santé publique vétérinaire, correspondant du domaine CASDAR à la mission d'inspection générale et d'audit (MIGA) du CGAAER le 16 décembre 2020.

---

<sup>1</sup> Dirigeait l'équipe salariée en 2018

<sup>2</sup> Successeur de la responsable administrative et financière présente en 2018

Il a ensuite été transmis par voie électronique le 16 décembre 2020, pour examen contradictoire, au président de Terre de Liens et à la DGPE. Ces organismes ont répondu respectivement les 11 janvier 2021 et 11 février 2021.

Leurs éléments de réponse figurent en annexes 4 et 5 au présent rapport.

## 2. CARACTERISTIQUES GENERALES ET STRUCTURATION DU PROGRAMME PLURIANNUEL PRESENTE PAR TERRE DE LIENS

### 2.1. Le mouvement Terre de Liens

Terre de Liens est à l'origine une association de type loi 1901, créée en 2003 à partir de la convergence de plusieurs mouvements actifs dans les domaines de l'éducation populaire, de l'agriculture biologique et biodynamique, du développement local, de la finance éthique et de l'économie solidaire.

Pour permettre à des agriculteurs et des citoyens de se mobiliser et d'agir sur le terrain en faveur de l'installation agricole, le mouvement élabore de nouveaux outils de travail en vue d'enrayer la disparition des terres et de faciliter l'accès au foncier agricole.

L'association Terre de Liens (devenue « Fédération Terre de Liens » le 1<sup>er</sup> septembre 2018) est à l'origine de la création de deux structures d'acquisition foncière, « la Foncière » et « la Fondation » ainsi que d'un réseau d'associations territoriales. L'ensemble de ces structures nationales et territoriales constitue le mouvement Terre de Liens. Un premier pôle mutualisé entre les trois entités nationales chargé des relations avec les membres, de la communication et de la collecte (Pôle RMCC) est porté par la Fondation Terre de Liens. Les actions liées à cette mission sont réalisées par prestation de la Fondation. Un second intitulé pôle « Fermes » est porté par la Foncière Terre de Liens (pas d'action dans le champ du PDAR).

Terre de Liens se positionne comme un acteur du changement et de la transition agro-écologique et plus largement vers un mode de société plus sobre, solidaire et équitable.

Pour ce mouvement, l'agriculture écologique se veut à « *taille humaine, diversifiée, respectueuse de l'environnement, viable, vivable, socialement responsable, participant à l'économie locale et prioritairement destinée à l'alimentation humaine* ».

Terre de Liens fédère une vingtaine d'associations territoriales, emploie près de 80 salariés et dispose de plus de 1100 bénévoles actifs qui ont animé ou participé à plusieurs centaines d'événements dans toutes les régions françaises. Le mouvement (Foncière et Fondation) possède près de 220 fermes (dont environ 80% en agriculture biologique), représentant une surface globale acquise de près de 6000 ha.

Au sein du mouvement, la fédération nationale Terre de Liens se positionne principalement sur la mise en réseau et l'animation, le pilotage de projets, l'ingénierie (centre de formation et de ressource), le plaidoyer ainsi que l'accompagnement personnalisé des associations territoriales.

En 2018, le budget de fonctionnement de la fédération nationale Terre de Liens s'élève à 1.1 M d'€ et porte la masse salariale de 9,8 ETP pour 11 salariés. Un quart des produits provient directement de l'activité de la fédération et des flux internes au mouvement Terre de Liens (adhésion, formations, contributions et subventions). Les financements publics représentent la moitié des recettes quand les partenaires privés et fondations apportent le dernier quart. Le résultat comptable a été de 22 K€ cette année-là.

En 2018, le budget cumulé des associations territoriales représente 2,5 M d'€, leur permettant de rémunérer 44 salariés. Les ressources de la fondation pour l'exercice 2018-2019 s'élèvent à 2,2 M€ sur lesquelles elle rémunère 12 salariés et accorde 565 K€ de subventions à la fédération et aux associations territoriales. De son côté, la foncière a dégagé 1,8 M€ de ressources en 2018 et emploie, elle aussi, 12 salariés.

Au cours de l'année 2018, les élus et les salariés ont été particulièrement mobilisés à la fois par la gouvernance des trois composantes nationales du mouvement, nécessitant le recours à un médiateur et par l'articulation avec les associations territoriales, conduisant à la transformation de l'association nationale en fédération nationale, pour passer d'une gouvernance descendante à une culture ascendante et transversale. Ces transformations ont conduit à un nouvel équilibre des pouvoirs entre le technique et le politique<sup>3</sup>. Dans le même temps, l'activité de l'équipe de salariés a été fragilisée par des départs et des absences, notamment en fin d'année 2018.

## **2.2. Programme pluriannuel de développement agricole de Terre de Liens**

### **2.2.1. Appel à propositions à destination des ONVAR**

Par note de service du 05/06/2014, la DGPAAT (devenue DGPE) au MAA a lancé un appel à propositions à destination des ONVAR. Cet appel à propositions (AAP ONVAR) pour la mise en place de programmes pluriannuels, s'inscrivait dans le cadre du Programme national de développement agricole et rural (PNDAR) 2014-2020.

L'objectif de cet AAP ONVAR était de mobiliser, au bénéfice du projet agro-écologique, les acteurs du développement agricole et rural, têtes de réseaux et organismes nationaux, ne disposant pas déjà d'un contrat d'objectifs avec le ministère en charge de l'agriculture.

Un cahier des charges accompagnait cet appel à propositions ; il en précisait les règles, les conditions d'éligibilité et les modalités de dépôt des candidatures à l'aide d'un modèle type de dossier de candidature.

Il porte sur la période 2015–2020 avec une clause de révision à mi-parcours pour la période 2018–2020.

### **2.2.2. Motivations de la candidature de Terre de Liens**

Par les valeurs qu'il défend et les actions qu'il mène depuis son origine, le mouvement Terre de Liens intervient sur différents domaines du développement agricole et rural, tels que la transition agricole, la protection de l'environnement, la finance éthique, le logement en milieu rural, l'éducation populaire, l'aménagement du territoire, l'économie sociale et solidaire, la gestion des biens communs, .... Il tisse des partenariats dans ces champs traditionnellement cloisonnés et se positionne comme un acteur complémentaire des autres organismes de développement agricole.

Terre de Liens a intitulé sa proposition : « un nouveau modèle pour le foncier en faveur de la transition agro-écologique ».

L'atteinte des trois objectifs fondamentaux suivants a motivé la réponse de cet ONVAR à l'AAP CASDAR lancé en 2014 :

- 1/ Stopper la disparition des terres agricoles pour conserver le potentiel de production du pays afin de nourrir suffisamment et correctement la population (quantitativement et qualitativement),
- 2/ Préserver la qualité des sols et des ressources naturelles pour assurer la santé et la sécurité alimentaire de la population,
- 3/ Maintenir un nombre d'exploitants agricoles suffisant pour valoriser les terres et dynamiser les territoires ruraux.

En complément de la reconnaissance comme ONVAR, au travers du CASDAR, Terre de Liens

---

<sup>3</sup> Voir Rapport moral du président Freddy Le Saux

recherche tant la reconnaissance de ses actions que le financement d'effectifs dont il a besoin pour les réaliser.

### **2.2.3. Cohérence du programme avec les orientations du PNDAR**

Depuis sa création en 2003, Terre de Liens a activement contribué au développement agricole et rural, en particulier dans le domaine très spécifique de la préservation et de l'accès au foncier. Une bonne dizaine d'années après, fort de la capitalisation de ses expériences et des résultats obtenus, le mouvement Terre de Liens a fait le choix d'un élargissement de son action via la formalisation, la consolidation, la transmission et le déploiement de ses acquis les plus utiles pour les rendre accessibles et utilisables par le plus grand nombre.

Plus précisément, il s'agissait pour Terre de Liens d'être en capacité de diffuser les méthodes, outils d'accompagnement et expériences (privées ou des collectivités locales) sur la préservation foncière et le déploiement d'agricultures locales et écologiques, tels que :

- Expériences et outils pour déployer des approches concertées entre tous les acteurs politiques et économiques d'un territoire autour de projets de redynamisation agricole et rurale,
- Appui opérationnel à la mobilisation des citoyens pour le développement d'une agriculture durable sur leur territoire,
- Aide à l'accès au foncier agricole (identification de foncier, formes possibles d'acquisition moins connues, acquisition directe de terres pour mise à disposition, méthodes d'accompagnement des porteurs de projets),
- Solutions pour faciliter et accompagner la transmission d'exploitations agricoles,
- Méthodes pour préserver ou améliorer la qualité environnementale des sols et de l'écosystème.

Pour mettre en œuvre ces actions, Terre de Liens s'appuie sur un réseau de 19 associations territoriales qu'elle a contribué à développer sur l'ensemble du pays et agissant au bénéfice des agriculteurs et des territoires. Terre de Liens développe aussi des partenariats, notamment au sein du réseau In PACT et celui des SAFER, ou dans le cadre d'appels à projets du Réseau Rural National.

Dans le même temps, le nouveau PNDAR apportait son soutien au développement de l'agroécologie, de systèmes de production agricole et de modes d'organisation plus fluides, viables et efficaces.

Ainsi, les ambitions à moyen terme du réseau (2014/2020) se trouvaient elles en bonne adéquation et en cohérence avec les objectifs centraux du PNDAR.

### **2.2.4. Actions du programme pluriannuel 2015/2020**

Le programme pluriannuel, tel qu'il a été validé, se décline en deux actions élémentaires :

- Action élémentaire n°1 (AE1) : Gouvernance concertée du foncier agricole entre acteurs du territoire (agriculteurs, Société civile, Collectivités...),
- Action élémentaire n°2 (AE2) : Un laboratoire d'innovation pour le développement agricole et rural.

Cependant, les documents financiers font apparaître une troisième action élémentaire dénommée « pilotage et évaluation » à laquelle il est prévu de dédier un ETP.

Concrètement, le programme comporte donc trois actions élémentaires.

#### 2.2.4.1. Description de l'AE1

Un centre de ressource pour une gouvernance du foncier agricole concertée entre acteurs du territoire (agriculteurs, société civile, collectivités, ...).

##### Finalité

Favoriser le développement de l'agroécologie et de systèmes alimentaires durables grâce à une prise de conscience partagée des enjeux relatifs au foncier et à la mise en place d'une gestion concertée des terres agricoles.

Au fur et à mesure de son travail et de ses expériences Terre de Liens crée des savoirs et savoir-faire en s'appuyant sur des actions concrètes. Afin que ces avancées puissent devenir des ressources et que les acteurs s'en emparent, Terre de Liens souhaite mettre en place des dispositifs de capitalisation, de mutualisation et de diffusion nécessaires.

##### Objectifs opérationnels

- Capitaliser les expériences de Terre de Liens et outiller ses membres pour l'essaimage,
- Construire des analyses et projets communs avec les acteurs concernés par le foncier agricole,
- Diffuser les innovations et favoriser l'engagement des parties prenantes dans la gouvernance du foncier agricole.

Concrètement, il s'agit principalement de recenser et de formaliser de nouvelles ressources sous différents formats pour constituer un centre de ressources, espace mutualisé extra et intranet et pour formaliser une offre de formation. Il s'agit aussi de concevoir et diffuser un outil, dénommé HUMUS, de diagnostic participatif de l'état environnemental des fermes de Terre de Liens.

##### Contribution à l'innovation

Avec cette action élémentaire, Terre de Liens vise à créer de la synergie entre les citoyens et les autres acteurs du territoire (collectivités, entreprises, organisations agricoles, ...) et cherche à faire exercer par la société civile toute son influence potentielle sur les différents acteurs du monde agricole afin de favoriser l'évolution des modèles vers l'agroécologie. Les moyens mis en œuvre pour y parvenir sont principalement la production de références et d'outils ainsi que la diffusion de méthodes de sensibilisation et de mobilisation citoyenne sur les questions foncières et agricoles.

##### Communication et diffusion des résultats

La communication et la diffusion des résultats s'effectue via les médias classiquement utilisés (bulletins internes, intranet, périodiques, extranet, site web, journaux agricoles, rencontres sur les territoires, journées à thèmes, ateliers, séminaires, ...).

Au-delà du public interne au mouvement (salariés, bénévoles, administrateurs, actionnaires, donateurs, fermiers), les cibles extérieures visées sont très nombreuses (agriculteurs, futurs agriculteurs, élus locaux et territoriaux, acteurs économiques, grand public).

#### 2.2.4.2. Description de l'AE2

Favoriser l'accès à la terre et le développement de fermes agro-écologiques : une clé pour la transition.

##### Finalité

Développer et pérenniser des fermes en agroécologie par action sur le foncier, notamment en accompagnant des projets avec les collectivités sur les territoires.

## Objectifs opérationnels

- Consolider les outils qui permettent l'accès au foncier agricole,
- Accompagner, sur les aspects fonciers, l'installation, la transmission et le maintien d'activités agricoles et agri-rurales participant à la transition,
- Accompagner les collectivités dans leurs démarches de protection des terres et de développement de l'agroécologie et de systèmes alimentaires durables,
- Favoriser le dialogue territorial et les dynamiques partenariales sur les territoires.

Il s'agit en pratique de structurer le rôle de tête de réseau de la Fédération Nationale Terre de Liens dans ces domaines, en articulant les actions au sein du mouvement Terre de Liens et en répondant aux besoins d'appui du réseau (développement des groupes locaux, accompagnement des candidats à l'installation-transmission, mise en synergie des acteurs, consolidation de référentiels, de guides, d'outils et de procédures, partage d'expériences et formations).

L'objectif est de contribuer, au-delà des fermes de Terre de Liens, à faire évoluer l'ensemble des exploitations agricoles vers l'agroécologie en produisant et diffusant des analyses, des outils et des modèles.

## Contribution à l'innovation

L'action vise à diffuser un mode d'accès au foncier peu développé en France, grâce à un portage citoyen qui facilite l'installation en agroécologie en allégeant le poids de l'acquisition des terres.

Il s'agit également de promouvoir une méthode de fixation des fermages basée sur une cogestion par le bailleur et l'exploitant des ensembles bâtis et des infrastructures annexes.

L'adaptation d'une méthodologie d'accueil et d'accompagnement sur le volet foncier à un public candidat à l'installation en agriculture écologique majoritairement non issu du milieu agricole, représente un certain potentiel de nouvelles installations et tend à favoriser leur pérennité.

Enfin, l'incitation à une plus forte implication des collectivités territoriales et l'ouverture d'un dialogue territorial prenant en compte les exigences citoyennes, sont susceptibles d'accélérer l'évolution des systèmes de production agricole et de leur valorisation.

## Communication et diffusion des résultats

La communication et la diffusion des résultats sont réalisées selon des voies analogues à celles décrites pour l'AE1 auxquelles s'ajoutent des formations spécifiques et des permanences locales d'accueil de candidats à l'installation.

### 2.2.4.3. Description de l'AE 3

Cette action, présentée sous la rubrique « Gouvernance du programme », comporte trois éléments :

1/ L'élaboration du PDAR Terre de Liens pluriannuel qui s'appuie sur :

- L'analyse par Terre de Liens du contexte agricole et rural national et international ainsi que la connaissance fine du contexte interne de l'association, du réseau associatif et du mouvement ;
- Le projet stratégique de Terre de Liens validé par l'ensemble des structures du mouvement qui l'oriente pour les prochaines années ;
- Une concertation rapprochée avec l'ensemble des responsables élus de l'association nationale, notamment les représentants des associations territoriales ;
- Des échanges réguliers avec l'ensemble des partenaires concernés ;
- Une collaboration de l'équipe salariée de l'ensemble du mouvement et notamment des trois structures nationales, en contact permanent avec le réseau associatif.

Le programme financé par le CASDAR représente donc une déclinaison, spécifique au

développement agricole et rural, d'une partie du plan d'action de l'association pour les années à venir<sup>4</sup>.

2/ Le pilotage global qui s'effectue à deux niveaux :

- Par l'équipe salariée : le suivi technique et administratif global est réalisé à l'aide des outils de reporting de l'association (tableau de bord) et coordonné à l'occasion des rencontres régulières de l'équipe salariée rassemblant coordinateur et agents de développement ;
- Par le conseil d'administration et/ou le bureau de Terre de Liens qui assurent un suivi global du programme. Les chargés de mission responsables des actions et/ou le coordinateur réalisent des états d'avancement des actions lors de ces réunions.

3/ L'évaluation du programme qui doit permettre de juger de la pertinence, de la cohérence, de l'efficacité et de l'efficacéité du programme. Cette évaluation est prévue selon deux modalités :

- Dans les lieux de pilotage et notamment lors de réunions du comité de pilotage du programme ou du Conseil d'administration qui comprendront des temps d'évaluation aux étapes clefs du programme et permettront de faire des bilans d'étape ;
- Grâce à la mission « utilité sociale et environnementale de Terre de Liens » (MUSE) qui comporte un ensemble de méthodes et procédures d'évaluation de l'action de Terre de Liens.

### 2.2.5. Recettes et dépenses prévisionnelles du programme

Le dossier de candidature de Terre de Liens indique que l'essentiel des dépenses prévues est constitué par la rémunération des personnels de l'association dont tout ou partie du temps de travail est dédié à la conduite des actions du programme.

Le tableau ci-dessous précise le nombre prévisionnel des ETP affectés à chaque action élémentaire au cours de la période 2015-2017 :

N° Action élémentaire	Titre de l'action élémentaire	2015	2016	2017
1	Gouvernance concertée du foncier agricole entre acteurs du territoire (agriculteurs. société civile, collectivités...),	2,78	3,00	3,00
2	Un laboratoire d'innovation pour le développement agricole et rural.	1,51	1,75	1,75
3	Pilotage et évaluation	1,07	1,00	1,00
	<b>TOTAL</b>	<b>5,36</b>	<b>5,75</b>	<b>5,75</b>

<sup>4</sup> Le programme PDAR de Terre de Liens représente moins de 50 % des dépenses totales et des ETP de l'association nationale Terre de Liens



Il en découle le budget prévisionnel initial (exercice 2015) résumé dans le tableau ci-dessous :

N° AE	Titre complet de l'action élémentaire	Moyens programmés par AE en valeur			Moyens programmés par AE en % du total			Taux de subvention par action
		Budget total	Budget CASDAR	ETP	Budget total	Budget CASDAR	ETP	
1	Un centre de ressources pour une gouvernance du foncier agricole concertée entre acteurs du territoire (agriculteurs, société civile, collectivités...)	311 293	125 000	2,78	64,5%	62,5%	51,9%	40,2%
2	Favoriser l'accès à la terre et le développement de fermes agroécologiques : une clé pour la transition	124 041	37 500	1,51	25,7%	18,8%	28,2%	30,2%
3	Pilotage et évaluation	47 132	37 500	1,07	9,8%	18,8%	19,9%	79,6%
<b>TOTAL</b>		<b>482466</b>	<b>200000</b>	<b>5,36</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>41,5%</b>

Ainsi, dans le dossier initial de demande de subvention du programme pluriannuel, il apparaît que la part des crédits du CASDAR sollicités pour l'année 2015 se situe à un niveau relativement faible, inférieur à 50% du coût total.

### 3. PROGRAMME DE L'ANNEE 2018

Le présent audit de conformité portant sur l'exécution et la gestion du programme en 2018, ce sont les données spécifiques à cet exercice qui sont exposées ci-dessous.

#### 3.1. Demande de subvention du CASDAR au titre de 2018

Un premier dossier a été présenté à la DGPE par lettre du directeur de l'association Terre de Liens en date du 17 janvier 2018. Ce courrier précisait que le montant global du programme prévisionnel de 2018 s'élevait à 408 196 € et sollicitait une contribution du CASDAR à hauteur de 250 000 €. La subvention demandée étant sensiblement supérieure à celle qui avait été définie à l'origine de la programmation pluriannuelle, le dossier n'a pas été considéré comme recevable en l'état par l'Administration, ce qui a conduit Terre de Liens à proposer une nouvelle demande<sup>5</sup> au début du mois de mars 2018. C'est cette dernière qui a fait l'objet d'une instruction par les services de la DGPE.

#### 3.2. Contenu du programme de l'année 2018

Ce second dossier de demande de subvention, reçu à la DGPE le 6 mars 2018, puis instruit, faisait état d'un montant global prévisionnel du programme de **330 154 €** et sollicitait une subvention du CASDAR d'un montant de **200 000 €**. Trois actions élémentaires y sont décrites :

- Action 001 : Un centre de ressources pour une gouvernance du foncier agricole concertée entre acteurs du territoire (agriculteurs, société civile, collectivités...),
- Action 002 : Favoriser l'accès à la terre et le développement de fermes agro-écologiques : une clé pour la transition,
- Action 003 : Pilotage et évaluation du programme.

Les résultats et valorisations qui en sont attendus par Terre de Liens sont libellés conformément au programme pluriannuel initial et s'inscrivent donc logiquement dans les orientations du PNDAR. Ils reprennent les objectifs opérationnels de chacune des deux AE du programme pluriannuel :

- Capitaliser les expériences de Terre de Liens et outiller ses membres pour l'essaimage ;
- Construire des analyses et projets communs avec les acteurs concernés par le foncier agricole ;
- Diffuser les innovations et favoriser l'engagement des parties prenantes dans la gouvernance du foncier agricole ;
- Consolider les outils qui permettent l'accès au foncier agricole ;
- Accompagner, sur les aspects fonciers, l'installation, la transmission et le maintien d'activités agricoles et agri-rurales participant à la transition ;
- Accompagner les collectivités dans leurs démarches de protection des terres et de développement de l'agroécologie et de systèmes alimentaires durables ;
- Favoriser le dialogue territorial et les dynamiques partenariales sur les territoires.

Les évolutions du contexte externe intervenues depuis le dépôt du programme pluriannuel (réforme territoriale et élections régionales fin 2015 –début 2016) ne conduisent pas Terre de Liens à envisager d'y apporter des modifications.

S'agissant du contexte interne, la réorganisation évoquée au § 2.1., initiée en 2017 et concrétisée en 2018<sup>6</sup>, est mentionnée dans le dossier de demande de financement comme ayant un impact sur

---

5 Suppression des actions « plateforme récolte – initiatives foncières », « convertisseur alimentaire », « projet de loi foncière », « habitat paysan » et de prestations de service pour un montant de 16.575 €

6 Par la transformation au 1er septembre 2018 de l'association nationale en fédération nationale

l'organisation mais sans affecter de façon significative la structure du programme CASDAR.

Par ailleurs, Terre de Liens indique ne pas avoir identifié d'attente particulière de la part de l'Etat appelant à un ajustement du programme.

Pratiquement, Terre de Liens prévoit en 2018 de concrétiser, par des publications sur différents formats, les réflexions conduites pendant les 3 premières années du programme, de structurer un centre de ressources et de mettre en œuvre le premier catalogue de formation édité fin 2017.

Terre de Liens souligne la complémentarité et même la synergie du programme CASDAR avec les travaux réalisés dans le cadre du programme de mobilisation collective (MCDR).

Enfin, s'agissant de l'évaluation, Terre de Liens rappelle qu'en complément de l'évaluation à mi-parcours, la démarche d'auto-évaluation<sup>7</sup> engagée depuis 2013 sur son utilité sociale et environnementale, pilotée par la MUSE, se traduit depuis 2015 par des publications dans la collection Arpenter<sup>8</sup> (deux numéros sont prévus en 2018 sur respectivement la mobilisation citoyenne et le dialogue territorial).

### 3.3. Budget prévisionnel du programme de l'exercice 2018

Comme indiqué au § 2.2.5., les dépenses concernent principalement les salaires, charges et frais de personnels œuvrant à l'accomplissement du programme. A cette fin, Terre de Liens évalue à 4,05 ETP (répartis sur 10 salariés, dont deux stagiaires), le besoin correspondant, à chacune des actions élémentaires 1 et 2 employant 1,83 ETP et à l'action 3 occupant 0,39 ETP.

#### Recettes prévisionnelles 2018 :

Sources	Action 1	Action 2	Action 3	Total
CASDAR	115 102,62	68 294,93	16 602,45	<b>200 000</b>
Etat (autres sources)	23 183,31	31 092,91	0	<b>54 276,22</b>
Autres (fonds propres TdL)	51 722,05	13 351,40	10 804,38	<b>75 877,83</b>
<b>Total des recettes</b>	<b>190 007,98</b>	<b>112 739,24</b>	<b>27 406,83</b>	<b>330 154,05</b>

#### Dépenses prévisionnelles 2018 :

Nature des dépenses	Action 1	Action 2	Action 3	Total
Salaires, charges et frais des personnels qualifiés	85 247,33	44 129,76	10 133,56	<b>139 510,65</b>
Salaires, charges, frais des autres personnels et prestataires de services	75 776,38	51 411,98	13 092,57	<b>140 280,93</b>
Charges indirectes affectées	28 984,27	17 197,50	4 180,70	<b>50 362,47</b>
<b>Total des dépenses</b>	<b>190 007,98</b>	<b>112 739,24</b>	<b>27 406,83</b>	<b>330 154,05</b>

Au vu de ces données prévisionnelles, il apparaît qu'en 2018, la subvention CASDAR représenterait 60,58% du coût total estimé du programme, soit environ 20% de plus que ce qui était envisagé en 2015.

7 Réalisée via une méthode inductive, elle part des dires des acteurs et de l'existant pour définir les axes de l'analyse et proposer une hypothèse à vérifier dans un second temps. Elle mêle expertises scientifiques et délibérations collectives, et associe des données qualitatives et quantitatives, pour ne pas décrire et analyser Terre de Liens et son action uniquement à travers des données chiffrées.

8 Publication restituant, sur un thème donné, l'évaluation de la pertinence des actions menées au regard du projet politique de Terre de Liens, le questionnement des finalités et l'analyse des résultats.

## **4. ORGANISATION ADMINISTRATIVE DE L'INSTRUCTION ET DU CONTROLE DU PROGRAMME**

### **4.1. Formalisation de l'instruction par la DGPE et délais**

A la création de la DGPE, le chef du bureau du foncier (BF) a été désigné comme le représentant de l'Etat pour le développement agricole et rural auprès de Terre de Liens. Il est distinct du service instructeur.

Ainsi, le processus d'instruction du programme prévisionnel a été mis en œuvre et conduit à son terme par le bureau du développement agricole et chambres d'agriculture (BDA) de la DGPE.

Les principales étapes sont les suivantes :

- 2 octobre 2017 : Note d'instructions de la DGPE pour la rédaction des programmes de développement agricole et rural 2018 et l'établissement des dossiers de demande de conventionnement CASDAR,
- 17 janvier 2018 : Dépôt par l'association Terre de Liens du dossier de demande de financement à hauteur de 250 000 € ; ce dossier comportait une fiche de présentation prévisionnelle du programme 2018, une fiche de synthèse et la description des trois actions élémentaires du programme. Il a été adressé deux semaines après la date limite (31 décembre 2017) fixée par la note d'instructions précitée,
- 6 mars 2018 : Suite à divers échanges entre la DGPE et l'association, dépôt par Terre de Liens d'un nouveau dossier sollicitant un financement de 200 000 €, montant conforme aux prévisions du programme pluriannuel,
- 26 mars 2018 : Instruction formalisée par le BDA du dossier transmis le 6 mars 2018. La fiche d'instruction conclut à la présence d'indicateurs CASDAR et DARWIN tous considérés comme positifs et précise que : « Le programme est apprécié favorablement et il est proposé d'inscrire Terre de Liens dès que possible au premier arrêté ministériel d'attribution de subventions CASDAR pour 2018 »,
- 12 avril 2018 : Signature de l'arrêté ministériel portant approbation des programmes de développement agricole pour 2018 ; cet arrêté fixe à 200 000 € le montant de la subvention CASDAR allouée à l'association et lui attribue un concours financier complémentaire de 50 000 € au titre de l'accompagnement de la mise en œuvre du programme,
- 23 avril 2018 : Lettre de la DGPE au président de l'association Terre de Liens accompagnée de la convention à signer et à retourner au BDA,
- 22 mai 2018 : Engagement juridique de 200 000€ sur le programme 775 (CASDAR),
- 1<sup>er</sup> juin 2018 : Versement du premier acompte de 170 000€ (soit 85% du total),
- 18 juin 2018 : Notification par la DGPE de la convention 2018 signée pour un montant maximal de subvention de 200 000 €,
- 18 mars 2019 : Instructions de la DGPE aux présidents des ONVAR pour la préparation des comptes rendus des PDAR 2018 financés par le CASDAR,
- 29 mai 2019 : Dépôt par Terre de Liens du compte rendu final du programme 2018 et demande de versement du solde. Cet envoi a été réalisé avant la date limite fixée par la DGPE (31 mai 2019).
- 20 juin 2019 : Rédaction par la DGPE de la fiche d'examen du compte rendu final pour 2018,
- 24 juin 2019 : Paiement du solde à hauteur de 30 000 €,
- 29 juin 2019 : Courrier de la DGPE au président de Terre de Liens notifiant le versement du solde

de 15 %, soit 30 000 €.

L'examen de ce déroulé des opérations ne conduit à aucune remarque particulière des auditeurs quant à la complétude des pièces du dossier et aux délais observés.

#### **4.2. Contenu des vérifications par la DGPE**

Le BDA a vérifié la mise en œuvre des actions prévues dans le cadre du programme 2018, les moyens humains et les ressources qui y sont consacrées ainsi que les conditions d'utilisation de la subvention CASDAR.

L'instruction du BDA est formalisée dans deux fiches d'examen. Celles-ci retracent le contrôle qui a été opéré sur pièces du programme prévisionnel 2018 et sur celles du compte rendu du programme 2018.

Les auditeurs notent que ces fiches sont claires, bien renseignées et visées par le chef du bureau.

La mission considère que les observations portées par le BDA sont pertinentes.

La DGPE conclut ainsi son instruction : « Sur la base de l'analyse du compte rendu de réalisation fourni par le contractant, le programme a été conduit conformément aux termes de la convention et le solde de la subvention peut être versé en totalité. ».

L'instruction de ce dossier n'a pas donné lieu à un contrôle sur place de la part de la DGPE.

## **5. EXAMEN DE LA GESTION ET DE L'EXECUTION DU PROGRAMME AUPRES DU RESPONSABLE DU PROGRAMME**

### **5.1. Gestion du programme de l'année 2018**

#### **5.1.1. Relations du responsable du programme avec la DGPE**

Terre de Liens considère que les relations avec la DGPE sont bonnes, apaisées et constructives. La qualité et la complétude des instructions reçues de la part de la DGPE est appréciée comme satisfaisante, de même que la disponibilité de l'instructrice du BDA. Cette dernière est perçue comme ayant une bonne compréhension des actions de Terre de Liens.

La gestion du programme CASDAR a donné lieu en 2018 à des échanges avec le BDA : dépôt du dossier<sup>9</sup>, questions-réponses dans le cadre de l'instruction de la demande annuelle, questions-réponses (souvent à deux reprises) lors de l'examen du compte rendu.

Un comité de pilotage annuel permet de partager et débattre des actions mises en œuvre par Terre de Liens pour le programme de l'année en cours mais aussi pour celui de l'année suivante, d'une part avec l'Etat, d'autre part avec les partenaires agricoles (FNSAFER, APCA, Réseau InPact, FNAB, JA). Il contribue à la mise en cohérence des actions. Ce comité n'a pas été réuni en 2018, Terre de Liens ayant préféré attendre de mieux organiser la rencontre avec l'ensemble des partenaires TERREAU. Cependant, ce COPIL avait été réuni en février 2017 et l'a été ensuite en avril 2019.

Terre de Liens souhaite entretenir aussi des relations avec la DGER, éventuellement dans le cadre d'une démarche conjointe à l'ensemble des ONVAR, notamment à l'approche du renouvellement du cadre pluriannuel.

Les modalités de versement du CASDAR qui avaient cours pour le programme 2018 (85% puis 15%) sont jugées satisfaisantes<sup>10</sup>.

Les relations entre le BDA et Terre de Liens pour la gestion du programme PDAR, n'appellent pas de remarque particulière de la part des auditeurs.

#### **5.1.2. Gouvernance du programme**

Le réalisateur du programme est « l'Association Terre de Liens » (dossier de demande de financement au titre de l'année 2018, comme le compte rendu de réalisation). Les statuts adoptés le 1er septembre 2018 utilisent cette même dénomination. La dénomination « Fédération Nationale Terre de Liens » est utilisée pour des publications (rapport annuel) et pour le papier à en-tête.

Plusieurs associations territoriales contribuent à la réalisation en intervenant en prestation.

Comme indiqué au § 2.2.4., le Conseil d'administration, qui s'est réuni à cinq reprises<sup>11</sup> en 2018, donne les orientations stratégiques pour le PDAR, valide les actions principales et les éventuels recrutements tandis que la réunion mensuelle du bureau traite des sujets opérationnels et des difficultés rencontrées (RH notamment).

L'organisation est structurée en quatre pôles (centre de ressources, centre de formation, animation inter-associative et mobilisation citoyenne) et trois animations thématiques transversales (installation-transmission, bénévolat ainsi que territoires et collectivités).

---

9 Le dossier initial pour un montant de 250 K€ de CASDAR sollicité a été rectifié par Terre de Liens à la demande du BDA.

10 Mais critique sur l'évolution postérieure avec paiement en 3 fois et nécessité de justifier 50 % des dépenses pour avoir le versement de 50 %.

11 Dont une sous forme téléphonique pour valider les comptes

En 2018, le responsable du programme était aussi directeur de l'équipe des salariés.

Quatre chargés de mission sont déclarés comme agents qualifiés et contribuent à la réalisation du programme pour la moitié à trois quart de leur temps. Ils exercent leurs activités sous l'autorité du directeur et disposent de fiches de poste détaillées.

Cependant ces fiches ne mentionnent pas explicitement le programme PDAR, ce qui ne permet pas de leur donner un rang de priorité en relation avec les engagements pris par Terre de Liens, compte tenu des enjeux financiers qui en découlent.

Ce constat conduit les auditeurs à formuler la recommandation ci-après :

**R1. Recommandation adressée à la direction de Terre de Liens :** Mentionner explicitement dans les fiches de poste des agents concernés leur responsabilité dans le pilotage et la mise en œuvre des actions inscrites dans le PDAR.

Le pilotage de la mise en œuvre par les salariés se fait par la diffusion du document de proposition de programme, accompagné de la grille d'imputation, ainsi qu'au cours de l'entretien annuel.

Les réunions opérationnelles sont organisées tout au long de l'année, soit entre directeur-coordonateur du programme et équipe de salariés, soit entre chef de projet, salariés et administrateurs concernés. Elles permettent de vérifier que la réalisation du programme reste prioritaire.

Le compte rendu technique est réalisé sous l'égide du responsable du programme (directeur) par les coordinateurs des pôles (centre de ressources, centre de formation, animation inter-associative et mobilisation citoyenne) et des thématiques (installation-transmission, territoires et collectivités et bénévolat).

Le rapport financier est réalisé conjointement par le coordinateur (directeur) et la responsable administrative et financière.

Au total, le nombre de réalisateurs du programme de 2018 s'élève à 14, en comptant les deux stagiaires, pour un nombre total d'ETP réalisés de 4,15, ne permettant pas d'atteindre le seuil minimum du ratio « ETP affectés au programme » / « nombre d'agents mobilisé par le programme » fixé à 0,4 par les instructions ministérielles.

Terre de Liens a fait valoir aux auditeurs l'importance des absences<sup>12</sup> en 2018 qui a justifié des remplacements en cours d'année, expliquant le nombre élevé d'intervenants sur le programme.

Les auditeurs considèrent que cet argument est recevable dès lors que l'objectif de concentration du programme sur un nombre de réalisateurs est confirmé par le fait que les quatre chargés de mission (agents qualifiés) et les 2 stagiaires réunis représentent 82 % des ETP imputés sur le programme.

### **5.1.3. Pilotage des maîtres d'œuvre délégués par le responsable de programme**

La Fédération Terre de Liens est l'unique réalisateur de ce programme. Il n'y a pas de conventions passées avec des partenaires pour la réalisation de certaines actions ni de reversement de subvention CASDAR. Le PDAR de Terre de Liens ne mobilise donc pas de maître d'œuvre délégué.

La contribution à la réalisation des actions par les associations territoriales intervient sous forme d'achat de prestations. Il en va de même pour la fourniture de services par des prestataires externes (écriture, graphisme, impression, diffusion, formations, hébergement et restauration).

---

<sup>12</sup> Pour maladie ou maternité

## 5.2. Evolutions du programme 2018 par rapport au programme pluriannuel 2015-2020

Les auditeurs ont identifié une évolution significative du poids relatif des AE entre le prévisionnel pluriannuel et le prévisionnel 2018.

	Evolution poids des AE dans le coût total		Evolution part de CASDAR affectée aux AE	
	Prévisionnel 2015	Prévisionnel 2018	Prévisionnel 2015	Prévisionnel 2018
AE1	64,5 %	57,6 %	62,4 %	58 %
AE 2	25,7 %	34,1 %	18,8 %	34,0 %
AE 3	9,8 %	8,3 %	18,8 %	8,0 %

L'AE 2 augmente son poids relatif tant en coût total qu'en part du CASDAR affecté quand, à l'inverse, l'AE 3 voit son poids relatif diminuer.

Les auditeurs constatent aussi une baisse régulière de l'effet levier des crédits du CASDAR au fur et à mesure des programmes annuels qui se sont succédés depuis le dépôt du dossier de candidature pluriannuel 2015/2020 conjointement à une évolution des ETP imputés sur le programme.

Ainsi, pour un montant de subvention CASDAR stabilisé à 200 K€, sur la période 2015 – 2018, le montant total des dépenses réalisées passe de 462 K€ en 2015 à 337 K€ en 2018. Le taux de subvention du programme progresse ainsi de 40 % en 2015 à 60 % en 2018.

Terre de Liens indique que cette évolution résulte principalement des éléments suivants :

- La concrétisation de la stratégie de développement des financements publics qui a permis de faire passer les financements de l'Etat et de l'Europe de 208 K€ en 2013 à 540 K€ en 2018<sup>13</sup> ;
- L'expérience acquise au fur et à mesure de la mise en œuvre du programme qui a conduit Terre de Liens à progressivement concentrer les actions du programme PDAR, principalement sur l'installation-transmission, le centre de ressources et le centre de formation (actions qui ont elles-mêmes pris de l'ampleur), d'autres actions devenant financées par la fondation Terre de Liens<sup>14</sup> ou des financeurs privés.

S'agissant des ETP imputés sur le PDAR, Terre de Liens indique que leur évolution tendancielle à la baisse résulte de plusieurs facteurs :

- Une augmentation du temps mobilisé pour les actions sur l'installation-transmission, le centre de ressources et le centre de formation (+ 1,04 ETP) en lien avec leur renforcement ;
- Une baisse des ETP imputés sur le PDAR due à la création en 2016 du pôle mutualisé « Relations - Membres – Communication- Collectes »<sup>15</sup> ;
- La réduction du temps imputé sur la gouvernance (d'un ETP en 2015 à 0,4 en 2018), principalement par une meilleure imputation du temps mobilisé sur le PDAR par la MUSE entre

<sup>13</sup> Dont CASDAR 200K€, mesure d'accompagnement 50K€, Arpida 27 k€€ AITA 12 k€ ; CGET Massif Central 50 k€ , MCDR AGIS et Terreau (FEADER, FNADT et MAA) 142k€ Erasmus 23 862 € ; Aide à l'emploi 15 k€.

<sup>14</sup> La conception et l'édition de « Chemin de Terre » (20K€) est maintenant prise en charge par la Fondation Terre de Liens

<sup>15</sup> Transfert de 5 salariés entre 2015 et 2016, portés par la fondation Terre de Liens et dont la contribution au PDAR intervient en prestation



d'une part des actions (AE 1 et AE 2) et d'autre part l'évaluation du programme (AE 3).

Les auditeurs considèrent en conclusion de ce point que le développement du mouvement Terre de Liens, accompagné par une diversification de ses financements, conjointement avec un enjeu d'efficacité, conduisent légitimement l'association à concentrer chaque source de financement sur un nombre limité de projets et ainsi réduire le multi-financement. Ils ne formulent donc pas d'observation particulière sur cette évolution.

### 5.3. Exécution du programme 2018

L'analyse de l'exécution du programme 2018 a été réalisée en référence à la convention financière transmise le 18 juin 2018 au président de Terre de Liens.

Dans son article 1er, ce document comporte une description synthétique du programme en actions élémentaires et objectifs opérationnels. En annexe à la convention figure le compte prévisionnel signé par le président de Terre de Liens.

#### 5.3.1. Faits marquants des réalisations

Le rapport annuel de 2018 explicite plusieurs difficultés que Terre de Liens a dû surmonter en 2018. Il s'agit tout d'abord de celles rencontrées dans la coopération avec la foncière et la fondation et analysées comme le résultat d'une autonomisation des structures nationales et d'une sorte de « crise » de croissance de l'activité des associations territoriales. Aussi, une médiation externe entre les trois structures nationales a été mise en place et a abouti à la concrétisation de la fédération Terre de Liens en opérant un recentrage de la gouvernance de l'association nationale sur le réseau associatif.

Il s'agit aussi d'aléas courants au niveau des salariés (absence pour congés de maternité ou maladie, départ) mais qui impactent plus fortement des équipes à faible effectif comme celles de Terre de Liens, tant pour les entités administratives que pour les pôles (centre de formation, MUSE, notamment).

La mobilisation des équipes, la priorisation des actions financées et la sollicitation de compétences dans les associations territoriales (agissant en tant que prestataires) ont permis que le programme soit réalisé.

Les réalisations marquantes de l'AE 1 :

- La poursuite de la structuration du centre de ressources<sup>16</sup> et la production de nouvelles ressources<sup>17</sup> en lien avec la Mission d'utilité sociale : la collection Arpenter (« être bénévole pour préserver la terre agricole » et « cultiver le dialogue territorial », d'une centaine de pages chacun), HUMUS (outil de diagnostic participatif de l'état environnemental des fermes), les guides pratiques-retour d'expérience, mais aussi les périodiques (journal interne « le Lien », chemin de terre, recto-verso des chiffres Terre de Liens, en sont autant d'exemples concrets ; La finalisation du centre de formation et la coordination d'un plan de formation des salariés à l'échelle du mouvement avec la mise en œuvre du catalogue formalisé d'une trentaine de formations (350 stagiaires, 3500 heures stagiaires en 2018<sup>18</sup>) ;
- Le développement de partenariat<sup>19</sup> avec les acteurs agricoles et ruraux pour répondre aux appels à projets (MCDR AGIS-« innovations sociales favorisant l'installation et la transmission », TERREAU, ...), organiser des manifestations et s'investir dans des

---

16 Finalisé et mis en ligne en septembre 2020

17 Guides méthodologiques, outils, ...pour l'essaimage de l'expérience accumulée

18 60 % : salariés de Terre de Liens, 30 % : bénévoles Terre de Liens, 5 % : stagiaires volontaires à Terre de Liens, 2 % hors Terre de Liens

19 Rencontres, collaborations, réponses commune aux appels à projets, ...

collectifs<sup>20</sup> ;

- La structuration du pôle plaidoyer en lien avec une future loi foncière.

Les réalisations marquantes de l'AE 2 :

- La mise en place d'outils et de formations pour les bénévoles ;
- L'élaboration de référentiels regroupés dans un guide « trouver une terre » pour l'accompagnement des porteurs de projet d'installation-transmission et du cahier des charges pour la refonte de la plateforme d'annonces ;
- Le travail sur les SCI et GFA ;
- La création de synergies et le développement des coopérations avec les acteurs locaux pour la préservation du foncier et l'installation ;
- La réalisation d'un guide de fiches « expérience » à destination des collectivités.

Les livrables produits dans le cadre du programme sont nombreux. Ils répondent à une large palette d'objectifs et prennent des formes très diverses (compte rendus, note de synthèse, fiches mémo, fiches d'expérience, guides pratiques, guides méthodologiques, études, thèses, catalogues de formation, ouvrages, publications périodiques internes ou externes, vidéos, ... ). Leur diffusion est assurée par différents canaux parmi lesquels figurent les outils numériques. Terre de Liens développe sa présence web avec notamment le centre de ressources prévu d'être finalisé en 2019 pour être effectivement mis en ligne en septembre 2020. Celui-ci n'entre donc pas dans le champ du présent audit.

Toutefois, les auditeurs ont souhaité examiner le traitement qui y est réservé aux livrables produits en 2018. Ils ont constaté que les livrables conçus souvent de façon traditionnelle<sup>21</sup>, c'est-à-dire d'ouvrages ou d'opuscules, se retrouvent éclatés sous forme d'extrait<sup>22</sup>, de « cahier », de « tiré-à-part » ou de fiche, répartis dans les arborescences. Ils n'en contestent pas la pertinence au regard de l'évolution des modes de consultation, adaptés aux outils numériques, mais constatent une dégradation de la lisibilité, pour l'utilisateur, de la contribution du CASDAR à leur réalisation<sup>23</sup>, que Terre de Liens doit assurer conformément aux instructions ministérielles. Ils recommandent que Terre de Liens formalise une doctrine, procède aux adaptations nécessaires du site Web et diffuse des consignes aux réalisateurs afin de répondre de façon plus satisfaisante à cet engagement de visibilité des financements du CASDAR dont il bénéficie.

**R2. Recommandation adressée à la direction de Terre de Liens :** Elaborer une doctrine pour assurer la visibilité pour l'utilisateur consultant en ligne les livrables ou leurs extraits réalisés avec l'aide du CASDAR et déposés sur le centre de ressource de Terre de Liens ; procéder aux adaptations nécessaires du site Web et diffuser des consignes aux réalisateurs du programme PDAR.

### 5.3.2. Écarts avec le prévisionnel

La réalisation du programme 2018 est globalement conforme au prévisionnel. Cependant quelques écarts ont pu être constatés.

Pour analyser cette question, les auditeurs disposaient du « compte rendu de réalisation 2018 », daté du 29 mai 2019. Celui-ci présente les « résultats ou réalisations importants obtenus en 2018 » des pages 5 à 28 ainsi que le « tableau de compte rendu des travaux réalisés par action/opération » des

20 Ex : InPact

21 Les auditeurs n'ont pas d'observation particulière sur la visibilité du soutien financier du CASDAR sur les livrables au format papier ou Pdf téléchargeable, globalement conforme aux instructions ministérielles

22 Exemple : extrait du guide agir sur le foncier (publié en décembre 2018), « un rôle essentiel pour les collectivités locales – partie 2 – la mobilisation des terres agricoles »

23 Notamment au regard du taux de subvention apporté par le CASDAR et qui atteint 61 % en 2018

pages 32 à 47.

Le tableau reprend la segmentation en « Actions Élémentaires », « Objectifs Opérationnels » et « Actions », segmentation utilisée pour présenter les actions prévues pour l'année 2015 figurant dans le programme pluriannuel 2015-2020. Il permet de bien comprendre la structuration du programme de Terre de Liens. En 2018, les AE 1 et 2 sont ainsi segmentées en trois objectifs opérationnels et comportent, chacune, au total 9 actions. A noter que la structuration du programme de 2018 a peu évolué par rapport au programme 2015 : une action nouvelle a été créée au sein de l'AE 2 (« poursuivre la mutualisation au sein du mouvement et animer les partages d'expériences sur cette pratique ») et deux actions de l'AE 1 présentes en 2015 n'existent plus en 2018 (« étudier les conventions de portage du foncier pour développer leur utilisation » et « contribuer à améliorer les modes de fixation des fermages »).

Dans la présentation du contenu des actions élémentaires figurant dans le dossier de demande de financement 2018, on retrouve la segmentation des AE en objectifs opérationnels, bien qu'elle soit insuffisamment explicite. Par contre, la segmentation en « actions » fait défaut, ce qui nuit à la lisibilité du programme et complexifie très sensiblement le recollement « prévu/réalisé ».

De même l'identification de cette segmentation en actions fait défaut dans la présentation des « Réalisations ou résultats importants obtenus en 2018 » en première partie du compte rendu de réalisation 2018.

En sus, la rédaction et la mise en forme des « résultats ou réalisations importants obtenus en 2018 » en complexifient la lecture et nuisent à la bonne compréhension de l'exécution du programme.

Les auditeurs ont relevé aussi quelques incohérences mineures<sup>24</sup> au sein du compte rendu.

Plus généralement, ils recommandent une meilleure articulation, au sein du compte rendu de réalisation, entre la présentation des « Réalisations ou résultats importants obtenus en 2018 » en première partie du compte rendu de réalisation 2018 et le « tableau de compte rendu des travaux réalisés par action/opération », afin qu'elle soit plus conforme à leurs vocations respectives.

Bien que ces difficultés s'expliquent, pour une part au moins, par les aléas rencontrés par l'équipe de salariés en 2018 et début 2019, ce que confirme le responsable du programme de gestion (déjà évoqués au § 5.1.2), les auditeurs formulent néanmoins la recommandation ci-après :

**R3. Recommandation adressée à la direction de Terre de Liens :** A l'avenir expliciter plus clairement la segmentation des actions élémentaires en objectifs opérationnels et en actions tant dans le prévisionnel que dans le compte rendu du programme et porter une plus grande attention à la qualité rédactionnelle du rapport.

Par ailleurs, la présentation des « Réalisations ou résultats importants obtenus en 2018 » en première partie du compte rendu de réalisation 2018 s'avère être une restitution quasi exhaustive des réalisations.

Quelques actions prévues mais non réalisées sont identifiées ; il s'agit des fiches mémo signalées page 29 du compte rendu ou du partenariat avec l'APCA. Ces non réalisations sont toutefois compensées par des actions ayant nécessité plus de temps que prévu<sup>25</sup>.

Elles restent limitées et conformes aux écarts admis par les règles fixées par les instructions ministérielles.

S'agissant de l'évolution de la répartition des dépenses entre les AE ainsi que celle des réalisations

---

24 Nombre de participants à une action, différents entre le tableau de compte rendu et dans le texte du compte rendu « réalisation ou résultats importants obtenus en 2018 : 15/ 13 pour une formation HUMUS en Midi-Pyrénées ou 60/63 pour les séminaires d'équipe

25 Structuration du centre de ressources, comme indiqué page 29 dans le compte rendu de réalisation

entre les réalisateurs, les auditeurs n'ont pas d'observation particulière sur les éléments présentés dans le compte rendu pages 29 et 30.

Au final, les auditeurs en concluent que le contenu du programme, tel que présenté en mars 2018, peut être considéré comme réalisé de façon satisfaisante, qu'il est globalement conforme au prévisionnel et ce malgré les difficultés organisationnelles déjà évoquées.

## 5.4. Gestion financière du programme 2018

Le dossier financier est finalisé par la responsable administrative et financière.

### 5.4.1. Budget prévisionnel

Dans le budget prévisionnel du programme 2018, les actions programmées représentent respectivement 57,6 % du budget total pour l'AE1, 34,1 % pour l'AE 2 et 8,3 % pour l'AE 3.

Le financement est assuré à 61 % par la subvention du CASDAR, de manière identique pour chacune des AE. Le reste du plan de financement est assuré par l'autofinancement apporté par Terre de Liens.

Le nombre total d'ETP prévus pour assurer l'ensemble des actions est de 4,05 ETP répartis entre 1,83 pour chacune des AE 1 et 2 et 0,39 pour l'AE 3. Les dépenses liées aux salaires des personnes qualifiées représentent 35 % des dépenses totales.

Le montant des dépenses indirectes affectées représente 15,25 % des dépenses totales.

Ces éléments n'appellent pas d'observation particulière des auditeurs.

### 5.4.2. Réalisations budgétaires

Les écarts globaux par rapport au budget prévisionnel sont présentés dans le tableau suivant :

Action élémentaire	Dépenses			CASDAR			ETP mobilisés		
	Prévu (en €)	Réalisé (en €)	Ecart (%)	Prévu (en €)	Réalisé (en €)	Ecart (%)	prévu	réalisé	Ecart (%)
AE 1	190 008	192 098	+1,1%	115 103	113 760	-1,2%	1,83	2,09	+0,26 %
AE 2	112 739	115 869	+2,8%	68 295	68 617	-0,5%	1,83	1,67	+0,16 %
AE3	27 407	29 758	+8,6%	16 602	17 623	+6,1%	0,39	0,39	0
Total	330 154	337 725	+2,3%	200 000	200 000	0	4,05	4,15	+0,1 %

La prévision du budget global a été respectée dans son ensemble sachant que l'augmentation du coût total de 2,3 % n'a pas de signification particulière et a été absorbé par l'autofinancement de Terre de Liens.

Les évolutions par AE conduisent à une augmentation des dépenses pour l'AE 3, ce qui dégrade le ratio dépenses de l'AE 3 sur coût total à 8,8 %, supérieur au seuil de 5 % fixé par les instructions ministérielles.

Ce point a fait l'objet d'un échange tracé entre le porteur du projet et le BDA qui a considéré que le non-respect du seuil de 5 % correspondait à une erreur d'imputation du temps d'un agent mobilisé pour partie de son activité par la MUSE afin de produire des livrables de la collection ARPENTER.

Toutefois, les auditeurs considèrent qu'un effort complémentaire de maîtrise des coûts de réalisation de l'AE 3 reste nécessaire dans la mesure où retirer la totalité du temps d'Emmanuelle Petitdidier imputé en 2018 sur cette AE (0,11 ETP) conduirait à un ratio de 5,9 %, supérieur au seuil maximum. Le transfert de crédits CASDAR entre les AE 1 et 2 vers l'AE 3 est de 6,1 %. Ce taux est inférieur au taux maximum fixé par les instructions ministérielles à 10 %.

Les écarts observés en matière d'ETP entre AE n'appellent pas de commentaire particulier de la part des auditeurs.

Le ratio « crédits CASDAR par action / coût total de l'action » est présenté dans le tableau suivant :

AE	Crédits CASDAR (€)	Coût total par AE	CASDAR/Coût total (%)
AE 1	113 759,97	192 098,47	59,2 %
AE 2	68 617,27	115 869,15	59,2 %
AE 3	17 622 76	29 758,32	59,2 %
Total	200 000	337 725,94	59,2 %

Pour chacune des AE, le ratio est supérieur à 20 % en conformité avec les instructions ministérielles.

Les auditeurs ont analysé les règles appliquées pour mobiliser le CASDAR du PDAR par Terre de Liens comme contrepartie publique nationale au FEADER dans le plan de financement des projets MCDR<sup>26</sup>, dans le cas particulier du projet TERREAU.

Ils ont pu constater que le dossier d'instruction intègre au plan de financement le CASDAR correspondant au temps de travail des salariés mobilisés sur les AE 1 et 2, auquel a été appliqué le taux de co-financement du CASDAR. Un tel montage mis en œuvre par la DGPE a été validé par l'ASP. Les travaux réalisés dans le cadre de la MCDR viennent compléter les actions du PDAR, ce qui conduit à considérer l'absence de double financement pour le PDAR de Terre de liens.

Les auditeurs se sont intéressés à un autre type de situation de possible double financement dans le cadre des partenariats nombreux que Terre de Liens développe dans le cadre du PDAR. Ainsi, ils ont pu constater que si le PDAR de Terre de Liens a contribué au financement du « Printemps d'InPact » à Atelier paysan, maître d'ouvrage, pour son organisation (repas, hébergement, chapiteau, animation ...), Terre de Liens n'a pas participé au financement de la structure InPact.

### 5.4.3. Coûts des salariés affectés au programme

Les codes analytiques combinant activités et programmes financés apparaissent très nombreux, plus orientés par la gestion comptable que sur les actions elles-mêmes, complexifiant l'imputation analytique.

Ainsi, la structure du programme PDAR (nombre d'objectifs opérationnels et d'actions et leur répartition entre les AE 1 et 2) conduit à imputer la partie d'activité du centre de formation entrant dans le périmètre du CASDAR, plutôt sur AE1 (code analytique « formation / PDAR AE 1 ») s'il s'agit de structuration ou sur l'AE2 (code analytique « formation / PDAR AE 2 ») s'il s'agit d'Installation-Transmission ou Territoires-Collectivités. De même, si le centre de ressource relève de l'AE 1 pour sa conception et sa réalisation, la production de ressources relève de l'AE 1 ou l'AE 2 selon son contenu thématique.

<sup>26</sup> Appel à projets du réseau rural national : programme spécifique du Réseau Rural National (PSRRN 2014-2020)

Par ailleurs, les auditeurs constatent que l'organigramme est structuré en 4 pôles et 3 animations thématiques pour une équipe de 11 salariés et 9,8 ETP au total, conduisant un même salarié à figurer dans plusieurs entités.

Dans ce contexte, chaque salarié doit enregistrer régulièrement, au fil de l'année et à la demi-heure, son temps de travail qu'il répartit entre les différents codes « activité » « programme financé » et éventuellement « sous-programme » (AE dans le cas du PDAR) et le saisit dans un tableur informatique.

Un bilan des temps affectés et des coûts afférents peut être réalisé à partir de ces enregistrements. Le suivi de l'avancement du PDAR en cours d'année est réalisé à l'occasion des réunions mensuelles d'équipe mais il n'existe pas de suivi analytique infra-annuel.

Les fiches « temps », les dépenses « frais » et « prestations » sont remontées au service de gestion administrative et financière (SGAF).

Le contrôle du temps de travail et de sa ventilation est effectué avec le responsable du programme.

Le coût de la part consacrée au programme des salaires des agents se fait à partir du salaire réel individualisé de l'agent. Ce qui est conforme aux instructions ministérielles.

La doctrine en matière d'imputation analytique n'est pas formalisée et les réalisateurs ne disposent pas de consignes écrites.

Les auditeurs concluent de leur analyse que les résultats peuvent cependant être considérés comme satisfaisants. Ils ont toutefois identifié des améliorations à mettre en œuvre par Terre de Liens.

**R4. Recommandation adressée à la direction de Terre de Liens :** Faire évoluer la codification analytique pour la simplifier et l'adapter; formaliser une doctrine et une note de consigne pour l'imputation par les réalisateurs du temps consacré aux activités inscrites dans le PDAR.

#### **5.4.4. Charges indirectes affectées au programme**

La note d'instruction relative à l'élaboration des programmes de développement agricole et rural prévisionnels 2018 des ONVAR apporte quelques évolutions pour tenir compte des observations formulées à l'occasion de l'évaluation à mi-parcours du PNDAR. Elle fixe un seuil maximum de 30 % pour les dépenses indirectes affectées au programme.

Les temps et coûts du fonctionnement général, c'est-à-dire des activités qui ne sont pas directement affectable à une action spécifique (celle du PDAR ou un autre programme), sont affectés à chaque activité au prorata de son temps de travail direct de l'année. Ceci est réalisé grâce à la comptabilité analytique restituée dans un tableur unique dit « balance analytique ».

Le calcul du taux de charges indirectes est réalisé sur la base de la comptabilité analytique en rapportant les coûts des services supports (direction, administration/comptable et secrétariat) à la totalité des charges directes engagées dans l'exercice (éléments contrôlés par le commissaire au compte). Calculé à partir de la balance analytique que les auditeurs ont pu examiner, conformément à la méthode attestée par le président de Terre de Liens et annexée au compte rendu de réalisation du programme, il est de 18,04 % pour l'année 2018.

Les auditeurs ont, par ailleurs, vérifié dans le tableau de compte rendu de réalisation consolidé du PDAR 2018 de Terre de Liens, certifié par son président en date du 20 mai 2019, que les dépenses indirectes affectées (51 517,51 €) représentaient bien 18% des dépenses directes (286 208,43 €).

Il est inférieur au ratio de 30 % maximum fixé par les instructions ministérielles.



## **CONCLUSION**

Les auditeurs ont pu constater que la gouvernance du programme par son responsable sous l'autorité du conseil d'administration est efficiente.

La fédération Terre de Liens remplit son rôle de tête de réseau.

La réalisation des actions a été, dans son ensemble, conforme aux prévisions. Les écarts ont été justifiés. Les livrables produits que les auditeurs ont pu consulter sont de bonne qualité.

L'enregistrement des temps de travail et des coûts permet d'assurer une bonne traçabilité des dépenses. Les différents ratios imposés par la DGPE sont respectés et expliqués pour ceux qui ne le sont pas.

Cependant des pistes d'amélioration ont été identifiées par les auditeurs, adressées à Terre de Liens pour ce qui concerne l'identification dans les fiches de postes des actions inscrites dans le programme, la description des actions tant dans la demande annuelle que dans le compte rendu, la visibilité du soutien apporté par le CASDAR pour les documents accessibles sur le site web internet et extranet du centre de ressources ainsi que l'évolution de la grille d'imputation analytique et la formalisation d'une note destinée aux réalisateurs pour l'imputation de leur temps.

Les auditeurs n'ont pas identifié de recommandation destinée à la DGPE, autre que celle d'assurer, lors de l'instruction, une plus grande vigilance au respect des recommandations formulées dans le présent rapport.

Au vu de leurs constatations, les auditeurs donnent une assurance raisonnable quant à l'effectivité des actions réalisés et concluent à la conformité de l'utilisation des fonds du CASDAR en référence aux instructions ministérielles.

### **Signatures des auteurs**

**Benoît BONNEFOI**

**Bertrand GAILLOT**





## **ANNEXES**



## Annexe 1 : Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE  
ET DE L'ALIMENTATION

Paris, le 16 JAN. 2020

La Directrice de Cabinet  
du Ministre de l'Agriculture  
et de l'Alimentation

à

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

N/Réf : CI 0821539

V/Réf :

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

PJ :

Dans le cadre de la mission confiée au CGAAER par l'arrêté du 7 avril 2007 modifié le 4 octobre 2016, je vous demande de réaliser les audits de conformité de l'utilisation des crédits du CASDAR inscrits dans le programme de travail 2020 du CGAAER, conformément aux propositions formulées par les Directions d'Administration Centrale et aux décisions du comité d'orientation du 11 décembre 2019 que je présidais.

Il s'agira de vérifier la conformité de la réalisation des actions prévues dans les programmes et projets conventionnés et de l'utilisation des crédits du CASDAR accordés aux bénéficiaires pour le financement de ces programmes et projets, après solde et paiement des subventions par les services compétents.

Il faudra également veiller aux risques de financement par le CASDAR, d'activités qui sont insuffisamment ciblées et non hiérarchisées et qui ne respectent pas les engagements des contrats d'objectifs.

—/—

Enfin, le risque de redondance entre les financements du CASDAR accordés aux mêmes organismes au titre de différents programmes mérite une attention particulière.

Au titre du Programme National de Développement Agricole et Rural 2014-2020, seront audités :

- le Programme Régional de Développement Agricole et Rural (PRDAR) 2018 de la Chambre régionale d'agriculture de Nouvelle-Aquitaine ;
- le PRDAR 2018 de la Chambre d'agriculture de Martinique ;
- le Programme de Développement Agricole et Rural 2018 de l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture ;
- le programme 2018 de l'Organisme National à Vocation Agricole et Rurale, Terres de liens ;
- le programme 2019 de l'Institut technique Terre Inovia.

Seront également audités les appels à projets suivants :

- l'appel à projets 2016 de l'Institut de la Vigne : lutte intégrée contre le court-noué de la vigne ;
- l'appel à projets 2016 du Groupement d'Intérêt Economique Fleurs et Plantes du Sud-Ouest : élargissement de la gamme / protection des plantes contre les bio-agresseurs ;
- l'appel à projets n° 2015-02 de l'Institut National de la Recherche Agronomique Auvergne-Rhône-Alpes - projet COLNATOR : amélioration de la gestion de la collection nationale orge.

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

La Directrice de Cabinet



Isabelle CHMITELIN

## Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
MIDOUX Brigitte brigitte.midoux@agriculture.gouv.fr	DGPE - BDA	Chargée de mission	04/03/2020
JANNOT Vincent v.jannot@terredeliens.org	Fédération Terre de Liens	Directeur du partenariat et des programmes	08/10/2020
AUBE Benoît b.aube@terredeliens.org	Fédération Terre de Liens	Responsable administratif et financier	08/10/2020



### Annexe 3 : Liste des sigles utilisés

AAP	Appel à projets
AE	Action élémentaire
APCA	Assemblée permanente des chambres d'agriculture
BDA	Bureau du développement agricole
CASDAR	Compte d'affectation spéciale pour le développement agricole et rural
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
DGPAAT	Direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires
DGPE	Direction générale de la performance économique et écologique des entreprises
ETP	Equivalent temps plein
FNAB	Fédération nationale de l'agriculture biologique
FNSAFER	Fédération nationale des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural
GFA	Groupement foncier agricole
JA	Jeunes agriculteurs
MAA	Ministère de l'agriculture et de l'alimentation
MCDR	Mobilisation collective pour le développement rural
MIGA	Mission d'inspection générale et d'audit
MUSE	Mission d'utilité sociale et environnementale
ONVAR	Organisme national à vocation agricole et rurale
PDAR	Programme de développement agricole et rural
PNDAR	Programme national de développement agricole et rural
RH	Ressources humaines
SAFER	Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural
SCI	Société civile immobilière
SGAF	Service de gestion administrative et financière
TdL	Terre de Liens



## Annexe 4 : Réponse de l'association Terre de Liens



### FÉDÉRATION TERRE DE LIENS

Association d'intérêt général sans but lucratif  
Organisme national à vocation agricole et rurale  
Organisme de formation

T. N° Joseph Richard : 29400 Crest

federation@terrede liens.org

www.terrede liens.org

Benoit Bonnefoi

Bertrand Gaillot

CGAER – Ministère de l'Agriculture

Auditeurs de l'ONVAR Terre de Liens

Crest, le 11 janvier 2021

Objet : Audit de conformité du programme CASDAR 2018 de l'ONVAR Terre de Liens

Messieurs,

Nous avons bien reçu votre rapport provisoire d'audit, soumis à une procédure contradictoire. Nous vous faisons donc part de nos observations.

Tout d'abord merci de ces retours constructifs avec vos 4 recommandations que nous allons pouvoir prendre en compte grâce à notre nouvelle organisation, plus de moyens humains avec Vincent Jannot, ancien directeur dédié maintenant à la direction des Programmes et des Partenariats ainsi que des compétences complémentaires avec l'arrivée de notre nouveau Directeur en mai 2019, Benjamin Duriez et d'un nouveau Responsable Administratif et Financier en juin 2020, Benoit Aubé.

Nous tenons aussi à dire que nous apprécions votre fine compréhension de notre organisation.

Enfin, vos recommandations déjà prises en compte en partie (segmentation des actions élémentaires en objectifs opérationnels, système d'enregistrement des temps de travail à imputer sur les crédits du CASDAR), vont nous permettre d'être encore plus performants et efficaces afin de mieux contribuer au Développement Agricole et Rural en France et en Europe.

Nous devons encore nous améliorer sur précision des fiches de poste des personnels affectés à la conduite des actions la clarté et la lisibilité des comptes rendus, et sur la visibilité du soutien apporté par le CASDAR. Ces points ont été bien identifiés et seront mis en pratique au cours du 1<sup>er</sup> semestre 2021.

Nous profitons de cette procédure d'audit pour rappeler combien cette reconnaissance ONVAR et les financements CASDAR sont importants pour Terre de Liens, en terme de légitimité, de reconnaissance institutionnelle et de moyens financiers. Nous sommes convaincus que l'agriculture française doit résolument emprunter la voie de l'agroécologie paysanne et



souhaitons que le PNDAR 2022-2027 s'oriente en ce sens, avec un soutien accru aux ONVAR au regard de leur efficacité et impact.

Benjamin Duriez  
Directeur

Dossier suivi par : Vincent Jannot - Directeur des Programmes et Benoit Aubé - Responsable Administratif et Financier

## Annexe 5 : Réponse de la DGPE

 <b>MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION</b>	
Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises  Service compétitivité et performance environnementale  Sous-Direction performance environnementale et valorisation des territoires  Bureau développement agricole et chambres d'agriculture	A l'attention de Monsieur Alain MOULINIER Vice-président du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux 251 rue de Vaugirard 75 732 PARIS Cedex 15
	Objet : rapport provisoire de la mission d'audit sur la conformité de l'utilisation des crédits du <u>CASDAR</u> par Terres de Liens (rapport n° 20015-04)  Paris, le

Monsieur le Vice-Président,

Le 16 décembre dernier, les missionnaires du CGAAER mandatés sur l'audit de conformité de l'utilisation des crédits du CASDAR par Terres de Liens pour son programme d'activité 2018, nous ont remis leur rapport provisoire (rapport n° 20015-04).

Je souhaite vous remercier pour les propositions figurant dans ce rapport qui vont nous permettre d'améliorer le suivi du programme de développement agricole de Terres de Liens.

Nous retenons les recommandations faites à l'encontre de Terres de Liens :

- Mentionner explicitement dans les fiches de poste des agents concernés leur responsabilité dans le pilotage et la mise en œuvre des actions inscrites dans le PDAR.
- Elaborer une doctrine pour assurer la visibilité pour l'utilisateur consultant en ligne les livrables ou leurs extraits réalisés avec l'aide du CASDAR et déposés sur le centre de ressources de Terre de Liens ; procéder aux adaptations nécessaires du site Web et diffuser des consignes aux réalisateurs du programme PDAR.
- expliciter plus clairement la segmentation des actions élémentaires en objectifs opérationnels et en actions tant dans le prévisionnel que dans le compte rendu du programme et porter une plus grande attention à la qualité rédactionnelle du rapport.
- Faire évoluer la codification analytique pour la simplifier et l'adapter; formaliser une doctrine et une note de consigne pour l'imputation par les réalisateurs du temps consacré aux activités inscrites dans le PDAR.

Nous serons attentifs à ce que Terres de Liens intègre bien les évolutions suggérées,

Dans le cadre de la phase contradictoire consécutive à la remise de ce rapport, nous n'avons pas d'observation particulière à émettre concernant les recommandations formulées par les missionnaires.