

Revue de l'Agence Bio en amont du renouvellement de son contrat d'objectifs et de performance (COP)

Rapport

établi par

Christophe GIBON

Inspecteur général de santé publique vétérinaire

Xavier DELOMEZ

Inspecteur général de santé publique vétérinaire

SOMMAIRE

LISTE CHRONOLOGIQUE DES RECOMMANDATIONS.....	4
RÉSUMÉ.....	5
INTRODUCTION.....	6
1. PRÉSENTATION ET BILAN DU COP DE L'AGENCE BIO POUR 2014 À 2017.....	7
1.1. Structuration du COP de l'Agence BIO.....	7
1.2. Adéquation du COP avec les missions de l'Agence Bio.....	8
1.3. Pertinence des sous-axes opérationnels.....	8
1.4. Des indicateurs de performance à revoir :.....	9
1.4.1. Des indicateurs trop nombreux.....	9
1.4.2. Des indicateurs sans portée stratégique	9
1.4.3. Des indicateurs avec levier d'action	9
1.5. Atteinte des objectifs.....	9
1.6. Conclusion sur la présentation du COP.....	9
2. APPROFONDIR DES THÉMATIQUES COMMUNES À PLUSIEURS OPÉRATEURS POUR LA PRÉPARATION DU COP.....	10
2.1. La maîtrise de l'information.....	10
2.1.1. Le système d'information.....	10
2.1.2. La fiabilité et le coût des données.....	10
2.1.3. La communication avec les autres opérateurs du MAA et leurs délégataires.....	11
2.1.4. La communication.....	12
3. PRENDRE EN COMPTE LES ENJEUX PROPRES À L'AGENCE BIO POUR LE PROCHAIN COP.....	13
3.1. Le périmètre de l'Agence Bio.....	13
3.2. La gouvernance de l'Agence Bio.....	13
3.3. La localisation de l'Agence Bio.....	13
3.4. La structuration des filières.....	14
3.4.1. Le financement :.....	14
3.4.2. L'animation du réseau régional et l'approche territoriale.....	14
4. LA MISE EN ŒUVRE DU NOUVEAU DU COP.....	16
4.1.1. La durée du COP.....	16
4.1.2. La méthodologie de réalisation.....	16
CONCLUSION.....	17
ANNEXES.....	18
Annexe 1 : Lettre de mission.....	19
Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées.....	22
Annexe 3 : Liste des sigles utilisés.....	23
Annexe 4 : Présentation de l'Agence BIO.....	24

LISTE CHRONOLOGIQUE DES RECOMMANDATIONS

- R1. La refonte du système d'information de l'Agence Bio, dont la nécessité a été bien prise en compte, doit être poursuivie de manière urgente..... 10
- R2. Les données recueillies par les organismes certificateurs, leur utilisation pour leur analyse de risque, leur transmission à l'INAO pour son analyse de risque et leur utilisation par l'Agence Bio à des fins statistiques, devront faire l'objet d'une étude et leur modalités de paiement renégocié..... 11
- R3. Le renforcement des liens entre l'Agence Bio, l'INAO, FAM, et le SSP sur des projets structurants de recueil et de mise à disposition des données doit se poursuivre sous l'impulsion de la tutelle..... 12
- R4. La communication de l'Agence Bio doit pouvoir s'appuyer sur des expertises relatives aux externalités positives du Bio et prendre en compte le fait que les nouveaux consommateurs de Bio seront plus sensibles à des campagnes médiatiques pouvant altérer leur confiance..... 12
- R5. Le COP de l'Agence Bio devra définir des indicateurs de performance à visée stratégique, en nombre limité. L'Agence Bio devra pouvoir agir sur ces indicateurs. Le COP sera réalisé dans le cadre d'une démarche participative..... 16

RÉSUMÉ

L'Agence Bio est un Groupement d'intérêt public (GIP) créé en décembre 2001, qui a vocation à rassembler l'ensemble des partenaires, publics et professionnels, en vue de contribuer au développement de l'agriculture biologique. Ses missions sont au nombre de quatre : accroître la connaissance du secteur, la promotion et la communication, la structuration de filières et les synergies entre acteurs, les notifications.

Il est sous la tutelle du Ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA) – mission agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales (AAFAR). Opérateur de l'État, il est lié par un contrat d'objectifs et de performance (COP) qui arrive à échéance en 2017.

Dans le cadre d'une professionnalisation de la tutelle, une mission a été confiée au CGAAER de procéder à une revue des opérateurs de la mission AAFAR, dont l'Agence Bio, en amont du renouvellement de leur COP en 2017.

Le présent rapport fait le bilan du COP qui arrive à échéance. Celui-ci comporte un trop grand nombre d'objectifs opérationnels qui pourraient toutefois être valorisés dans un projet de service. En terme de méthodologie il est donc recommandé de limiter le nombre d'objectifs opérationnels à ce qui est vraiment stratégique et sur lesquels l'Agence Bio dispose de leviers pour agir. Et la mise en place d'une démarche participative pour l'élaboration du COP doit être privilégiée.

Le rapport passe ensuite en revue les enjeux stratégiques spécifiques à l'Agence Bio et les enjeux stratégiques communs à plusieurs opérateurs. L'agriculture biologique a dépassé le stade où elle était une production de niche. Les nouveaux consommateurs pourront être plus sensibles à des campagnes médiatiques. La communication de crise ainsi que la communication sur les externalités de l'agriculture biologique deviennent des enjeux réellement stratégiques.

Trois recommandations du rapport portent sur des enjeux en lien avec la communication (système d'information, relations avec d'autres opérateurs et services du MAA, communication).

La recommandation de revoir la manière dont des données statistiques sont remontées à l'Agence Bio par les organismes certificateurs moyennant paiement mérite de la part des tutelles, mais aussi de l'INAO et de l'Agence Bio, une attention particulière.

Mots clés : Agence Bio, GIP, COP, tutelle, programme Ambition Bio, Agriculture biologique

INTRODUCTION

Conformément à la circulaire du Premier ministre du 23 juin 2015 relative au pilotage des opérateurs de l'État, le ministère chargé de l'agriculture a élaboré un plan de renforcement de l'exercice de la tutelle qui prévoit de confier au CGAAER une revue des opérateurs en amont du renouvellement de leur contrat d'objectifs et de performance.

C'est le fondement de la lettre de commande de la présente mission relative à la revue de l'Agence Bio, Groupement d'intérêt public (GIP) créé en 2001. La présentation du GIP figure en annexe 4 du présent rapport.

Il était initialement prévu que la présente revue serait réalisée de manière concomitante avec le programme faisant suite au programme Ambition Bio 2017 et que ses préconisations seraient élaborées en conséquence (cf. lettre de mission en annexe 1). Le nouveau programme de soutien à la production biologique a finalement été décalé dans le temps.

Une note de cadrage de la mission a été présentée en avril 2017 au secrétariat général et à la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises, puis transmise au cabinet du ministre.

1. PRÉSENTATION ET BILAN DU COP DE L'AGENCE BIO POUR 2014 À 2017

1.1. Structuration du COP de l'Agence BIO

L'Agence Bio a élaboré un Contrat d'objectif et de performances (COP) pour les années 2014 à 2017.

Ce COP est divisé en 5 axes opérationnels :

- Gérer les notifications des opérateurs en agriculture biologique ;
- Développer la connaissance économique du secteur ainsi que des effets environnementaux, sociaux et territoriaux ;
- Développer la communication sur l'agriculture biologique ;
- Contribuer à la structuration de filières avec la gestion du fonds Avenir Bio ;
- Optimiser le fonctionnement de l'Agence BIO.

Il existe un axe supplémentaire « Lien et élaboration entre le Fonds de structuration des filières biologiques françaises et l'Observatoire National de l'Agriculture Biologique », pour mettre de la cohérence entre deux axes majeurs (la structuration des filières et l'Observatoire national de l'agriculture biologique).

Deux des axes opérationnels sont déclinés en sous-axes :

Développer la communication sur l'agriculture biologique

- Mise en œuvre du programme d'information et de communication cofinancé par l'Union européenne ;
- Pérennisation d'actions de communication, d'information et de promotion d'intérêt permanent ;
- Approfondissement de thématiques ;
- Renforcement des partenariats et des synergies entre acteurs professionnels, interprofessionnels et publics, au niveau national et régional ;
- Renforcement du rayonnement international ;
- Prévention de crise.

Contribuer à la structuration de filières avec la gestion du fonds Avenir Bio

- Gestion du Fonds Avenir Bio ;
- Synergies avec les financeurs ;
- Bilan complet des programmes d'action et impacts sur le développement des filières biologiques ;
- Dispositif d'information permanent ;
- Dispositif d'information et de rayonnement renforcé.

Les 10 sous-axes ci-dessus et les quatre autres axes opérationnels (sans sous-axe) sont divisés en 73 indicateurs de performance pour lesquels des valeurs cibles sont fixées pour chaque année du COP.

Même si la terminologie diffère, la segmentation du COP de l'Agence Bio est compatible avec la segmentation demandée dans le Guide méthodologique pour la construction de contrats d'objectifs et de performance¹ qui doit servir de base à l'élaboration des COP. Les correspondances des termes utilisés figurent dans le tableau ci-après :

Guide méthodologique	COP de l'Agence Bio
Axe stratégique	Axe opérationnel
Objectifs stratégiques	Sous-axe opérationnel
Objectif opérationnel	Indicateur de performance
Indicateur	Valeur ou délai cible
Levier d'action	

1.2. Adéquation du COP avec les missions de l'Agence Bio

L'Agence Bio a quatre missions :

- accroître la connaissance du secteur, y compris les effets environnementaux et territoriaux (observatoire) ;
- promotion et communication ;
- structuration des filières et synergie entre acteurs ;
- notifications².

Les axes opérationnels du COP cadrent avec les missions de l'Agence Bio. Il a été rajouté un axe opérationnel relatif à la gestion de l'Agence Bio.

1.3. Pertinence des sous-axes opérationnels

Deux axes opérationnels ont été divisés respectivement en 6 sous-axes (Développer la communication sur l'agriculture biologique) et 5 sous-axes (Contribuer à la structuration de filières avec la gestion du fonds Avenir Bio). Ces sous-axes n'appellent pas de remarques particulières si ce n'est qu'il y a une possibilité de simplification : les sous-axes « Pérennisation d'actions de communication, d'information et de promotion d'intérêt permanent » et « Approfondissement de thématiques » pourraient être regroupés dans un sous-axe portant sur un plan de communication. Les sous-axes « Dispositif d'information permanent » et « Dispositif d'information et de rayonnement renforcé », tous deux relatifs au fonds Avenir Bio pourraient aussi devenir un élément d'un plan de communication.

¹ Ce document de 16 pages rédigé en 2014 est accessible avec le lien suivant :

https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/files/documents/gestion_publique/operateurs/OPE_Guide_COP_05052014.pdf

² La notification est une déclaration d'activité obligatoire des opérateurs en agriculture biologique auprès de l'Agence Bio. Elle est la première procédure indispensable dans la reconnaissance de la qualité d'opérateur en agriculture biologique et pour l'obtention des aides attribuées par l'État et les régions. La notification permet en outre, *une fois l'engagement au respect du mode de production biologique validé par l'organisme certificateur*, de figurer sur l'annuaire officiel des opérateurs notifiés en agriculture biologique (annuaire.agencebio.org)

1.4. Des indicateurs de performance à revoir :

1.4.1. Des indicateurs trop nombreux

Avec 73 indicateurs, le COP de l'Agence Bio devient difficilement lisible et constitue plus un catalogue des nombreuses actions réalisées qu'un document de portée stratégique.

Un premier travail de forme consisterait à regrouper des indicateurs dans un objectif plus fédérateur commun comme un plan de communication par exemple.

1.4.2. Des indicateurs sans portée stratégique

De nombreux indicateurs de performance peuvent être considérés sans portée stratégique et découlent du bon fonctionnement de l'organisme. C'est au niveau de l'axe opérationnel « fonctionnement de l'Agence Bio » que l'on pourrait effectuer les coupes les plus sévères. Si respecter le plafond d'emploi peut être stratégique pour certains opérateurs, c'est plus difficilement le cas pour un organisme dont l'effectif est stable et modeste. Faire un rapport annuel et payer dans les délais relève davantage d'un projet de service. En fait selon les missionnaires aucun des 9 indicateurs de performance de l'axe opérationnel « fonctionnement de l'Agence Bio » n'a un caractère stratégique.

1.4.3. Des indicateurs avec levier d'action

L'opérateur doit être en mesure de mettre en œuvre des objectifs qu'il maîtrise et doit pour cela disposer de leviers d'action. Si les leviers d'action ne sont pas indiqués dans le COP de l'Agence Bio, celle-ci est bien en mesure d'agir sur la totalité des 73 indicateurs de performance. Cela est logique puisque beaucoup relèvent du fonctionnement normal de la structure. L'absence de levier d'action n'est donc pas un moyen pour écarter des indicateurs de performance non pertinents du COP de l'Agence Bio et alléger celui-ci.

1.5. Atteinte des objectifs

La plupart des indicateurs de performance ont été atteints dans le bilan 2015 du COP. Les raisons de la non atteinte d'indicateurs est systématiquement documentée.

1.6. Conclusion sur la présentation du COP

Dans sa conception le COP de l'Agence Bio n'est pas éloigné des recommandations actuelles du ministère du budget. Les axes opérationnels (futurs axes stratégiques) correspondent aux quatre grandes missions de l'Agence. Si un toilettage peut être fait au niveau inférieur (objectifs stratégiques -sous axes opérationnels-), c'est surtout parmi les objectifs opérationnels (indicateurs de performance) que l'on pourra alléger le COP et le rendre plus lisible et plus tourné vers la stratégie.

Toutefois certains indicateurs de performances pourraient être valorisés dans le cadre d'un projet de service ou d'une gestion par objectifs.

2. APPROFONDIR DES THÉMATIQUES COMMUNES À PLUSIEURS OPÉRATEURS POUR LA PRÉPARATION DU COP

Dans ce paragraphe sont abordées les thématiques techniques qui doivent continuer à figurer dans la réflexion stratégique de l'Agence Bio. **La mission a voulu mettre l'accent sur ce qui lui semblait prioritaire.**

Les recommandations concernant l'Agence Bio du premier bilan intermédiaire de la mission CGAAER sur le plan Ambition Bio sont aussi un élément de priorisation dont il a été tenu compte :

« R3 : La mise en œuvre du Programme appelle, au stade où elle en est :

- la fiabilisation des observatoires régionaux et leur articulation avec l'observatoire national ;

- l'amélioration de la lisibilité de l'action de l'Agence bio au niveau régional. »

« R4 : Dans le futur programme, mettre en œuvre :

- une amélioration du dispositif d'amélioration des marchés ;

- un renforcement du fonds Avenir Bio ;

- un renforcement de l'obtention et la diffusion de références technico-économiques. »

2.1. La maîtrise de l'information

2.1.1. Le système d'information

Le système d'information (SI) utilisé par l'Agence Bio est fragile : l'un de ses composants (Windows server 2003) qui n'est plus maintenu assez régulièrement par Microsoft et la sécurité du SI a besoin d'être améliorée. Outre ces deux contraintes fortes, la structuration des données, la sécurisation des transferts de données et l'amélioration des services offerts aux partenaires nécessitent aussi une refonte profonde du SI de l'Agence Bio. Cette refonte était indiquée dans le COP en cours. Elle fait l'objet actuellement d'un document de stratégie avec échéancier qui a été présenté au conseil d'administration le 11 mai 2017 par la direction et en Conseil des systèmes d'Information du MAA le 14 septembre 2017.

R1. La refonte du système d'information de l'Agence Bio, dont la nécessité a été bien prise en compte, doit être poursuivie de manière urgente.

2.1.2. La fiabilité et le coût des données

L'Agence Bio rétribue les remontées d'information depuis les organismes certificateurs (OC) auxquels l'État a délégué des missions de contrôle car cette prestation n'a pas été prévue dans leurs obligations. Le plus gros, Ecocert, reçoit 31 000€. Une tarification à l'opérateur Bio dans un contexte de doublement du nombre d'opérateurs depuis 2008 (et donc un doublement des sommes versées) doit conduire à une réflexion sur le montant et la légitimité de ce versement. En outre les données remontées par les organismes certificateurs (OC) ne sont pas fiables et

nécessitent un travail de vérification au sein de l'Agence Bio. Par ailleurs, la question peut se poser de savoir si certaines données économiques recueillies par les organismes certificateurs ne sont pas nécessaires pour l'analyse de risque préalable à la programmation des contrôles.

R2. Les données recueillies par les organismes certificateurs, leur utilisation pour leur analyse de risque, leur transmission à l'INAO pour son analyse de risque et leur utilisation par l'Agence Bio à des fins statistiques, devront faire l'objet d'une étude et leur modalités de paiement renégocié.

Pour le contrôle technique des véhicules automobiles, il existe un autre modèle économique : les données sont remontées par les centres techniques de contrôle sur une base de données nationale dont le fonctionnement est payé à partir d'une contribution prélevée à chaque contrôle.

L'Agence Bio est un producteur de données statistiques. Un rapprochement avec le service de la statistique et de la prospective (SSP) pour garantir la qualité de la méthode de recueil des données et la fiabilité des données serait utile.

2.1.3. La communication avec les autres opérateurs du MAA et leurs délégués

Actuellement il n'y a pas d'échange de données en continu avec les autres opérateurs du ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA). Un travail de dialogue est nécessaire pour mettre à plat les données existantes et étudier les besoins d'échange.

L'utilisation du registre parcellaire graphique et l'évolution vers « l'open data » sont à prendre en compte. La géolocalisation des données est devenue un enjeu majeur et constitue un besoin prioritaire.

L'observatoire économique des signes officiels d'identification de la qualité et de l'origine (SIQO) qui vient d'être créé est une démarche intéressante quoique la structure ait été créée avant une définition complète des besoins. Cet observatoire, qui était en projet depuis 2012 regroupe l'Institut national des appellations d'origine (INAO), l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), l'Agence Bio, France AgriMer (FAM), le SSP et la DGPE. Le nouveau COP de l'Agence Bio devra prévoir des objectifs de résultats sur la mise en œuvre de cet observatoire.

Un rapprochement de l'Agence Bio avec d'autres acteurs peut lui faire profiter de réalisations innovantes. Par exemple, FAM anime un observatoire des prix et de marges qui ne prend pas encore en compte l'agriculture biologique, alors que l'association de consommateurs UFC-Que Choisir a lancé en septembre 2017 une polémique sur les marges pratiquées dans la grande distribution. L'Agence de services et de paiement (ASP) gère la déclaration PAC des exploitants bio et paye les aides du second pilier à la Bio. Ces aides sont payées sur la base du parcellaire déclaré dans le registre parcellaire graphique (RPG) par les exploitants, accompagné d'une attestation de la part de leur OC concernant les surfaces certifiées. L'élaboration de cette attestation pose aujourd'hui la question de la transmission du RPG aux OC pour simplifier la procédure et la rendre plus cohérente.

Si au paragraphe précédent la mission a signalé que les remontées de données depuis les organismes certificateurs posaient des problèmes de coût et de fiabilité et méritaient d'être réétudiées, elle rappelle que ces organismes bénéficient d'une délégation du MAA pour effectuer des contrôles et que la réflexion doit aussi porter sur leurs besoins. Par exemple, une géolocalisation des parcelles cultivées en Bio faciliterait les contrôles. Le MAA doit réexaminer avec l'INAO et l'Agence Bio les données demandées aux OC par ces deux organismes pour viser une simplification et une optimisation des flux de données.

R3. Le renforcement des liens entre l'Agence Bio, l'INAO, FAM, et le SSP sur des projets structurants de recueil et de mise à disposition des données doit se poursuivre sous l'impulsion de la tutelle.

2.1.4. La communication

L'Agence Bio a développé une capacité à communiquer sur les données qu'elle produit. Elle devra en particulier le faire sur les externalités positives du Bio sur lesquelles travaillent l'INRA et l'ITAB.

La communication revêt aussi un enjeu financier puisque l'Agence Bio soumissionne à un appel à projet européen.

En outre, elle a prouvé sa capacité à réagir à une situation de crise, par exemple quand le journal « 60 millions de consommateurs » a publié des analyses montrant que les saumons d'élevage Bio étaient plus contaminés par des produits chimiques que les saumons d'élevage conventionnel³. La communication de crise figurait dans le COP dont c'est un élément original.

Cette communication repose en fait sur les capacités de l'équipe de direction et sur la volonté affichée notamment au travers du COP.

La question de la communication en cas de crise impactant l'agriculture biologique doit être revue sous deux angles. D'abord, il s'agit d'anticiper des scénarios de crises ou d'attaques pouvant affecter la confiance du consommateur. Ensuite, il faudra bâtir en interministériel une stratégie de réponse dans laquelle l'Agence Bio a toute sa place, sous réserve qu'on l'ait définie. Cette réflexion devient nécessaire alors que le Bio change de dimension grâce à des consommateurs nouveaux mais moins convaincus et plus versatiles. Disposer d'expertises sur les diverses externalités positives du Bio aura toute son utilité pour ce public. Les discours selon lequel le Bio est par définition et par essence bon pour la santé et pour l'environnement ne suffira plus.

R4. La communication de l'Agence Bio doit pouvoir s'appuyer sur des expertises relatives aux externalités positives du Bio et prendre en compte le fait que les nouveaux consommateurs de Bio seront plus sensibles à des campagnes médiatiques pouvant altérer leur confiance.

³ Une explication est que les saumons d'élevage Bio sont nourris à partir de poissons marins eux-mêmes pollués alors que l'alimentation des saumons d'élevage conventionnel peut être à base d'autres produits animaux moins contaminés.

3. PRENDRE EN COMPTE LES ENJEUX PROPRES À L'AGENCE BIO POUR LE PROCHAIN COP

3.1. Le périmètre de l'Agence Bio

L'élargissement du champ de l'Agence Bio à des productions non agricoles - **textiles, cosmétiques, produits d'entretien, compléments alimentaires** - permettrait de regrouper dans l'Agence Bio l'ensemble des acteurs de la filière. Mais il posera la question des leviers d'action et de la représentation : ces acteurs n'ont actuellement aucun lien avec l'Agence Bio et seul le secteur de la cosmétique dispose d'une représentation nationale forte avec le syndicat Cosmébio. De plus ces secteurs ne sont pas cadrés par une réglementation européenne unique comme le sont la plupart des productions alimentaires.

Cet élargissement pourrait déboucher sur une modification du statut de l'Agence avec un élargissement des ministères concernés.

L'impact d'une augmentation de la dotation du fonds Avenir Bio serait également à prendre en compte.

Toutefois, les missionnaires pensent que le prochain COP doit être tourné prioritairement vers les actions d'accompagnement de la montée en puissance des productions Bio dans les champs agricole et alimentaire. Un point d'étape pourrait être fait à l'échéance des trois premières années incluant l'opportunité de lancer alors un chantier sur les productions Bio non agricoles.

3.2. La gouvernance de l'Agence Bio

La grande distribution ne dispose d'aucun représentant. Il existe un syndicat de la distribution spécialisée en produits Bio (Synadis). Un rééquilibrage au profit de l'aval et de la distribution permettrait d'affirmer la vocation de l'Agence Bio à fédérer toute la filière Bio.

En outre, depuis la création de l'Agence Bio, la filière a évolué. La grande distribution présente davantage de produits Bio dans ses linéaires (80 % des œufs Bio sont vendus en grandes surfaces). Les conseils régionaux sont désormais chargés de l'attribution des aides à la conversion et au maintien en agriculture biologique.

Mais si l'un des rôles de l'Agence Bio est de faciliter la concertation entre partenaires, elle passe sans doute davantage dans un premier temps par la participation aux groupes de travail thématique que par la participation au conseil d'administration.

3.3. La localisation de l'Agence Bio

L'agence BIO occupe en location, à Montreuil-sous-Bois, depuis le 2 mai 2005, une superficie de locaux entièrement rénovés de 281 m² situés à quelques centaines de mètres de l'Arboreal où sont logés l'INAO et France-Agrimer. Ces locaux comprennent :

- une surface d'accueil et de documentation, et un local technique (baie de brassage pour l'installation téléphonique et le réseau informatique), à l'entrée
- 7 bureaux, chacun d'une superficie moyenne d'environ 15m², et munis de larges fenêtres à double-vitrage favorisant l'éclairage naturel qui permettent l'accueil et l'activité de 16 agents (17 postes de travail).
- une petite cuisine avec évier et table de travail, munie de réfrigérateur, micro-ondes, vaisselle, etc.
- un local de stockage avec photocopieur et étagères de rangement ainsi qu'un important dégagement,
- et un balcon extérieur

Les ratios d'occupation de ce bien sont de 16.5 m² SUB / poste de travail et de 9.9 m² SUN / poste de travail. Son ratio d'optimisation (SUN / SUB) est de 59.7 %.

La question de transférer l'Agence Bio sur le site de l'Arboreal où des dizaines de bureaux seraient vacants reposera surtout sur une appréciation économique du secrétariat général du ministère d'optimiser la gestion budgétaire des implantations des opérateurs.

3.4. La structuration des filières

3.4.1. Le financement :

Le fonds Avenir Bio est un élément clé de la stratégie de l'Agence Bio qui avait été pris en compte de manière détaillée par le COP. Il restera un enjeu stratégique primordial.

Le premier bilan intermédiaire de la mission CGAAER sur le plan Ambition Bio souligne :

- le besoin d'améliorer la restitution des décisions du fonds Avenir Bio ;
- l'utilité du club des financeurs ;
- l'intérêt d'une augmentation significative du fonds Avenir Bio.

Le taux de subvention est actuellement de 22 % ce qui reste incitatif mais ne risque pas de fragiliser l'entreprise quand la subvention s'arrête.

A côté du fonds Avenir Bio, les autres sources de financement devront continuer à être recherchées et en particuliers le « club des financeurs ».

La piste d'une augmentation des contributions des cinq interprofessions impliquées dans l'Agence Bio devra être explorée en lien avec l'accroissement de la production. Il en est de même pour d'autres interprofessions qui manifestent leur intérêt pour l'Agence Bio en raison du développement de l'agriculture biologique dans leur filière.

3.4.2. L'animation du réseau régional et l'approche territoriale

Le renforcement des partenariats et des synergies entre acteurs professionnels, interprofessionnels et publics, au niveau national et régional, devra tenir compte du plus grand nombre d'acteurs possibles.

Le niveau régional est devenu majeur dans le développement de l'agriculture biologique. Le développement du réseau des observatoires régionaux de l'agriculture biologique (ORAB) et de leur lien avec l'observatoire national est à poursuivre.

La commission thématique de l'Agence Bio « environnement et territoires » devra être dynamisée et impulser en particulier des travaux permettant d'asseoir scientifiquement et économiquement les externalités positives de l'agriculture biologique.

L'Agence Bio a toute vocation à s'intégrer dans les États généraux de l'alimentation où seront traités les questions de création et de répartition de la valeur, d'une part, et d'évolution du modèle de production pour répondre aux attentes des consommateurs, d'autre part, qui sont deux thématiques où l'agriculture biologique a d'ores et déjà des expériences positives à mettre en avant.

4. LA MISE EN ŒUVRE DU NOUVEAU DU COP

4.1.1. La durée du COP

Il aurait été logique de caler la durée du COP sur celle du nouveau plan qui succédera à Ambition Bio 2017, celui-ci étant de nature à structurer certains axes stratégiques du COP. Toutefois le nouveau plan n'est pas lancé. Une autre alternative sera de caler la durée du nouveau COP sur celle d'autres opérateurs et notamment de l'INAO.

4.1.2. La méthodologie de réalisation

Le précédent COP avait été réalisé par la direction aidée par les agents puis présenté pour validation au conseil d'administration.

Actuellement la direction est engagée dans une démarche plus participative avec le personnel et le conseil d'administration. Elle a été présentée au conseil d'administration le 11 mai 2017. Trois groupes de travail thématiques ont été constitués :

- Observatoire national de l'agriculture biologique : Connaissance économique du secteur, mesure des effets environnementaux, sociaux et territoriaux et contribution aux orientations politiques (politique agricole commune post 2020 mais aussi politiques régionales et celles des Agences de l'eau). Les modalités de travail autour de la refonte du système d'information et de la gestion des notifications sont intégrées à ce thème de travail ;
- Communication, promotion et information auprès du grand public et des professionnels, gestion de la marque AB (Agriculture Biologique) à des fins de communication. L'accent est porté sur des publics cibles : restauration hors domicile, décideurs publics, enseignants et formateurs ;
- Mise en œuvre d'un programme de structuration de filières, gestion du Fonds Avenir Bio, développement de la coopération entre acteurs, renforcement de la lisibilité des réseaux d'appui aux porteurs de projets, dans le contexte du changement d'échelle de la Bio. La question d'un renforcement des partenariats avec les structures régionales sera étudiée ;

ainsi qu'un groupe de travail transversal :

- Evolution et optimisation des moyens et de la gouvernance de l'Agence Bio.

Une démarche participative est effectivement indispensable.

Enfin, le Guide méthodologique pour la construction de contrats d'objectifs et de performance devra être appliqué⁴. En particulier, les indicateurs de performance devront être en nombre limité, porter sur des enjeux stratégiques sur lesquels l'Agence Bio a des leviers d'action.

R5. Le COP de l'Agence Bio devra définir des indicateurs de performance à visée stratégique, en nombre limité. L'Agence Bio devra pouvoir agir sur ces indicateurs. Le COP sera réalisé dans le cadre d'une démarche participative

⁴ Ce document de 16 pages rédigé en 2014 est accessible avec le lien suivant :

https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/files/documents/gestion_publique/operateurs/OPE_Guide_COP_05052014.pdf

CONCLUSION

L'agriculture biologique a fortement augmenté ses parts de marché et connaît actuellement une forte croissance. A l'amont, 32 264 producteurs étaient engagés en bio fin 2016, soit une augmentation de 12 % par rapport à fin 2015. Les exploitations bio représentent 7,3 % des exploitations françaises, plus de 10,8 % de l'emploi agricole et plus de 5 % de la SAU.

L'Agence Bio au travers de son COP doit affirmer les axes stratégiques qui correspondent à ses quatre missions fondamentales et qui gardent toute leur pertinence.

A présent l'Agence Bio doit gérer le passage d'une production « de niche » à une production de plus grande ampleur dont l'image pourrait se retrouver banalisée.

Ainsi, l'agriculture biologique est désormais plus exposée au risque de campagnes médiatiques déstabilisantes. Le COP doit être l'occasion de repréciser l'organisation de la communication en cas de crise. Les externalités positives de l'agriculture biologique sont un enjeu majeur de communication à prendre en compte.

Par ailleurs, le rôle dévolu aux conseils régionaux d'un côté et le poids pris par la grande distribution de l'autre, qui ne sont pas présents au conseil d'administration, impliquent une révision des partenariats en terme de gouvernance. Enfin, le renforcement des liens avec d'autres opérateurs et services de l'État (FAM, INAO, ASP, SSP) devra être poursuivi.

Les relations avec les organismes certificateurs devront être clarifiées, même si tous les outils de négociation ne sont pas entre les mains de l'Agence Bio.

ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT

LA DIRECTRICE DU CABINET

Paris, le 9 NOV. 2016

N/Réf : CI 739647

à

Monsieur Alain MOULINIER
Vice-Président du Conseil Général
de l'Alimentation, de l'Agriculture
et des Espaces Ruraux (CGAAER)
251, rue de Vaugirard
75732 PARIS CEDEX 15

Objet : Lettre de mission pour la revue par le CGAAER de l'Agence Française pour le Développement et la Promotion de l'Agriculture Biologique (Agence BIO) en amont du renouvellement de son Contrat d'Objectifs et de Performance (COP).

Comme six autres opérateurs du Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt (MAAF) - mission Agriculture, Alimentation, Forêt et Affaires Rurales, le COP de l'Agence BIO arrive à échéance fin 2017. Aussi, je souhaite disposer, conformément à la circulaire de Monsieur Manuel VALLS, Premier ministre, du 23 juin 2015 relative au pilotage des opérateurs, d'un bilan approfondi du COP en cours, ainsi que d'orientations et de recommandations pour le futur COP, prenant en compte les évolutions pressenties pour les années à venir.

Dans ce contexte, je souhaite que la mission travaille d'une part sur un certain nombre de thématiques transversales à l'ensemble des opérateurs concernés par le renouvellement de leur COP (dont l'Agence BIO), en vue notamment de pouvoir établir une analyse comparative de l'efficacité des différents établissements sous tutelle du MAAF, et d'autre part, sur des thématiques propres à l'Agence BIO.

.../...

78 rue de Varenne – 75349 PARIS 07 SP – Tél : 01 49 55 49 55

Concernant les thématiques transversales, il conviendra d'évaluer la performance de l'opérateur sur la base de critères objectifs, notamment les coûts de gestion des aides, afin de pouvoir établir l'analyse comparative évoquée précédemment. La mission évaluera également la qualité de la comptabilité analytique de l'établissement en portant une attention particulière à la ventilation des effectifs selon les différentes missions. Une attention sera portée aux dispositions prises par l'établissement afin d'assurer une cohérence entre ses systèmes d'informations et ceux de l'Institut National de l'Origine de la Qualité (INAO), de FAM et du MAAF.

Par ailleurs, la mission émettra également un avis sur la durée du COP de l'établissement (4, 5 ou 6 ans).

S'agissant des thématiques relevant exclusivement de l'Agence BIO, il est proposé que la mission porte une attention particulière sur les points suivants :

- analyser, au regard de leur déclinaison dans les différents outils d'exercice de la tutelle, la déclinaison des objectifs portés par le MAAF, dont l'efficacité économique et la structuration des filières, en évaluant notamment les incidences du Fonds Avenir Bio, l'articulation des interventions des différents financeurs potentiels, publics et privés, les retombées des programmes de promotion, les partenariats avec les différentes structures régionales ainsi qu'avec l'Institut Technique de l'Agriculture Biologique ;
- évaluer l'efficacité de la gouvernance de l'établissement et la pertinence d'un élargissement éventuel des instances de gouvernance à de nouveaux membres ;
- envisager des pistes de rationalisation des travaux d'études, de suivi économique et de prospective entre Direction Générale de la Performance économique et environnementale des Entreprises, Service de la Statistique et de la Prospective, FAM, l'INAO et l'Agence BIO;
- émettre un avis sur la structure d'emploi de l'Agence BIO (adéquation Emplois Temps Plein/mission, prenant en compte la taille de l'Agence).

Les préconisations devront s'appuyer sur le programme de soutien à la production biologique qui suivra le programme Ambition Bio 2017 et qui sera élaboré de manière concomitante avec la revue de l'Agence BIO.

Vous étudierez la possibilité et l'opportunité d'élargir dans un moyen terme le champ de compétence de l'Agence BIO à des productions non agricoles telles que les produits cosmétiques ou textiles.

Vous veillerez à la bonne coordination de cette mission avec les différentes missions concernant les autres opérateurs concernés par le renouvellement de leur COP qui devront être réalisées selon une méthodologie commune, ainsi qu'avec les missions en cours menées par le CGAAER sur la budgétisation de la masse salariale des opérateurs et le contrôle interne comptable.

.../....

Je souhaite que cette mission d'expertise puisse s'organiser autour de différents points d'étapes entre les missionnaires et les services du Secrétariat Général et de la DGPE.

Vous voudrez bien désigner les membres du CGAER appelés à conduire cette mission qui devront établir sa note de cadrage qu'ils soumettront à ma validation. Je souhaite que le rapport définitif me soit remis au mois d'avril 2017.



Christine AVELIN



Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Florent GUHL	Agence Bio	Directeur	05 et 18/01/17
Michel LORENZO	Agence Bio	Responsable administratif	5 et 18/01/17
Nicolas PETIT	CGAAER	Membre	05/01/17
José RUIZ	CGAAER	Membre	05/01/17
Sylvie ROCQUES	CGAAER	Membre	05/01/17
Marie-Agnés VIBERT	SG	Sous-directrice	17/01/17
Bénédicte POINSSOT	SG	Adjointe à la SD	17/01/17
Mathias GINET	SG	Chef de bureau	17/01/17
Karine SERREC	DGPE	Sous-directrice	18/01/17
Valérie PIERZOVNIC	DGPE	Cheffe de bureau	18/01/17
Florence AILLERY	DGPE	Chargée de mission	18/01/17
Didier PERREOL	Agence Bio	Président	21/02/17
Adrian CHARTIN	Agence Bio	Chargé de mission	12/04/17
Eva LACARCE	Agence bio	Chargé de mission	12/04/17
Elisabeth MAILLOT-BOUVIER	CGEFI	Contrôleure générale	18/04/17
Olivier CATROU	INAO	Filière Agriculture biologique	22/05/17
Cécile FUGAZZA	INAO	Responsable du service contrôles	22/05/17
Hubert LABBE	INAO	Chef du bureau du SI	22/05/17
Anne-Marie MATHERAT	INAO	Chargée de mission	22/05/17
Julie REGOLO	INAO	Chargée d'étude économie	22/05/17
Cécile Fèvre	CGDD	Chargée de mission	08/06/07
Julien FOSSE	CGDD	Chef de bureau	08/06/07
Philippe ROGIER	CGDD	Sous-directeur	08/06/17

Annexe 3 : Liste des sigles utilisés

AB	Agriculture biologique
AAFAR	Mission Agriculture, Alimentation, Forêt et Affaires rurales
ASP	Agence de services et de paiement
CGDD	Commissariat général au développement durable
CGAAER	Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux
COP	Contrat d'objectifs et de performance
DGPE	Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises
ETP	Equivalent temps plein
FAM	France Agrimer
GIP	Groupement d'Intérêt Public
INAO	Institut National de l'Origine et de la Qualité
INRA	Institut National de la Recherche Agronomique
MAA	Ministère de l'agriculture et de l'alimentation
MAAF	Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt
MTES	Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire
OC	Organisme certificateur
ORAB	Observatoire régional de l'agriculture biologique
RPG	Registre parcellaire graphique
SI	Système d'information
SIQO	Signe d'identification de la qualité et de l'origine
SSP	Service de la statistique et de la prospective du secrétariat général du MAA

Annexe 4 : Présentation de l'Agence BIO

1- Structure et gouvernance

L'Agence française pour le développement et la promotion de l'agriculture biologique (Agence bio) est un groupement d'intérêt public français (GIP) créé le 15 octobre 2001 par les ministres chargés de l'agriculture et de l'écologie.

Elle comprend six membres :

- le ministère chargé de l'agriculture ;
- le ministère chargé de l'écologie et du développement durable ;
- la fédération nationale de l'agriculture biologique (FNAB) ;
- l'assemblée permanente des chambres d'agriculture (APCA) ;
- le SYNABIO (syndicat de réseau des entreprises agroalimentaires Bio) ;
- COOP de France (institution confédérale représentant la coopération agricole).

Tous siègent à l'assemblée générale et au conseil d'administration. Une présidence tournante est assurée par les membres de statut privé.

L'administration et le monde agricole disposent chacun de six représentants, l'aval de deux et la distribution d'aucun.

2- Missions de l'Agence Bio

L'Agence Bio a quatre domaines d'activité qui ont été retenus pour la fixation des objectifs de performance :

domaines d'activités	activités correspondantes
Accroître la connaissance du secteur, y/c les effets environnementaux et territoriaux (observatoire)	Chiffres clés de l'agriculture biologique Annuaire des opérateurs en agriculture biologique Baromètre de perception et consommation produits biologiques Analyses économiques, notes de synthèses et suivi de conjoncture
Promotion et communication	Mise en œuvre du programme d'information participation aux salons spécialisés en France et à l'étranger Site Internet et relations presse
Structuration de filières et synergie entre acteurs	Gestion du fonds de structuration des filières Avenir Bio commissions, groupes de travail thématiques, comité de liaison agence BIO/Interprofessions
Notifications	Traitement des dossiers

Depuis 2007 (premier appel à projets en 2008), l'Agence BIO gère le fonds de structuration des filières biologiques dénommé "Avenir Bio". L'appel à projets Avenir Bio a été institué dans l'objectif de tripler les surfaces en agriculture biologique, en France, à l'horizon 2012 (passage de 2 % à 6 %). Dans le cadre du Programme Ambition bio 2017 lancé en 2013, 4 millions d'euros par an sont désormais alloués à l'Agence BIO pour gérer Avenir Bio.

3- Le personnel :

L'Agence Bio est dirigée par deux agents issus du ministère chargé de l'agriculture et de collaborateurs de droit privé. Le plafond d'emploi de 15 ETP est stable depuis plusieurs années.

Il est à signaler que les 13 agents de statut privé de l'Agence Bio sont jeunes et qu'un seul départ en retraite est envisagé en 2018. L'équipe de direction a été complètement renouvelée en 2016 et 2017.

4- Données budgétaires :

Le tableau ci-dessous récapitule les clés de répartition et montants budgétaires prévus pour 2017 en fonction des quatre missions de l'Agence Bio :

domaines d'activité	accroître la connaissance du secteur	promotion et communication	structuration filières et synergie entre acteurs	notifications	Total
taux de répartition	23,75%	31,31%	34,84%	10,10%	100%
ressources humaines	221 160	291 450	324 380	94 010	931 000
fonctionnement logistique	46 489	61 264	68 186	19 761	195 700
Total (€)	267 649	352 714	392 566	113 771	1 126 700
dépenses liées directement aux actions	100 000	1 303 931	3 660 000	90 000	5 153 931
Total général (€) (y/c investissements)	368 361	1 657 584	4 053 611	204 074	6 283 6

5- Recettes

La majeure partie des recettes de l'agence BIO sont fléchées en ce qu'elles s'inscrivent pour un objet et dans un cadre prédéfinis. Elles se montent à 4 770 475 €, représentent $\frac{3}{4}$ environ du budget recettes (75,93%), en concernant les deux activités suivantes :

- Le fonds Avenir Bio financé par le ministère chargé de l'agriculture (4 M€) ;
- Le programme européen de promotion cofinancé par l'UE à 50% (563 475 €) et bénéficiant de la contribution, à hauteur de 207 000 €, de 5 interprofessions : CNIEL, Interbev (secteur animal), Interfel (secteur végétal), Intercéréales et Terres Univia (secteur grandes cultures), soit 770 475 € au total.

Le Crédit agricole a financé en 2016 le concours « Les trophées de l'excellence bio » qui a lieu tous les 2 ans.

Les recettes globalisées se montent à 1 512 026 € et représentent environ le dernier quart du budget recettes de l'agence (24,07%). Elles servent pour l'essentiel à financer la partie nationale de 50% du programme européen de promotion cofinancé, l'observatoire national de l'agriculture biologique, les dépenses de personnel et de logistique.

Ces recettes globalisées se montent à 100 000€ pour le ministère chargé de l'écologie et du développement durable et 10 000€ pour chacun des quatre membres professionnels. Le solde est financé par le ministère chargé de l'agriculture.

Le fonctionnement de l'Agence BIO repose en majeure partie sur des dotations versées par le ministère chargé de l'agriculture et l'élargissement de ses sources de financement constitue un enjeu.