

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES
MINISTÈRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

Contrôle général
économique et financier

N°18-02-05

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE
ET DE L'ALIMENTATION

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

n°18027

Analyse de la situation de l'Institut technique et scientifique de l'apiculture et de la pollinisation (ITSAP)

Diagnostic et propositions

établis par

Guy Correa

Contrôleur général

Françoise Lavarde

Ingénieure générale des ponts, des eaux et des forêts

Sophie Legrand

Contrôleuse générale

Nicolas Petit

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Juillet 2018

Table des matières

RESUME.....	5
LISTE DES RECOMMANDATIONS	8
1. OBJECTIFS ET DEROULEMENT DE LA MISSION	9
1.1. Périmètre et objectif de la mission.....	9
1.2. Déroulement de la mission.....	9
2. CONTEXTE DE LA FILIERE APICULTURE ET POLLINISATION	9
2.1. Économie de la filière apicole.....	10
2.1.1. Les apiculteurs et le cheptel apicole français	10
2.1.2. Le marché du miel et des produits de la ruche.....	12
2.2. Situation de la filière apicole.....	14
2.3. La filière pollinisation	15
2.4. La « filière » abeilles.....	15
2.5. Les acteurs de la R&D, de l'expérimentation et de l'innovation	16
3. PRESENTATION DE L'ITSAP - INSTITUT DE L'ABEILLE	16
3.1. Historique.....	16
3.2. Activités.....	17
3.3. Organisation opérationnelle.....	18
3.3.1. Plusieurs implantations	18
3.3.2. Un adossement dont la consistance n'est pas définie	19
3.3.3. Une équipe à dominante scientifique	19
3.4. Insertion scientifique et technique	20
3.4.1. L'UMT PrADE	20
3.4.2. La mobilisation du réseau des ADA	21
3.4.3. Les autres relations significatives.....	21
4. DIAGNOSTIC DES DIFFICULTES DE L'ITSAP.....	21
4.1. Les défaillances de la gouvernance	21
4.1.1. L'importance des attentes externes.....	21
4.1.2. Le Conseil d'administration	22
4.1.3. Le Conseil scientifique	24
4.1.4. Des forces scientifiques et techniques insuffisamment pilotées	25
4.2. Les éléments financiers.....	25
4.2.1. Le pilotage budgétaire et le suivi de l'exécution	26
4.2.2. L'analyse synthétique du bilan	28
4.2.3. Le compte d'exploitation	30
5. LES HYPOTHESES D'EVOLUTION.....	33
5.1. Les conditions nécessaires	33
5.2. Les hypothèses	34
5.2.1. La nature des hypothèses.....	34
5.2.2. L'analyse des hypothèses.....	35
6. QUELQUES SUJETS D'IMPORTANCE POUR L'AVENIR DE L'INSTITUT.....	38
6.1. La structuration et la coordination du réseau des ADA.....	38
6.2. L'enjeu européen.....	39

6.3. La sortie de l'adossement à l'ACTA	39
CONCLUSION	41
ANNEXES	43
ANNEXE N°1 : LETTRE DE MISSION	45
ANNEXE N°2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES OU AUDITIONNEES PAR TELEPHONE	47
ANNEXE N°3 : SITUATION FINANCIERE DE L'ITSAP	51
ANNEXE N°4 : CONDITIONS NECESSAIRES.....	65
ANNEXE N°5 : L'EXEMPLE D'ASTREDHOR	71
ANNEXE N°6 : LISTE DES SIGLES UTILISES.....	73
ANNEXE N°7 : LISTE DES TEXTES DE REFERENCE	77

RESUME

La mission d'analyse de l'Institut technique et scientifique de la pollinisation - Institut de l'abeille (ITSAP) confiée au CGefi et au CGAAER visait à construire un modèle réaliste de fonctionnement durable de l'institut. L'analyse menée et les nombreuses auditions réalisées ont amené à conclure qu'en l'état des positions des parties prenantes, un tel modèle n'existe pas. La mission a alors été réorientée vers la description de diverses hypothèses d'évolution de l'institut et des conditions de chacune quant à l'engagement des parties prenantes. Ceci permettra à ces dernières de se positionner quant à l'avenir de l'institut et à leurs rôles pour rendre cet avenir possible.

La dénomination de l'institut identifie trois champs d'action, l'apiculture, la pollinisation, l'abeille.

La filière apicole, d'une ampleur économique modeste (135 M€ de chiffre d'affaires), présente quelques particularités :

- sur les 50 000 apiculteurs recensés, 2 000 professionnels (au-dessus du seuil de 150 ruches) assurent les deux tiers de la production nationale de miel ;
- celle-ci, très variable d'une année sur l'autre, ne couvre qu'un quart à un tiers d'une consommation nationale de l'ordre de 45 000 t/an, d'où des importations importantes ;
- nonobstant sa modestie, la filière apparaît balkanisée, avec, pour la représenter, la coexistence de sept organisations syndicales et de sept groupements techniques et professionnels. La création de l'interprofession (InterApi), en début 2018, constitue un signe encourageant ;
- la vigueur des polémiques quant aux enjeux environnementaux qui la concernent et la facilité de l'économie souterraine en son sein contribuent à la maintenir dans une certaine confusion.

La pollinisation est un service écosystémique assuré par les insectes, d'un enjeu quinze fois supérieur pour les productions végétales qui en bénéficient. Si la part de l'abeille à miel dans ce service est indéterminée et si la part marchande demeure limitée (3 M€ de chiffre d'affaires annuel), cette partie visible de l'iceberg focalise évidemment l'attention des acteurs intéressés.

Enfin, l'abeille domestique est perçue comme une sentinelle alertant sur les dégradations de l'environnement, ce qui fait converger sur son étude de nombreux intérêts, souvent antagonistes.

Créé en mars 2010 pour produire et diffuser des connaissances techniques et scientifiques propres à la fois à soutenir le développement économique de la filière apicole et à objectiver les controverses qui peuvent la concerner, l'ITSAP apparaît comme un objet ambivalent :

- sa vocation est à la fois technique et scientifique ;
- face à un objet large, son Conseil d'administration ne comprend que des représentants de la filière apicole ;
- il n'est pas qualifié comme institut technique agricole (ITA), mais simplement adossé à l'ACTA pour pouvoir bénéficier d'une dotation annuelle du CASDAR (450 k€) au titre du PNDAR, ceci tout en disposant d'un Conseil scientifique propre ;
- sa direction est à Paris alors que l'essentiel de ses forces scientifiques et techniques (une vingtaine d'agents) est à Avignon, dans le cadre d'une Unité mixte technologique (UMT) l'associant à l'INRA.

Sa compétence scientifique est jugée remarquable, symbolisée par la publication d'un article fondateur sur l'impact des produits phytopharmaceutiques sur le non-retour à la ruche. Elle a contribué à faire de l'institut un destinataire privilégié des besoins d'étude de la puissance publique (DGAL et ANSES notamment) pour l'exercice de ses missions.

Le point de vue des apiculteurs paraît plus réservé, avec le reproche fait à l'institut de ne pas être suffisamment positionné sur la réponse aux problématiques techniques de la profession. Depuis 2016, la direction exécutive de l'institut a entrepris de mieux répondre à cette attente.

Les difficultés de l'institut découlent de deux défauts structurels : une gouvernance inadaptée et un financement autonome marginal :

- face à l'importance des attentes adressées à l'institut, le Conseil d'administration (CA) s'est révélé incapable d'arbitrer et d'imposer ses choix ; ses dissensions internes et son absence de ligne stratégique l'ont amené à se défaire de ses responsabilités sur la puissance publique ; il en est résulté, en sus d'un programme d'activités plus subi que choisi, dont le volume n'a pas été maîtrisé, une absence de ressaisissement face aux difficultés financières ; la mission estime que ces dysfonctionnements découlent en grande partie d'une composition inadéquate du CA ;
- la faiblesse du financement autonome (cotisations et marge sur prestations) limite la capacité de l'institut à assurer la part de financement qui lui revient dans les projets bénéficiant de subventions publiques (quote-part de dépenses directes prévues, dépassements de dépenses, charges indirectes excédant le montant financé,...) ; les insuffisances du CA en pilotage budgétaire et suivi de la gestion (notamment l'absence de financement des investissements) ont sensiblement aggravé les conséquences de ce mécanisme.

L'intervention d'urgence de l'État à la suite de la procédure d'alerte engagée par le Commissaire aux comptes a permis de compenser le cumul des déficits d'exploitation.

En toute hypothèse, l'avenir de l'institut nécessite la mise en œuvre de conditions préalables (les trois premières) et d'accompagnement (les trois suivantes) :

- le repositionnement de ses activités pour qu'elles correspondent à celles d'un institut technique ;
- la réforme de sa gouvernance, notamment par resserrement du CA ;
- le rééchelonnement de ses dettes ;
- l'élaboration d'un plan pluriannuel d'engagements assortis d'objectifs, agréé par l'Etat ;
- l'amélioration de sa gestion (budget prévisionnel, comptabilité analytique, suivi du programme),
- le regroupement des équipes sur une seule implantation.

Sur ces bases, la mission présente quatre hypothèses à la réflexion des parties prenantes ;

- H1 : refondation de l'institut actuel avec un niveau de ressources de l'ordre de 1 500 k€ ; cette hypothèse suppose un développement des ressources propres (cotisations, mécénat, prestations) et présente une période transitoire financièrement difficile tant qu'InterApi est incapable de financer la programmation de l'institut ;
- H2 : maintien de l'ITSAP en associant les filières végétales à son financement et à sa gouvernance, hypothèse qui permet d'envisager un niveau de ressources de l'ordre de 2 000

k€ en supposant un consensus entre filières apicole et végétales ;

- H3 : intégration dans un autre organisme, et l'ACTA apparaît alors le candidat le plus naturel, avec un modèle économique voisin de la H2 et une gestion de la transition plus facile ; en même temps, cette hypothèse présente des difficultés de principe ;
- H4 : séparation des activités apiculture et pollinisation, l'ITSAP ne conservant que la première avec un niveau de ressources un peu inférieur à celui de la H1 ; aux conditions de la H1, cette hypothèse ajoute une inconnue quant à l'avenir de l'activité pollinisation et interroge sur la pertinence de la séparation.

Enfin, si les parties prenantes ne parviennent pas à s'accorder sur l'une des quatre hypothèses précédentes ou que leur accord n'assure pas la mise en œuvre des conditions nécessaires évoquées, la dissolution (H5) doit être envisagée.

Toutes ces hypothèses ont des conséquences plus ou moins lourdes en matière de repositionnement des salariés, de besoin de diversification des ressources et de financement d'une période transitoire.

La mission signale enfin quelques sujets d'importance pour l'avenir de l'institut, que sa focalisation sur la recherche d'un modèle soutenable ne lui a pas permis de traiter :

- la structuration et la coordination du réseau des ADA ;
- l'enjeu européen ;
- la sortie de l'adossement et la clarification de ce « statut ».

Mots clés : abeille, apiculture, institut technique, interprofession agricole, pollinisation

LISTE DES RECOMMANDATIONS

R1	Repositionner les activités de l'institut	34
R2	Réformer la gouvernance de l'institut	34
R3	Rééchelonner les dettes	34
R4	Elaborer un plan pluriannuel d'engagements assortis d'objectifs, agréé par l'Etat	34
R5	Améliorer la gestion	34
R6	Regrouper les équipes sur une même implantation	34

1. OBJECTIFS ET DEROULEMENT DE LA MISSION

1.1. Périmètre et objectif de la mission

Par courrier du 25 janvier 2018 (cf. annexe n°1), la Directrice de cabinet du Ministre de l'agriculture et de l'alimentation et le Directeur de cabinet du Ministre de l'action et des comptes publics ont saisi le Vice-président du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) et la Cheffe du Service du contrôle général économique et financier (CGefi), afin que soit réalisé un diagnostic des problèmes de gouvernance et de la situation financière de l'Institut technique et scientifique de l'apiculture et de la pollinisation - Institut de l'abeille (ITSAP) et que des recommandations précises soient formulées afin de renforcer la structure financière et économique de l'institut et lui permettre de s'inscrire dans une perspective soutenable et réaliste de son activité.

1.2. Déroulement de la mission

La mission a commencé ses travaux le 20 février 2018 par une réunion avec la Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) et la Direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER) du Ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA), suivie par une rencontre avec le Président et la Directrice de l'ITSAP. Ces entretiens ont permis d'identifier un premier ensemble de parties prenantes que les membres de la mission ont souhaité rencontrer au plus vite, alors qu'ils analysaient en parallèle les nombreux documents administratifs et financiers remis par la direction de l'ITSAP. Les premières analyses de la mission ont été présentées au cabinet du Ministre de l'agriculture et de l'alimentation les 30 mars et 13 avril.

La poursuite de l'examen des documents financiers de l'ITSAP, en particulier la situation au 28 février 2018, et la réalisation de nombreuses auditions de parties prenantes ont amené la mission à estimer qu'en l'état de la situation de l'institut et des positions des parties prenantes, il était difficile de construire un modèle réaliste de fonctionnement durable de l'institut. Les travaux de la mission ont été réorientés, le 31 mai, vers la description de diverses hypothèses d'évolution de l'institut (dont la dissolution) et des conditions de chacune de ces hypothèses quant à l'engagement des parties prenantes. Ceci permettra à chacune de celles-ci de se positionner sur l'avenir de l'institut et sur son rôle pour rendre cet avenir possible.

La mission remercie l'ensemble des parties prenantes rencontrées pour l'intérêt et la qualité des échanges. L'annexe n°2, qui en fournit la liste, mentionne également quelques manques malgré les efforts de la mission pour organiser les entretiens correspondants.

2. CONTEXTE DE LA FILIERE APICULTURE ET POLLINISATION

Toutes deux liées à l'abeille, apiculture et pollinisation sont deux activités distinctes, qui seront présentées séparément.

L'apiculture, élevage de l'abeille à miel *Apis mellifera*, recouvre toutes les activités qui visent à produire les produits de la ruche : miel, gelée royale, pollen, propolis, cire.

La pollinisation est un service rendu par les pollinisateurs, dont l'abeille à miel, à toutes les plantes

qui ne peuvent pas s'autoféconder. La fécondation par les insectes est nécessaire à la quasi-totalité des productions horticoles, arboricoles, maraîchères et, dans une certaine mesure, aux productions d'oléoprotéagineux. En revanche, les productions céréalières ne nécessitent pas l'intervention de pollinisateurs. En outre, la pollinisation est un facteur essentiel au maintien de la biodiversité et, à ce titre, peut être considérée comme un service écosystémique.

Enfin, le fort impact environnemental de la filière et l'association de l'abeille à un écosystème sain et équilibré, constituent deux éléments forts de la compréhension du monde de l'apiculture.

2.1. Économie de la filière apicole

Les données économiques concernant la filière apicole proviennent de deux sources principales : les déclarations annuelles de ruches via l'application télérucher¹ et l'observatoire de la production de miel et de gelée royale géré par France AgriMer (FAM). Outre un audit de la filière apicole française publié en septembre 2012, FAM publie annuellement une synthèse.

Les données de l'observatoire sont issues des réponses fournies à un questionnaire ciblant prioritairement les apiculteurs détenant plus de 50 ruches. Toutefois, le taux de réponse est faible et les données globales sont obtenues en redressant les résultats de l'enquête au regard des résultats de télérucher. Il existe donc une marge d'incertitude non négligeable et nombre de personnes auditionnées ont souligné la sous-évaluation de la production de miel et l'importance de l'économie souterraine dans la filière.

Cette imprécision sur les données disponibles concerne également l'état sanitaire des ruches, même si la situation s'améliore.

2.1.1. Les apiculteurs et le cheptel apicole français

L'exploitation des données disponibles se heurte à une première difficulté, déjà soulignée par le député Martial Saddier dans son rapport de 2008 : l'absence de définition précise du statut d'apiculteur. L'Union européenne, comme FAM, retient un seuil de 150 ruches pour le statut d'apiculteur professionnel². Toutefois, en dessous de 400 ruches (seuil de la superficie minimale d'installation en apiculture), il est difficile de vivre de cette seule activité. Les statistiques de FAM mentionnent ces deux seuils.

Le tableau ci-dessous, issu des données de l'observatoire de FAM, donne l'évolution du nombre d'apiculteurs depuis 2014.

	2014	2015	2016
moins de 50 ruches	34 025	37 577	45 873
50 à 149 ruches	1 451	1 526	1 886
150 à 399 ruches	1 178	1 263	1 482
plus de 400 ruches	539	578	599
Total	37 193	40 944	49 840
% de professionnels	4,42	4,50	4,18

Les apiculteurs professionnels représentent moins de 5 % de l'ensemble des apiculteurs et leur part a tendance à se réduire, alors que le nombre total d'apiculteurs augmente du fait d'un meilleur

1 Depuis 2010, la déclaration des ruches est de nouveau obligatoire. Cette obligation avait été suspendue en 2006. Cette déclaration, réalisée par les apiculteurs à l'automne, sert de base pour l'attribution des crédits européens dans le cadre du PAE et facilite le suivi sanitaire des cheptels.

2 Les statuts de la nouvelle interprofession imposent que les représentants des apiculteurs soient affiliés au régime de protection sociale agricole en qualité de chef d'exploitation et que leur activité apicole soit au moins équivalente au seuil minimal d'assujettissement.

respect de l'obligation de déclaration, mais également d'un engouement du public pour cette activité qui ne semble pas nécessiter une formation lourde³.

En 2016, les apiculteurs professionnels ont produit 64 % de la récolte nationale de miel (16 100 t), alors que les apiculteurs détenteurs de moins de 50 ruches, qui représentent 92 % des effectifs, n'en ont produit que 25 %.

Les régions Nouvelle-Aquitaine, Occitanie, Auvergne-Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur regroupent près de 43 % des apiculteurs et assurent 64,5 % de la production de miel français.

Par ailleurs, l'enquête de FAM met en évidence un chassé-croisé de générations, avec une vague d'installations en apiculture, parallèlement au départ de la génération des exploitations constituées dans les années 70 à 80.

Le nombre de ruches déclarées chaque automne est en augmentation.

	hivernage 2014-2015	hivernage 2015-2016
nombre de ruches	1 200 930	1 316 570

Le nombre de colonies mises en production le printemps suivant est nettement inférieur, certaines colonies étant mortes ou trop faibles pour redémarrer.

	printemps 2015	printemps 2016
nombre de ruches	922 771	978 571

Il est désormais admis que les pertes de colonies d'abeilles, en sortie d'hiver ou en cours de production, sont multifactorielles⁴. Les causes purement sanitaires (infestation des ruches par l'acarien *Varroa destructor*, contamination par l'agent de la loque, maladie noire) se conjuguent avec des insuffisances de ressources alimentaires, les attaques du frelon asiatique (*Vespa velutina*) et des intoxications chroniques par des produits phytopharmaceutiques⁵, le tout concourant à un accroissement du stress des colonies et à leur moindre résilience. Alors que, dans les années 70, les ruches ne nécessitaient guère de suivi sanitaire, désormais l'apiculteur doit exercer une surveillance et des traitements réguliers et, dans un certain nombre de cas, notamment en cas d'attaque de loque, est contraint de détruire les colonies contaminées.

Il convient également de noter qu'une part de plus en plus importante d'apiculteurs professionnels se convertit en agriculture biologique. Ce phénomène pourrait encore s'accroître avec la forte augmentation de la demande de miel bio, même si cette production est extrêmement sensible aux aléas météorologiques. En 2016, 5,7 % des apiculteurs étaient certifiés bio.

Par ailleurs, le rendement de l'activité apicole est généralement faible ou, dit autrement, pour vivre de l'apiculture, il ne faut pas compter ses heures. De fait, de tout temps les apiculteurs ont été en marge de l'agriculture, qualifiés de paysans pauvres puisque réalisant une production hors-sol, ne nécessitant pas la maîtrise du foncier et les rendant dépendants des autres producteurs. S'installer comme apiculteur relève souvent d'une philosophie écologiste. Il convient également de prendre en compte que les jeunes apiculteurs qui s'installent disposent souvent d'un niveau supérieur de formation générale et qu'ils sont motivés par le côté indépendant du métier, ce qui ne favorise pas les dynamiques collectives, notamment syndicales.

³ Le déficit de formation professionnelle initiale demeure d'ailleurs un point préoccupant.

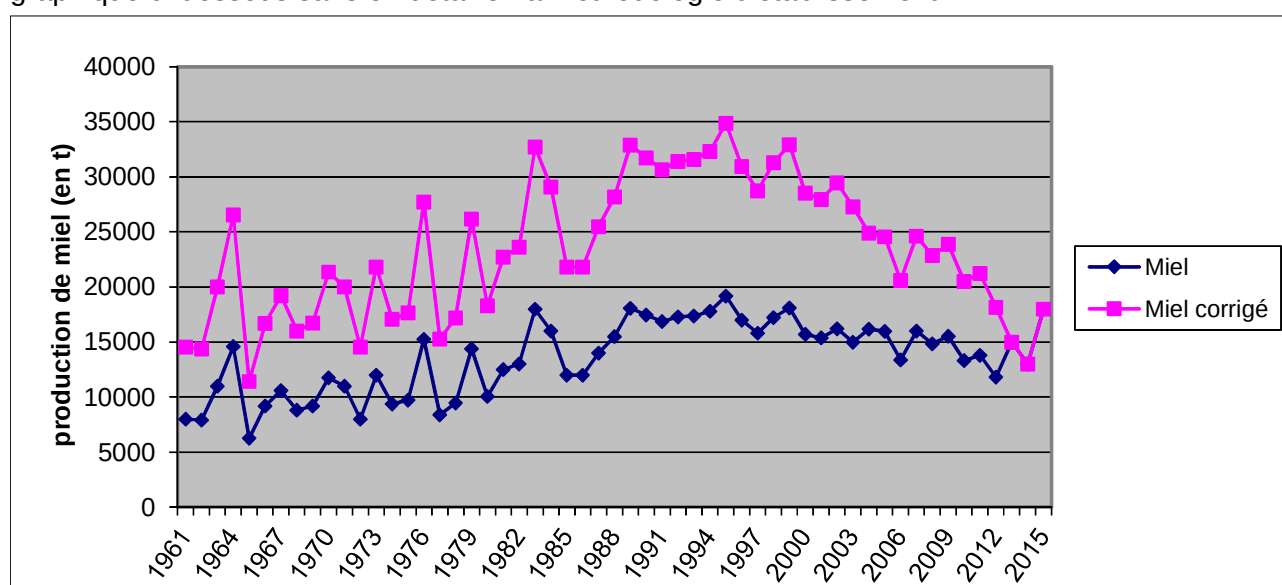
⁴ Rapport de l'ANSES, Mortalité, effondrement et affaiblissement des colonies d'abeilles, février 2009, et avis relatif à l'exposition des abeilles aux facteurs de stress, 30 juin 2015.

⁵ L'impact du facteur changement climatique, bien que souvent évoqué, n'est pas documenté à ce jour.

2.1.2. Le marché du miel et des produits de la ruche

Comme mentionné précédemment, les produits de la ruche sont multiples. On ne détaillera que les productions de miel et de gelée royale, car 60 % des apiculteurs possédant plus de 50 ruches et 93 % de ceux en possédant moins de 50 n'ont que ces productions.

La variation inter annuelle de la production nationale de miel est forte (13 200 t en 2014, 24 200 t en 2015, 16 100 t en 2016) et s'explique, pour une bonne part, par les conditions météorologiques. En revanche, la consommation nationale reste relativement stable, aux alentours de 45 000 tonnes, et le déficit de la balance commerciale du secteur miel est important (30 500 t pour 84 M€ en 2016). Toutefois, comme indiqué en préambule, les données relatives à la production et la consommation françaises de miel sont sujettes à caution. La plupart des interlocuteurs rencontrés reconnaissent l'existence d'un volume non négligeable de commercialisation non déclarée. Pour illustrer ce phénomène, le Réseau biodiversité pour les abeilles (RBA) a transmis à la mission le graphique ci-dessous sans en détailler la méthodologie d'établissement.

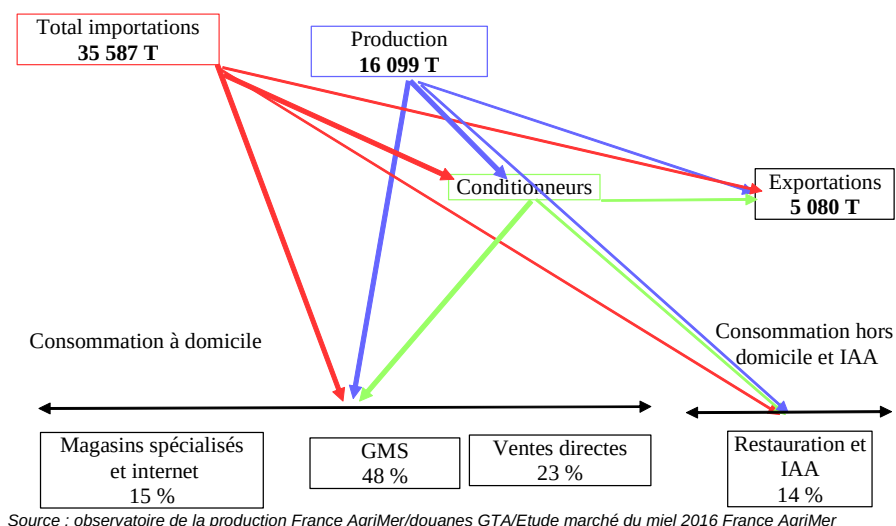


Ce graphique illustre, par ailleurs, que la filière apicole est passée d'une situation de production facile, dans les années 90, à une situation beaucoup plus tendue, où la production française est loin de satisfaire une demande toujours plus exigeante en matière de produits naturels et bio.

Les circuits de vente diffèrent suivant le nombre de ruches détenues. Chez les apiculteurs amateurs, entre 75 et 95 % de la production est écoulee en vente directe ou via des circuits indéterminés⁶. En revanche, plus le nombre de ruches détenues s'accroît, plus la part de commercialisation dans les circuits organisés (conditionneurs, coopératives, GMS, magasins spécialisés) augmente.

6 Qualifiés de "autres" dans l'enquête de FAM.

Le graphique ci-après résume la situation.



La production de gelée royale a atteint 2 870 kg en 2016. C'est une production très technique réservée aux professionnels de l'apiculture. Plus de la moitié de cette production est certifiée bio. Une partie de la production de gelée royale est commercialisée sous forme de produits transformés à base de gelée royale.

Les autres produits de la ruche, pollen, propolis et cire, ne représentent qu'une part très modique du chiffre d'affaires de la filière apicole.

Enfin, les apiculteurs commercialisent des produits transformés à base de miel (pain d'épices, nougat...) ainsi que le surplus des activités d'élevage (essaim et/ou reine) qu'ils ont engagées pour compenser leurs pertes de colonies.

Le tableau ci-après donne la valeur économique des livraisons « produits et services » de l'apiculture française en 2010 (audit économique de la filière apicole, FAM, septembre 2012).

Produits ou prestations	Montant estimé en €	en %
miel	115 155 000	86,2
pollen	1 709 000	1,3
propolis	438 000	0,3
gelée royale	3 563 000	2,7
cire	311 000	0,2
Sous-total produits de la ruche	121 176 000	90,7
pains d'épices	1 478 000	1,1
nougats	525 000	0,4
divers	2 110 000	1,6
Sous-total produits transformés	4 113 000	3,1
essaims	4 144 000	3,1
reines	1 065 000	0,8
Sous-total produits de l'élevage	5 209 000	3,9
pollinisation	3 048 000	2,3
Chiffre d'affaires total	133 546 000	100,0

2.2. Situation de la filière apicole

La structure de la filière apicole est complexe.

La représentation syndicale est assurée par **sept organisations syndicales principales**, certaines réservées aux apiculteurs professionnels, d'autres acceptant tous les apiculteurs :

- la Confédération paysanne ;
- le Syndicat des producteurs de miel de France (SPMF) ;
- la FNSEA ;
- la Coordination rurale ;
- le Syndicat national de l'apiculture (SNA) ;
- l'Union nationale des apiculteurs de France (UNAF) ;
- la Fédération française des apiculteurs professionnels (FFAP).

Existent également **sept groupements techniques ou professionnels** :

- la Fédération nationale du réseau de développement apicole – ADA France ;
- l'Association nationale des éleveurs de reines et centres d'élevage apicoles (ANERCA) en charge de la promotion de l'élevage et de la sélection ;
- le Groupement des producteurs de gelée royale (GPGR) ;
- la Fédération des coopératives apicoles (FEDAPI) ;
- le Syndicat des fabricants et grossistes de matériels apicoles (SNFGMA) ;
- le Syndicat français des miels (SFM), regroupant 14 conditionneurs de miel ;
- la Fédération du commerce et de la distribution (FCD), représentation apicole.

Ces structures ont des objectifs différents et les positions défendues sont parfois difficilement conciliables, par exemple sur l'utilisation des produits phytopharmaceutiques. Le caractère professionnel ou amateur de la pratique de l'apiculture est clairement une ligne de fracture, ce d'autant que les amateurs sont très majoritaires en nombre et disposent d'une force de frappe médiatique incontestable. Il en résulte de nombreuses tensions internes à la filière, certains se voyant reprocher leur aveuglement face à l'impact des produits phytopharmaceutiques, tandis que d'autres sont soupçonnés d'incompétence quant à la gestion sanitaire de leur cheptel et ainsi de faciliter la dissémination des parasites et maladies.

Paradoxalement, les adhésions multiples sont nombreuses (par exemple, les apiculteurs professionnels adhèrent au SNA ou à l'UNAF pour bénéficier des assurances groupe et à d'autres structures, en fonction de leurs productions, pour les publications techniques).

Malgré les efforts déployés, tant par certains acteurs professionnels au début des années 80 que par l'État à la suite du rapport Saddier, ce n'est que début 2018 que l'interprofession des produits de la ruche (InterApi) a pu voir le jour. Il semble que l'absence d'organisation de la filière soit considérée comme un avantage par certains acteurs. Jusqu'alors c'est le Comité apicole de FAM qui constituait le lieu officiel de rencontre pour les organisations professionnelles mais le Conseil d'administration de l'ITSAP en était, *de facto*, un autre.

Le fait que cette filière de production ne présente pas d'enjeu économique ou sanitaire majeur peut expliquer la tolérance accordée à des données économiques non exhaustives et à l'absence de représentation professionnelle structurée.

L'interprofession InterApi a été créée le 31 janvier 2018, a voté, le 27 avril 2018, son règlement intérieur et un budget de fonctionnement pour l'année 2018, n'a pas encore demandé sa reconnaissance au ministère en charge de l'agriculture, a lancé les travaux pour déterminer les actions qu'elle mènera, notamment en matière de soutien à la recherche appliquée (elle a ainsi demandé à l'ITSAP un recensement des projets et programmes susceptibles d'être financés ou cofinancés).

Elle devrait, à l'automne prochain, fixer les modalités d'établissement de la cotisation (assiette et taux) et celles de la collecte. C'est ainsi qu'elle envisage, dans un premier temps, la mise en place d'une cotisation volontaire avant de demander, dans un deuxième temps, celle d'une cotisation volontaire rendue obligatoire (CVO).

2.3. La filière pollinisation

Les abeilles à miel butinant largement, le service de pollinisation qu'elles réalisent est à la fois très large et pas toujours efficace. Mesurer leur contribution au service écosystémique de pollinisation et en assurer un juste retour aux apiculteurs ne sont pas des tâches aisées⁷.

9 % des apiculteurs français, en majorité des professionnels, déclarent pratiquer une activité de pollinisation, caractérisée par la conclusion de contrats financiers les rémunérant pour l'installation de leurs ruches à proximité ou sur des parcelles à polliniser. En 2010, ce service représentait 2,3 % du chiffre d'affaires de la filière apicole (cf. point n°2.1.2). Par ailleurs, on constate que certains producteurs, notamment les arboriculteurs, dont la production est très dépendante de la pollinisation entomophile, développent un atelier apicole afin d'internaliser cette prestation.

L'activité de pollinisation présente un potentiel de développement économique, ce qui passe par une amélioration du dialogue entre apiculteurs et agriculteurs.

Par ailleurs, on doit prendre en compte le rôle des apiculteurs amateurs qui assurent une grande partie du service écosystémique dans les régions où les conditions climatiques sont peu favorables à une production de miel importante et où, par voie de conséquence, les apiculteurs professionnels sont peu nombreux.

Enfin, la pollinisation n'est pas l'apanage de l'abeille à miel⁸. De ce fait, il existe une controverse sur l'éventuelle concurrence qu'exerceraient les abeilles à miel sur les autres pollinisateurs sauvages au niveau de la ressource et c'est sur la base de cette controverse que certains espaces protégés refusent l'installation de ruches.

2.4. La « filière » abeilles

Il ne s'agit pas d'une filière au sens économique du terme mais le monde de l'apiculture ne peut pas être dissocié de la place particulière qu'occupe l'abeille dans la société en général, l'abeille domestique étant vue comme une sentinelle alertant sur les dégradations de l'environnement. Sans cette composante, il est vraisemblable que la commission européenne n'aurait pas lancé une initiative sur les pollinisateurs.

Les parties prenantes intéressées par les abeilles ne se limitent donc pas aux apiculteurs et aux producteurs végétaux bénéficiaires de la pollinisation. Les associations de protection de la nature

⁷ A l'échelle de la France, le service écosystémique de pollinisation est évalué à 2 milliards d'euros.

⁸ Il existe en France plus de 1000 espèces sauvages assurant la pollinisation.

s'expriment également, notamment pour formuler des attentes en matière de recherche fondamentale et appliquée pour améliorer la protection des pollinisateurs sauvages et mieux comprendre les impacts de l'environnement sur le développement des colonies d'abeilles. On peut notamment citer le Réseau biodiversité pour les abeilles (RBA), qui axe l'essentiel de ses travaux sur la préservation et la reconstitution des ressources alimentaires des abeilles et pollinisateurs sauvages, ou l'association Terres d'abeilles, qui agit pour la protection des abeilles et pollinisateurs sauvages.

En outre, cette attention de la société portée aux abeilles et à leur rôle dans la protection de la biodiversité a permis à certains de « prendre en otage » les abeilles et la filière apicole et d'en faire leur « étendard » dans leur combat contre les modèles agricoles productivistes et l'usage des produits phytopharmaceutiques.

2.5. Les acteurs de la R&D, de l'expérimentation et de l'innovation

Historiquement, l'apiculture n'était pas considérée comme une production agricole et ne s'inscrivait pas à l'agenda des chambres d'agriculture. Après l'échec d'un premier institut technique adossé à l'interprofession Intermiel au début des années 80, les apiculteurs professionnels, conscients de la nécessité de disposer de connaissances et d'outils adaptés à leur production, notamment en ce qui concerne la lutte contre le varroa, se sont regroupés localement au sein d'Associations régionales de développement apicole (ADA), elles-mêmes regroupées au sein du Centre national de développement apicole (CNDA).

Les grands centres de recherche français que constituent le CNRS et l'INRA ont tous deux des unités qui travaillent sur l'abeille. On peut citer notamment l'UR 406 « abeilles et environnement » du centre INRA d'Avignon, l'unité INRA du Magneraud et le Centre d'étude biologique de Chizé (CEBC), dépendant du CNRS.

L'ANSES intervient à la fois dans la délivrance des autorisations de mise en marché (AMM) des produits de traitement des ruches et dans l'évaluation de la dangerosité des produits de traitement agricole vis à vis des abeilles et des pollinisateurs sauvages. Elle dispose d'un laboratoire consacré aux abeilles au sein de son centre de Sophia-Antipolis.

Les travaux concernant la pollinisation sont peu nombreux, seuls Terres Inovia et les syndicats de producteurs de semences (FNAMS et ANAMSO) ont engagé des travaux avec l'INRA dans ce domaine mais avec une approche assez fondamentale.

3. PRESENTATION DE L'ITSAP - INSTITUT DE L'ABEILLE

3.1. Historique

L'Institut technique et scientifique de l'apiculture et de la pollinisation - Institut de l'abeille (ITSAP) est une association loi de 1901 qui a été créée le 12 mars 2010.

Les conditions de sa création méritent d'être rappelées. Confrontés à des baisses de production et des mortalités d'essaims, alors sans explication, les apiculteurs les ont attribuées à l'impact du gauchisme et du régent et ont demandé l'interdiction de leur emploi. Il s'en est suivi une controverse avec les agriculteurs qui n'ont pas admis que des paysans sans terre viennent s'immiscer dans leurs pratiques. Par ailleurs, les apiculteurs, notamment les amateurs, ont profité de leur puissance

médiatique pour sensibiliser l'opinion publique et la mobiliser contre l'emploi des produits phytopharmaceutiques et dénoncer les pratiques agricoles intensives. Pour sortir de cette controverse, le ministère de l'agriculture a souhaité mettre rapidement en œuvre une des propositions du rapport Saddier, la création d'un institut scientifique et technique de l'apiculture et de la pollinisation - institut de l'abeille, en utilisant le CNDA pour créer un institut technique original⁹.

3.2. Activités

L'ITSAP a pour objectif de contribuer à relever les défis de l'apiculture à travers la recherche appliquée, l'assistance technique et économique, l'animation, la diffusion et la valorisation des résultats de la recherche, ou encore la formation. Il conduit les actions décidées par les professionnels de la filière apicole. Ses travaux sont censés traduire les attentes et préoccupations prioritaires du terrain.

En accord avec les conclusions de « l'audit » réalisé en 2015 par la société de conseil Boost your business, son programme d'activité est centré sur l'apiculteur et ses préoccupations. Le tableau ci-après, extrait du rapport d'activité 2017 de l'institut, l'illustre.

Quelle est la qualité de mes produits ? Contamination cires en apiculture : - réalisation d'un état des lieux - les recommandations - les pistes de travail	Quelles sont les causes de mes pertes de colonies et de mes baisses de production ? - surveiller les résidus de pesticides et leurs impacts - améliorer les ressources florales grâce au changement de pratique des agriculteurs - observatoire des mortalités et affaiblissement des colonies d'abeilles mellifères	Comment lutter contre les bioagresseurs ? Lutter contre Varroa : - tester de nouvelles manières de traiter - investiguer la voie génétique de la tolérance à varroa Lutter contre le frelon à pattes jaunes : - objectiver l'efficacité du piégeage des fondatrices - mettre au point un appât sélectif
Se former et s'informer : Où trouver de l'information ? - le site internet, le blog et les newsletters - les journées de la recherche apicole - le guide des bonnes pratiques apicoles - les formations - les colloques	APICULTEUR	Quelle stratégie de renouvellement adopter ? - les stratégies de renouvellement du cheptel - les pratiques d'élevage
Quels outils sont disponibles ? - la mallette pédagogique pour les formateurs - la base de données IODA et ses applications - l'annuaire des laboratoires - la grille VarEval - le cahier de miellerie et le registre d'élevage - le manuel des procédures expérimentales	Mon exploitation est-elle performante ? - établir des références technico économiques pour répondre aux acteurs de la filière - vers une définition de la durabilité des exploitations agricoles	Comment évaluer les effets des pesticides avant leur mise en marché ? Vers une validation internationale du test de retour à la ruche pour une meilleure prise en compte des effets des faibles doses dans les procédures officielles

⁹ L'ITSAP est le seul institut technique dont le nom comporte l'adjectif scientifique. Pour le député Martial Saddier, l'institut scientifique et technique devait élaborer les cahiers des charges des programmes de recherche et organiser les appels à projets. Il devait rendre compte aux pouvoirs publics ainsi qu'à l'interprofession, et assurer la diffusion des résultats et des évolutions scientifiques et techniques. Son fonctionnement s'articulait autour de personnalités scientifiques dont l'autorité n'était pas contestable. Il devait être indépendant des structures syndicales ou de tout autre organisme ayant cette vocation.

Les grandes orientations du programme de l'ITSAP prennent en compte les actions prioritaires de recherche et développement identifiées par la profession représentée au sein du Comité apicole de FAM et du Groupe expert apicole du Conseil national d'orientation de la politique sanitaire animale et végétale (CNOPSAP). Le programme d'actions est établi en cohérence avec celui de l'unité mixte technologique (UMT) Protection de l'abeille dans l'environnement (PrADE), défini sur la période 2014-2019. Il s'inscrit également dans le contrat d'objectifs de l'ACTA, notamment son action « Abeilles et pollinisation », pour répondre aux objectifs du Programme national de développement agricole et rural (PNDAR).

L'institut a été également amené à lancer des actions de recherche à la demande de l'État. Il s'agit notamment du programme BAPESA, visant à objectiver la relation entre le dépérissement des colonies d'abeilles et la réalisation de traitements sanitaires prophylactiques sur des animaux d'élevage, mais aussi du programme de lutte contre le frelon asiatique ou de la mise en place de l'observatoire de la mortalité et des affaiblissements de l'abeille (OMAA).

Pour mettre en œuvre sur le terrain les expérimentations et les suivis d'exploitation, l'ITSAP s'appuie sur le réseau des ADA¹⁰. L'appui scientifique est apporté par l'UR 406 « Abeilles et environnement » de l'INRA et le laboratoire « Abeilles » de l'ANSES.

Le choix des thématiques de recherche est généralement considéré comme pertinent mais la base des apiculteurs semble avoir du mal à comprendre que la phase d'accumulation de données et de mesures est un préalable à la mise au point de solutions techniques opérationnelles. Les travaux de l'ITSAP leur semblent éloignés de leurs préoccupations quotidiennes et, malgré les efforts de l'institut (publication du guide de procédure, journées de la recherche apicole...), il semble que le transfert des résultats de la recherche auprès des apiculteurs n'ait pas été suffisamment réalisé.

3.3. Organisation opérationnelle

Le fonctionnement de la gouvernance est abordé dans le chapitre 4. Cette gouvernance se compose d'un Conseil d'administration de trente membres, d'où est issu un Bureau contrôlé majoritairement par le CRDA, d'une Assemblée générale et d'un Conseil scientifique.

3.3.1. Plusieurs implantations

Le siège de l'ITSAP est à Paris. L'institut loue des locaux (pour loger 6 agents) au sein de la Maison nationale des éleveurs (MNE) ce qui lui assure une proximité physique avec l'ACTA et rappelle que l'apiculture est une activité d'élevage.

Les équipes techniques sont basées à Avignon, au sein du Centre INRA (une convention d'hébergement règle les modalités pratiques). Les liens avec l'UR 406 sont donc forts. Seules exceptions, les deux agents affectés à la mise en place de la base de données, qui sont localisés à Toulouse, la chargée de mission génétique installée à l'INRA de Jouy-en-Josas et deux chargées de mission hébergées dans les bureaux de la direction.

Compte tenu de la faiblesse de ces effectifs, on peut s'interroger sur la pertinence de cette pluri-localisation qui se traduit par des coûts supplémentaires et distend les relations entre l'équipe technique et la direction.

¹⁰ Ce réseau couvre pratiquement tout le territoire français, y compris l'île de La Réunion, et représentait, fin 2017, environ 35 ETP (ingénieurs et techniciens).

3.3.2. Un adossement dont la consistance n'est pas définie

Même si le libellé de l'institut laisse à penser qu'il a la qualification d'institut technique agricole (ITA), il n'en est rien. C'est uniquement via une procédure d'adossement à l'ACTA que l'ITSAP peut bénéficier du dispositif de financement des ITA. Cette procédure d'adossement, qui n'est pas clairement définie au plan administratif, a été conçue pour permettre à des instituts techniques de développer des partenariats avec des instituts qualifiés. En conséquence, le programme de travail de l'ITSAP est validé par le COST de l'ACTA et inscrit dans le contrat d'objectifs que cette dernière présente dans le cadre de sa qualification comme tête de réseau des ITA. Les financements attribués à l'ITSAP au titre du PNDAR sont donc versés à l'ACTA qui les rétrocède à l'ITSAP.

Au plan pratique, l'adossement à l'ACTA permet également à l'ITSAP de bénéficier, contre rémunération, de certaines fonctions supports, notamment la comptabilité, et surtout lui a permis de percevoir des avances de trésorerie conséquentes.

L'ACTA est membre du CA mais n'y a plus participé physiquement depuis octobre 2012. De même, la Direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER) du ministère en charge de l'agriculture, qui peut participer au CA des ITA¹¹ au titre du subventionnement par le CASDAR de certains projets, n'a pas participé à celui de l'ITSAP depuis janvier 2013.

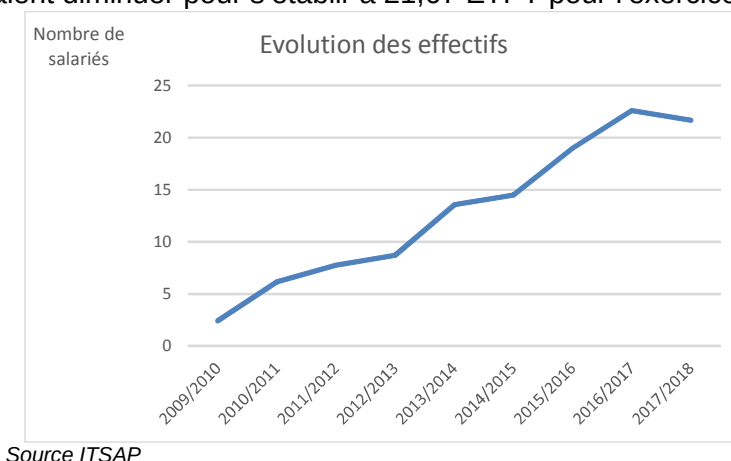
Bien que les statuts de l'ITSAP prévoient la présence d'un représentant de l'État avec voix consultative et que divers agents d'administration centrale participent aux réunions du CA, il n'y a pas eu de désignation concertée d'un représentant de l'État.

La définition imprécise du statut d'institut adossé a eu pour conséquence un défaut de surveillance de la part des autorités en charge du suivi des instituts techniques, la DGER estimant que via le suivi de l'ACTA elle exerçait celui de l'ITSAP et l'ACTA considérant que l'adossement ne lui conférait aucune obligation de suivi rapproché.

Au total, l'adossement à l'ACTA a conféré une fausse assurance à tous les responsables et acteurs.

3.3.3. Une équipe à dominante scientifique

Les effectifs de l'institut ont régulièrement progressé pour atteindre 22,60 ETPT pour l'exercice 2016/2017. Ils devraient diminuer pour s'établir à 21,67 ETPT pour l'exercice 2017/2018¹².



Même si l'institut réalise de nombreux travaux techniques en direct avec des CDD (il a compté

11 Plus généralement, cette possibilité est ouverte pour tous les organismes bénéficiant de ce type de subventions (ex : les ONVAR).

12 Ces données n'intègrent pas les personnels mis à disposition par l'ACTA.

jusqu'à 30 CDD en 2017, essentiellement des techniciens chargés d'effectuer des mesures et des relevés auprès des apiculteurs adhérents des ADA), il s'appuie sur les techniciens d'expérimentation au sein des ADA, partenaires ou prestataires.

Plusieurs points peuvent être relevés :

- la structure des emplois pour l'exercice 2017/2018 est de 13,96 ingénieurs, 4,79 techniciens, un doctorant et 1,92 apprenti et contrat d'insertion. Ces personnels, jeunes, motivés et compétents, pourraient chercher à valoriser leur expérience auprès d'autres employeurs si l'incertitude sur l'avenir de l'institut se prolonge ;
- 60% de ces personnels bénéficient d'un CDI ;
- l'ensemble des personnels de l'institut n'est pas porté par son budget. Il en est ainsi de la directrice et de l'assistante de direction qui sont mises à disposition, à titre gratuit, par l'ACTA. En revanche, la rémunération du directeur scientifique et technique de l'institut, également mis à disposition par l'ACTA à hauteur de 0,5 ETP, est enregistrée sur la ligne « Frais de personnel extérieur » ;
- l'institut ne rencontre pas de difficulté particulière de recrutement (les vacances frictionnelles sont faibles même si un turn-over existe ; les postes ouverts sont pourvus rapidement) ;
- le nombre de salariés a progressé au cours de l'exercice 2016/2017 alors même que l'exercice précédent était déjà déficitaire. L'institut justifie ce paradoxe par la « nécessité d'assurer la continuité de projets engagés avec une embauche de six techniciens pendant la saison apicole pour la deuxième année du projet BEESTRONG (ces recrutements n'auront pas lieu en 2018 : le projet a été transféré à l'INRA) » et avec le maintien des recrutements temporaires pour les projets dont la main d'œuvre était financée (ex : BAPESA).

3.4. Insertion scientifique et technique

3.4.1. L'UMT PrADE

L'UMT Protection de l'abeille dans l'environnement (PrADE) a été créée à la suite d'un appel à projets du ministère en charge de l'agriculture de 2009 (elle préexistait donc à l'ITSAP). A l'époque, elle associait l'ACTA, le CNDA et l'INRA (UR 406). L'UMT a obtenu sans difficulté son renouvellement en 2014 et, à cette occasion, sa composition s'est élargie au Centre technique interprofessionnel des oléagineux et du chanvre (CETIOM, devenu Terres Inovia¹³). L'objectif principal de l'UMT PrADE est d'améliorer la durabilité des systèmes apicoles et le service de pollinisation.

La participation à l'UMT permet à l'institut de bénéficier d'un accès privilégié aux résultats de la recherche fondamentale. En retour, l'ITSAP permet aux chercheurs d'avoir un contact direct avec les apiculteurs, au travers du réseau des ADA, ce qui leur permet de bien comprendre les préoccupations techniques. Toutefois, il apparaît que les travaux de recherche engagés dans le cadre de l'UMT ont des objectifs relevant de la recherche fondamentale.

Les responsables de l'ACTA, de l'INRA et de l'ANSES, tout comme ceux de la Direction générale de l'alimentation (DGAL) du Ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA) ou ceux du

¹³ Dans la réalité, cet organisme ne participe pas aux activités de l'UMT.

Ministère de la transition écologique et solidaire (MTES) ont tous salué la qualité du travail de l'équipe réunie au sein de l'UMT PrADE¹⁴.

3.4.2. La mobilisation du réseau des ADA

Les ADA sont membres de l'ITSAP et disposent en son sein d'une structure spécifique, le Comité du réseau de développement apicole (CRDA), lieu de concertation et de coordination, visant à faire remonter les besoins et préoccupations du terrain et à favoriser l'harmonisation nationale des actions de développement des ADA (article 10 des statuts de l'institut). Force est de constater que le fonctionnement du CRDA est déficient, avec beaucoup de difficultés à harmoniser les actions des ADA qui veillent chacune à préserver sa spécificité¹⁵, ce qui handicape l'action de l'ITSAP. La création d'ADA-France en 2013 n'a pas permis d'améliorer la coordination du réseau. Les relations de l'institut avec les ADA sont techniques et financières : l'institut s'appuie sur leur réseau pour la mise en œuvre de certains projets et les crédits du programme apicole européen (PAE) destinés aux ADA transitent par l'ITSAP.

3.4.3. Les autres relations significatives

Au fil des années, l'ANSES est devenue un partenaire important de l'institut du fait de la réorientation sur la co-exposition des abeilles aux facteurs de stress¹⁶ de ses activités d'expertise. Les travaux de l'ITSAP sont également précieux pour fonder l'action réglementaire de l'ANSES en délivrance d'autorisations de mise en marché. En retour, l'ITSAP peut faire bénéficier les apiculteurs d'informations actualisées sur les produits et protocoles de traitement utilisables pour améliorer l'état sanitaire de leurs ruches. Les relations ont été formalisées, en août 2017, par un accord de partenariat ANSES-ITSAP dans le cadre de la mission de phytopharmacovigilance dévolue à l'ANSES. En outre, l'ANSES a assuré des prestations d'analyses pour l'ITSAP.

L'institut n'a pas développé de relations directes avec des instituts techniques concernés par la pollinisation ou les évolutions des pratiques agricoles. En effet, le partenariat avec Terres Inovia au titre de l'UMT PrADE n'a pas connu de concrétisation.

4. DIAGNOSTIC DES DIFFICULTES DE L'ITSAP

Le déclenchement, le 11 décembre 2017, par le commissaire aux comptes de la procédure d'alerte exprime la situation financière dégradée de l'ITSAP. Cette situation découle, pour l'essentiel, des défaillances de la gouvernance dont les conséquences ont été aggravées par des faiblesses financières structurelles.

4.1. Les défaillances de la gouvernance

4.1.1. L'importance des attentes externes

La gouvernance de l'institut apparaît confiée à la filière apicole via le contrôle par les ADA de son CA. Or, le champ possible de ses travaux au sens des articles 1^{er} (dénomination) et 4 (objet) de

14 Cette unité a publié un article fondateur mettant en évidence l'impact des produits phytopharmaceutiques sur le non-retour des abeilles à la ruche.

15 Ceci peut se comprendre compte tenu de la variabilité des conditions techniques régionales et de la part des professionnels parmi leurs adhérents.

16 Travaux qui ont donné lieu à l'avis de l'ANSES du 30 juin 2015.

ses statuts déborde très largement les problématiques technico-économiques de cette filière :

- la dénomination mentionne également les problématiques de la pollinisation et, plus généralement, de l'abeille ;
- si le début de l'objet semble focalisé sur le développement de l'apiculture, la suite évoque des missions beaucoup plus larges, évolution des systèmes agricoles pour une meilleure prise en compte de l'abeille et des pollinisateurs, protection sanitaire de l'abeille, coordination de la recherche appliquée sur l'abeille et les pollinisateurs.

Apparaît ainsi une incohérence entre un objet large et une gouvernance strictement filière.

Cet élargissement de l'objet constitue pour l'ITSAP une chance et un risque :

- la chance d'agir sur des thématiques autres en mobilisant une base de financement beaucoup plus large que celle qui s'intéresse d'abord aux problématiques technico-économiques de la filière apicole ;
- le risque que la puissance de ces attentes externes soit un facteur de dysfonctionnement du CA (puisque leur expression n'y est pas portée par un membre identifié) et de dispersion des activités de l'institut aux yeux de la profession apicole.

Pour que la chance l'emporte sur le risque, il aurait fallu un CA en mesure de faire un tri de ces attentes externes, de les prioriser et d'imposer ses choix, ce qui ne s'est pas révélé le cas.

4.1.2. Le Conseil d'administration

L'examen des comptes-rendus des séances du CA et les entretiens avec les membres de ce dernier et les observateurs révèlent une instance constamment minée par les dissensions internes et ne disposant pas d'une ligne stratégique.

4.1.2.1. Les dissensions internes minent la capacité d'action

Au-delà de la vigueur d'un débat légitime, la mission qualifie de dissensions des situations marquées par la complexité des jeux d'acteurs et la difficulté de compréhension des intérêts qui les motivent. Il est facile de comprendre que les intérêts peuvent diverger. Ce que sont exactement ces intérêts et ce que peuvent être les arrière-pensées sont beaucoup moins lisibles.

Les deux exemples ci-dessous illustrent comment ces dissensions minent la capacité d'action :

- l'incapacité du CA à régler la situation des adhérents non cotisants ;
- l'absence de ressaisissement à la suite de l'apparition d'un résultat net significativement négatif sur l'exercice clos au 31 août 2016 : les discussions récurrentes sur ce sujet ont évoqué une multiplicité d'origines et de remèdes sans se concrétiser dans l'établissement d'un diagnostic et d'un plan d'action. D'où le creusement de ce déficit sur l'exercice suivant et le déclenchement de la procédure d'alerte.

Très souvent, les discussions ne sont pas conclusives et demeurent au stade des échanges d'arguments, éventuellement polémiques. Ceci handicape l'exercice de la direction exécutive de l'institut sous l'autorité du président par un double déficit apparent de clarté de ligne et de légitimité. Il s'agit peut-être du but recherché par certains administrateurs.

Paradoxalement, les délibérations obligatoires (ex : budget prévisionnel) sont souvent adoptées à l'unanimité.

4.1.2.2. L'absence de ligne stratégique et le rejet sur la puissance publique

L'épisode du recours à la société de conseil Boost your business, courant 2015, pour définir la ligne stratégique est révélateur des difficultés de l'institut : si l'appui sur un conseil externe pour réaliser l'exercice traduit la prise de conscience du Bureau quant à la nécessité d'une ligne stratégique, les débats ultérieurs en CA sur l'adoption puis la mise en œuvre d'orientations stratégiques en découlant montrent un déficit d'appropriation de celles-ci par les administrateurs. Ceux-ci adoptent volontiers une posture dans laquelle ils subissent les orientations plutôt que de les promouvoir, avec ici et là l'expression que ces orientations émanent de la direction exécutive avec l'appui de la puissance publique et ne peuvent donc vraiment mobiliser les administrateurs. Le soutien au travail réalisé exprimé par les représentants de l'Administration peut alors être interprété comme une confirmation de cette compréhension. Au final, si l'institut affiche une ligne stratégique, le soutien de son CA à celle-ci manque de consistance.

L'observation ci-dessus rejoint une déclaration couramment faite à la mission par les administrateurs rencontrés, à commencer par le président, selon laquelle c'est la puissance publique, et pas le CA, qui porte la responsabilité de la situation de l'institut. A cet égard, la mission estime que s'est mis en place, au niveau du CA de l'institut, un cercle vicieux d'interventionnisme public visant à faire avancer les choses et de rejet de la responsabilité sur l'État, cercle vicieux qui a largement contribué à l'absence de ressaisissement précédemment évoqué.

Un autre exemple est fourni par l'absence de discussion en CA sur la programmation des investissements : 260 k€ ont été investis sur les deux derniers exercices sans que ceci ait été présenté autrement que comme un élément lié au développement de l'effectif. La question du financement de ces investissements n'a donc pas été soulevée, tout se passe comme si personne n'en avait la responsabilité.

4.1.2.3. Derrière ces dysfonctionnements, une composition du CA qui s'est avérée porteuse de difficultés

La composition du CA définie à la création de l'ITSAP visait à intégrer l'ensemble des acteurs de la filière, avec l'objectif de rapprocher des points de vue parfois opposés en développant une démarche scientifique de nature à dépassionner les débats.

Cinq groupes d'acteurs composent ainsi le CA¹⁷ :

- le premier groupe, homogène, est celui des ADA, c'est-à-dire des associations à vocation professionnelle. Il comprend également le Groupement des producteurs de gelée royale (GPGR). Neuf sièges lui sont attribués : huit pour les ADA (soit un peu moins du tiers des sièges), un pour le GPGR ;
- un deuxième groupe est constitué par les syndicats apicoles et les organisations à vocation sanitaire. Ces organisations, dont certaines sont réservées aux professionnels et d'autres comprennent une importante composante d'amateurs, se répartissent onze sièges : deux pour le SPMF, l'UNAF et le SNA ; un pour la FEDAPI, la FNOSAD, le SFM, le SNFGMA et la FFAP ;
- quatre syndicats agricoles généralistes (FNSEA, Confédération paysanne, Coordination

17 L'Etat est également présent aux réunions du CA. Les statuts de l'ITSAP prévoient, en effet, qu'il est invité de plein droit aux réunions, avec voix consultative, comme le président du conseil scientifique.

rurale, Syndicat des jeunes agriculteurs) et Coop de France composent le troisième groupe et disposent chacun d'un siège ;

- les deux têtes de réseau du développement agricole et rural, l'ACTA et l'APCA, bénéficient également chacune d'un siège au CA ;
- les membres du dernier groupe disposent d'une voix simplement consultative. Il s'agit de l'Association nationale des éleveurs de reines et des centres d'élevage apicole et des associations Terre d'abeilles et Réseau biodiversité pour les abeilles.

Neuf ans après la création de l'ITSAP, force est de constater que le pari initial n'a pas fonctionné : les dissensions persistent et paralysent la prise de décision par les membres statutairement habilités à le faire.

Le nombre excessif des administrateurs (30) participe de cette difficulté.

Le déficit de conclusion des débats découle du fait qu'ils traitent à la fois des objectifs politiques ou syndicaux et des options techniques pour atteindre ces objectifs, avec des allers et retours fréquents entre ces deux niveaux. Pour être efficace, la gouvernance d'un institut technique ne doit pas être interpellée systématiquement par des remises en cause des objectifs politiques de l'action de l'institut. Elle doit au contraire pouvoir s'appuyer sur la clarté de ceux-ci pour demeurer concentrée sur la meilleure façon de les atteindre. Ceci passe par une claire détermination de ce dont il est débattu à tel moment dans telle instance, voire une distinction des instances pour éviter la confusion entre les deux niveaux. La mission constate que le fonctionnement du CA n'a pas respecté cette nécessité et relève la confusion entretenue, au sein du monde de l'apiculture, par la coexistence d'une économie souterraine importante et de l'intervention d'intérêts idéologiques et sociétaux étrangers aux intérêts économiques de l'apiculture qui, pour des raisons bien différentes, se satisfont de cette confusion. L'incertitude des ADA quant à l'utilité réelle de l'institut, perçue par la mission, participe de cette confusion et la renforce.

La conséquence est que les représentants du MAA, invités au CA, sont en situation d'orienter les décisions.

4.1.3. Le Conseil scientifique

La capacité du Conseil scientifique (CS) à jouer pleinement son rôle dans la gouvernance de l'ITSAP s'est trouvée successivement handicapée de deux façons différentes :

- lors de sa création, par une composition privilégiant l'équilibre des sensibilités syndicales, d'où des discussions stérilisées par des oppositions idéologiques ; ce n'est qu'en profitant des opportunités de renouvellement que le président du CS estime qu'il a pu progressivement le dégager de cette situation initiale de blocage,
- puis, lors des années de forte croissance des activités, par un défaut d'influence sur la programmation (hors celle correspondant à la tranche annuelle du PNDAR) ; le montage des projets a alors largement ignoré la nécessité d'un avis précoce du CS, et, compte tenu de son calendrier, celui-ci s'est souvent retrouvé à examiner des « coups partis ».

Au total, l'influence du CS sur la cohérence globale d'une programmation plus constatée que construite a été limitée¹⁸.

¹⁸ Dans le cadre de l'adossement, il était concevable que l'ITSAP ne soit pas doté d'un Conseil scientifique et que le rôle d'instance scientifique contribuant à la programmation soit assurée par le CS de l'ACTA. A partir du moment où existait un CS spécifique, il était logique que celui de l'ACTA ne vienne pas s'immiscer dans la gouvernance de l'Institut, même si l'on peut penser *a posteriori* que c'eût été utile. Au cas particulier, le flou qui entoure la notion d'adossement n'a pas facilité les prises de responsabilité.

4.1.4. Des forces scientifiques et techniques insuffisamment pilotées

Avec un CA miné par ses dissensions internes et un CS peu en prise sur la programmation, la direction exécutive de l'institut s'est très largement retrouvée livrée à elle-même pour discerner les suites à donner aux demandes de travaux qui lui étaient adressées. De plus, comme cela a déjà été évoqué, l'équipe de l'ITSAP affectée à l'UMT PrADE est jeune, d'origine scientifique, hébergée par le Centre INRA d'Avignon. Il était dès lors logique, quels que soient les talents du directeur scientifique et technique pour l'animer et essayer de la positionner sur des problématiques de développement, qu'elle soit tirée sur un positionnement plus scientifique que ce que devrait être celui d'un ITA.

Sans pouvoir rentrer dans le détail, la mission était cette affirmation par deux constats :

1. Selon les interlocuteurs rencontrés, l'appréciation quant à la pertinence des travaux menés varie d'une pleine approbation, pour les interlocuteurs du monde scientifique, à une certaine réserve, pour ceux de la filière apicole ; ce que l'intervention de Boost your business courant 2015 avait déjà clairement pointé.
2. Au sein même du monde scientifique, le mode opératoire différent des deux principaux partenaires de l'institut : les relations avec l'ANSES pour ce qui concerne les activités font l'objet d'un accord partenarial au titre de la mission de phytopharmacovigilance ; celles avec l'INRA demeurent de la responsabilité du Département auquel est rattachée l'UR engagée dans l'UMT PrADE.

Sans remise en cause de la qualité du travail réalisé (cf. chapitre 3), la mission estime que le ressaisissement de la gouvernance de l'institut doit avoir également comme conséquence un pilotage plus affirmé de ses forces scientifiques et techniques et que ceci constitue un argument décisif pour localiser à Avignon la direction de l'ITSAP. La question de la multiplicité des implantations devra également être étudiée.

4.2. Les éléments financiers

La situation financière de l'institut s'est dégradée au cours des deux derniers exercices, même si les prémices de la crise sont apparues depuis plus longtemps et ont été relevées, fréquemment, par la direction exécutive lors de réunions des diverses instances (CA et AG). L'analyse des différents facteurs ayant conduit à cette situation permet de considérer qu'elle résulte, en premier lieu, de l'absence de marge sur les ressources propres et, en second lieu, d'une maîtrise insuffisante de la croissance, le tout aggravé par des erreurs de gestion.

Ceci conduit à poser un constat relativement sévère qui, cependant, peut être tempéré par des éléments circonstanciels ou conjoncturels.

C'est ainsi qu'il peut être observé que :

- l'institut n'a pas su, pas pu, pas voulu accompagner le développement de ses activités, intervenu en trois phases, par une gestion prévisionnelle permettant d'anticiper et de programmer les recrutements et les investissements ;
- l'institut n'a pas pu ne pas donner suite à des « commandes » émanant de décideurs externes qui, certes, ont assuré le financement, partiel ou complet, des actions mais selon un rythme difficilement compatible avec le programme d'activité et les moyens humains disponibles ;

- l'institut ne dispose pas d'outils robustes, tant pour la prévision budgétaire que pour le suivi de l'exécution budgétaire ;
- l'institut dispose de ressources publiques composées, pour la plus large part, de subventions pour des projets dont le paiement d'une partie intervient à la suite de la production des livrables et des justificatifs des dépenses.

4.2.1. Le pilotage budgétaire et le suivi de l'exécution

L'institut dispose d'un référentiel comptable pour la comptabilité générale et pour la comptabilité analytique¹⁹. Toutefois, la permanence des modalités d'imputations comptables n'est pas assurée (ex : les frais de gouvernance).

Le pilotage budgétaire et le suivi de l'exécution du budget demeurent perfectibles et souffrent, comme cela a été indiqué, de l'absence d'outils robustes, voire fiables.

Cependant, il convient de noter la qualité de la présentation des budgets prévisionnels au CA. Cette présentation donne lieu à des échanges nourris, en particulier au regard de la programmation de l'activité.

S'agissant de l'élaboration du budget 2017/2018, validé par le CA lors de sa réunion du 11 janvier 2018, la direction exécutive de l'institut a pris trois décisions :

- 1. Préservation des projets.** Il a été considéré, à juste titre, que l'arrêt de projet impliquerait, faute de pouvoir produire le livrable prévu et de justifier les dépenses, un reversement/remboursement d'une partie des sommes en cause. Cette démarche s'est également inscrite dans la volonté de poursuivre les travaux engagés avec les partenaires dont la situation n'aurait pas manqué d'être affectée²⁰.
- 2. Préservation des équipes.** Il a été considéré qu'il était nécessaire de conserver la capacité d'action des équipes afin de réaliser les projets en cours et de ne pas procéder à des licenciements de chargés de mission. En définitive, l'action en la matière a été limitée à la suppression de recrutements de personnels en CDD pour des renforts saisonniers et à un transfert vers l'ACTA et l'INRA.
- 3. Préservation de l'outil.** Il a été considéré que l'outil de production, sur toutes les implantations actuelles, était indispensable à la réalisation des projets et à la capacité de l'institut de répondre à toutes les demandes formulées par les différents acteurs.

Au total, la diminution d'activité au regard des difficultés peut être jugée comme toute relative. En effet, les diminutions n'ont porté que sur des projets non encore engagés et sur deux projets qui ont été transférés (le projet OMAA à l'ACTA et le projet BEESTRONG à l'INRA²¹).

19 La première est gérée par l'ACTA dans le cadre d'un pack de prestations de service fourni, contre rémunération, aux instituts adossés. La seconde est gérée par l'institut à l'aide de tableaux excel.

20 « L'institut a abandonné des projets, qui sont mort-nés, alors que ses salariés étaient lauréats de plusieurs d'entre eux, au niveau du programme européen. Il en a sauvé uniquement un, ce qui est un très mauvais signe donné à la communauté scientifique... Il a réussi à poursuivre de gros projets... malgré la crise, en passant des arrangements avec l'INRA et l'ACTA. » (PV de la réunion du CA du 11 janvier 2018).

21 Il est précisé que l'ITSAP a poursuivi certains travaux sur ce projet en 2018.

4.2.1.1. L'élaboration du budget prévisionnel

S'agissant de la construction du budget, il existe une procédure permettant d'associer les responsables administratifs et scientifiques à l'élaboration de la prévision budgétaire.

Toutefois, l'institut est confronté à des difficultés :

- les calendriers d'élaboration des demandes prévisionnelles sur des programmes de financement (ex : PNDAR qui couvre l'année civile, PAE dont l'exécution s'étale désormais du 1^{er} août de l'année n au 31 juillet de l'année n+1) sont différents de celui du budget prévisionnel de l'institut pour un exercice comptable du 1^{er} septembre de l'année n au 31 août de l'année n+1. C'est ainsi que l'ITSAP, pour des raisons essentiellement techniques, a fusionné les différentes opérations qui se déroulent, après le début de l'exercice comptable, avec le phasage suivant :
 1. Lancement du recensement des besoins (budgets prévisionnels et réalisation des projets) début septembre de l'année n avec une demande formulée à l'ensemble des responsables de l'institut.
 2. Analyse des dépenses et des ressources prévisionnelles par la direction en fin septembre pour un ajustement : l'institut présente généralement un budget prévisionnel à l'équilibre.
 3. Présentation du budget prévisionnel de l'exercice en cours au CA en octobre (l'exercice 2017/2018 constitue une exception avec une présentation du budget en janvier 2018).
- l'acceptation par les organismes financeurs des projets déposés par l'institut peut intervenir de manière décalée par rapport au calendrier d'élaboration du budget prévisionnel. Toutefois, ce phénomène, récurrent pour tous les instituts et centres techniques de R&D, ne doit pas constituer un obstacle dirimant à l'établissement du budget prévisionnel.

4.2.1.2. Le suivi de l'exécution budgétaire

Le suivi de l'exécution budgétaire ressort de deux dispositifs distincts :

- le suivi de la dépense effectuée pour chaque projet. Ce suivi a pour objectif principal de satisfaire aux besoins de reporting vers le financeur afin d'obtenir le paiement de la subvention ;
- le suivi prévisionnel de l'exécution du budget. Ce dispositif a été mis en place récemment eu égard aux difficultés financières de l'institut. A ce stade, il est concentré sur le seul suivi de la trésorerie disponible, via les encaissements et décaissements, et permet de disposer d'une vision prévisionnelle des étiages en la matière. Cependant, il n'existe aucune mesure permettant de faire face aux éventuelles évolutions (ex : la mise en place de crédits limitatifs pour prévenir les dérapages²²).

De plus, la gestion est rendue plus complexe avec l'existence de nombreuses conventions (73 pour l'exercice 2016/2017) régissant les relations financières avec le donneur d'ordres (convention mère) et les partenaires (convention fille)²³.

²² L'élaboration d'un budget rectificatif serait, dans la situation actuelle, totalement inopérante. En revanche, il serait nécessaire d'adapter la procédure de commandes, qui ne subordonne à une autorisation préalable que les seules commandes d'un montant supérieur à 500 €.

²³ Cette situation résulte du spectre très large du domaine d'intervention de l'institut et de la multiplicité des partenaires.

4.2.2. L'analyse synthétique du bilan

4.2.2.1. La situation financière

La situation financière de l'institut, principal facteur d'alerte quant à la continuité de l'activité, présente les caractéristiques suivantes (une analyse plus détaillée figure en annexe n°3) :

Fonds de roulement :

Même s'il ne faut pas exciper d'un dogme en la matière, le fonds de roulement doit se situer à un niveau intégrant trois paramètres :

- 1.** La structure des dépenses : la masse salariale de l'institut, qui constitue aujourd'hui environ 48% des dépenses, est peu élastique.
- 2.** La structure des ressources ainsi que le cadencement des encaissements : une grande part des ressources de l'institut est constituée de fonds publics versés sur justificatifs et le versement des subventions par le CASDAR dépend du calendrier d'alimentation de ce compte.
- 3.** Le plan stratégique à moyen terme : ce dernier permet de disposer d'une vision prospective tant sur les axes de développement que sur le plan d'investissements²⁴.

Force est de constater que, depuis sa création, l'institut n'a pas disposé d'un fonds de roulement lui permettant d'assurer le financement de son activité dans de bonnes conditions.

La projection pour l'exercice 2017/2018 permet d'escompter un rétablissement du niveau du fonds de roulement. En effet, comme la mission a pu le projeter sur la base des tendances de la clôture provisoire des comptes au 28 février 2018 et de la trajectoire des dépenses et des ressources, le résultat opérationnel devrait demeurer déficitaire mais les produits exceptionnels permettront de dégager un bénéfice net comptable qui devrait être apporté en report à nouveau. Le fonds de roulement, dont le niveau demeurera faible, pourrait se situer aux environs de 200 k€.

Trésorerie :

La trésorerie a toujours constitué le point faible de la gestion de l'institut qui, pour sa gestion quotidienne, a dû mettre en place des palliatifs :

- avances consenties par l'ACTA ;
- lignes de crédits à court terme (c'est ainsi que l'institut a obtenu un crédit bancaire d'un montant de 300 k€ en juillet 2017) ;
- renégociation de dettes (ex : plan d'étalement, conclu en fin d'année 2017, de la dette sociale à l'égard de la mutualité sociale agricole -MSA- pour un remboursement de 207 k€ en 36 mensualités) ;
- paiements échelonnés des subventions à reverser aux partenaires (456 k€ en fin février 2018), mettant ainsi en évidence le fait que ceux-ci ont aidé la trésorerie de l'institut. A l'heure actuelle, l'institut effectue ponctuellement des versements aux organismes qui en font la demande en raison de leurs propres difficultés financières.

Cette situation résulte de la conjonction de plusieurs facteurs :

- un niveau insuffisant des marges sur les différentes ressources propres. Ce niveau ne permet donc d'assumer ni le préfinancement de projets ni le financement de la partie des

²⁴ Au cas particulier de l'ITSAP, ce dernier élément n'existe pas.

projets incombant à l'institut ;

- le mode de financement des projets sur fonds publics, qui implique, dans certains cas, la réalisation de dépenses afin de recevoir un acompte puis le solde ;
- des retards dans la conclusion des conventions et, en conséquence, dans le versement des acomptes et des avances²⁵.

En définitive, l'institut a dû ériger en mode de gestion un système de cavalerie financière.

4.2.2.2. La situation des autres éléments d'analyse

Les créances, dont la majeure partie résulte des modalités de paiement des subventions, ont régulièrement augmenté en corollaire des projets cofinancés sur fonds publics.

La situation des dettes connaît le même phénomène mais l'exercice 2016/2017 est particulièrement atypique avec un doublement.

Au 28 février 2018, l'institut est, pour l'essentiel, endetté auprès :

- de ses fournisseurs pour 328 k€, pour des prestations variées ;
- de la MSA pour 274 k€ (cf. ci-dessus) ;
- des partenaires pour 456 k€, dont 264 k€ pour les ADA et 165 k€ pour les partenaires de recherche (dont 141 k€ pour l'INRA).

Toutefois, il n'est pas endetté auprès des banques (il a remboursé, le 31 octobre 2017, après l'encaissement d'une subvention, le crédit à court terme qui lui avait été octroyé par le Crédit agricole).

Sur la base d'une projection à partir de la situation au 28 février 2018 et en tenant compte des éléments prévisionnels, la situation devrait s'améliorer.

4.2.2.3. Les investissements

Les investissements, qui sont restés d'un montant relativement faible de 2010 à 2014, ont brutalement évolué à la hausse au cours des années 2015 à 2017 (l'institut a cependant freiné ses investissements au cours de l'exercice 2017/2018²⁶).

Cette situation appelle plusieurs observations :

1. Il n'existe pas de programmation pluriannuelle des investissements en corollaire des besoins liés au développement de l'activité.
2. Il n'existe pas de plan de financement de ces investissements. La capacité d'autofinancement étant largement insuffisante, ils ont été financés par prélèvement sur la trésorerie, contribuant à accroître les dettes à l'égard de prestataires et partenaires.
3. Il n'existe pas d'analyse particulière sur la nature des investissements devant être effectués en priorité (ex : les installations pour les salariés réalisées sur sol d'autrui²⁷ pour un montant de 125 k€ représentent près de 40% des investissements de la période 2015/2017).

25 A titre d'exemple, les conventions du réseau « DEPHY Ecophyto II » ont été signées par les partenaires au cours du dernier trimestre 2017 pour une réalisation des programmes avant le 31 décembre 2017. Ce constat est transposable à certaines conventions signées avec des services de l'Etat.

26 Les investissements ont été strictement limités aux besoins liés à la sécurité des personnes et des matériels.

27 Sur le site d'Avignon, l'ITSAP bénéficie d'une simple autorisation d'occupation temporaire (AOT) du domaine public mis à disposition de l'INRA non constitutive de droits réels au sens des dispositions du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P).

4.2.3. Le compte d'exploitation

L'analyse du compte d'exploitation à travers ses principaux points structurants permet de conforter le constat initial :

(en k€)	2014/2015	2015/2016	2016/2017	Prévisions 2017/2018
Ressources	1 732,65	2 296,03	2 516,23	2 110
<i>(dont fonds publics)</i>	<i>(1 485,89)</i>	<i>(2 103,14)</i>	<i>(2 292,94)</i>	<i>(1960)</i>
Charges	1 705,90	2 376,56	2 709,00	2 250
Résultat d'exploitation	26,75	- 80,52	- 192,77	- 140
Résultat net comptable	26,36	- 80,13	- 183,65	447

A ce stade, il est possible de noter que :

1. Les résultats d'exploitation qui étaient, depuis l'origine, faiblement bénéficiaires, ont baissé régulièrement, au cours des derniers exercices pour s'inverser avec des déficits équivalents à 3,5% des ressources en 2015/2016 et à 7,7% en 2016/2017. Cette tendance devrait se poursuivre en 2017/2018 avec un déficit d'exploitation se situant à environ 6,6% des ressources.
2. La situation actuelle demeure très fragile. En effet, si les projections permettent d'escompter un rétablissement du bénéfice net comptable et des fonds propres, cette situation résulterait de produits conjoncturels : une subvention exceptionnelle de l'Etat (400 k€), des dégrèvements de taxes sur les salaires (173 k€) et des dons (15 k€).
3. Les ressources de l'institut peuvent être regroupées en deux blocs distincts :

- les ressources privées constituées des cotisations des membres de l'institut et des ventes de prestations et de services qui peuvent également résulter d'appels à projets privés²⁸ (204 k€ en 2016/2017).

L'institut a également bénéficié de fonds du mécénat, via la fondation « Lune de miel »²⁹ ;

- les ressources publiques qui regroupent, d'une part, des dotations récurrentes (ex. : tranche annuelle CASDAR) et, d'autre part, les ressources sur appels à projets compétitifs (ex. : les subventions attribuées par la DGER, l'UE, FAM, l'AFB ou les Régions) [2 293 k€ en 2016/2017] ;

Schématiquement, ces dernières ressources sont réparties entre :

- la dotation de base du CASDAR. Cette dotation a considérablement évolué en volume (elle a été multipliée par plus de 5 depuis 2010) et elle est revenue à un niveau d'environ 20% des ressources de l'institut en 2016/2017. Pour l'année 2018, cette dotation sera au maximum de 438 k€ ;
- les projets pilotés par la DGAL. Les ressources issues de ces projets appellent un traitement un peu particulier dès lors qu'elles peuvent répondre à une commande spécifiquement passée à l'institut pour des programmes (ex : l'étude BAPESA). Elles

²⁸ Les exercices 2016/2017 et 2017/2018 ont enregistré des donations reçues dans le cadre d'une opération de crowdfunding lancée à l'été 2017 à la suite des difficultés financières de l'institut (12,73 k€ en 2016/2017 et 11,85 k€ en 2017/2018).

²⁹ L'ITSAP a ainsi disposé de capacités pour autofinancer la réalisation d'un travail sur les cires.

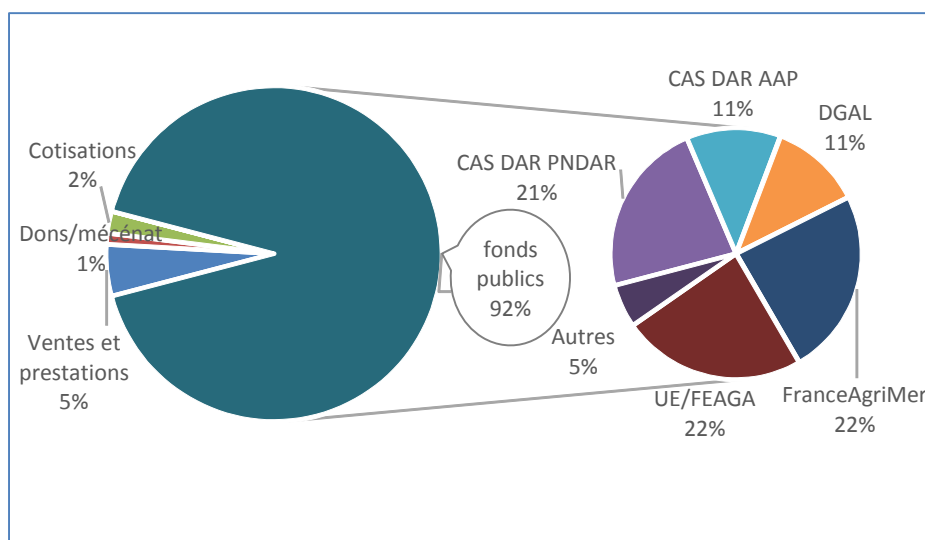
représentent un montant non négligeable (elles sont montées à plus de 20% des ressources pour revenir à environ 10%, 216 k€, pour l'exercice 2016/2017) ;

- les ressources liées aux appels à projets. L'activité de l'institut a été considérablement accrue par ses succès aux appels à projets. Les ressources de cette nature, qui ont toujours représenté une part très importante des ressources, s'établissent à 60% pour l'exercice 2016/2017 (1 374 k€). Pour ces ressources compétitives, le nombre de candidats sur les appels à projets demeure cependant limité ;
- les ressources issues du programme apicole européen (PAE) s'élèvent, quant à elles, à 544 k€, soit 21,8% des ressources de l'institut en 2016/2017. En outre, la mise en œuvre du PAE suppose un financement équivalent sur des fonds nationaux.

Il est à noter que la totalité du programme confié à l'institut ne devrait pas être réalisée pour l'exercice en cours.

Ces ressources n'ont pas suivi la même trajectoire de développement depuis l'origine de l'institut et ont connu des taux d'évolution différenciés (ex : +9,9% pour les fonds publics sur l'exercice 2016/2017 contre 4,9% pour les ressources privées).

C'est ainsi que la structure des ressources de l'institut, qui étaient de 2 497 k€ pour l'exercice 2016/2017, est la suivante :



Cette structure de financement anormale résulte d'une analyse au cas par cas des projets sans examen de la situation consolidée de l'institut, notamment des ressources propres disponibles, pour participer effectivement au cofinancement de ces projets³⁰.

Deux points illustrent les réelles difficultés de l'institut à mettre en place une gestion plus efficiente:

- un manque d'élasticité de la dépense par rapport à l'activité ;
- une couverture des charges indirectes très faible par les marges sur ressources propres.

³⁰ Il peut également être avancé que l'institut, dans le cadre de sa construction budgétaire, cherche à répondre de la manière la plus adaptée aux appels à projets, y compris pour des actions relevant du 2^{ème} rang, voire du 3^{ème} rang, de ses priorités pour financer sa masse salariale au détriment d'actions du premier rang non financées. Néanmoins, la direction, administrative et scientifique, arrive à donner un sens au programme d'activités ainsi constitué.

Cette situation appelle les commentaires suivants s'agissant des principaux postes :

1-Masse salariale :

La masse salariale a régulièrement progressé en corollaire de l'augmentation des effectifs et d'évolutions salariales individuelles qui restent fortes, y compris dans des périodes difficiles pour l'institut (ex : 6,28% d'augmentations salariales sur l'exercice 2016/2017).

Pour l'exercice 2016/2017, elle s'élève à 1 308 k€ et représente 48,2% de la dépense de l'institut pour un effectif de 22,60 ETPT. Elle devrait diminuer sur l'exercice 2017/2018.

2-Frais de fonctionnement :

Les frais de fonctionnement qui, schématiquement, sont regroupés au sein de la ligne « Autres achats et services externes » du compte de résultat comprennent deux volets distincts :

- **Les charges directes.** Ces charges sont celles qui peuvent être directement rattachées à la réalisation de l'un des projets auxquels participe l'institut, soit comme pilote soit comme partenaire. Ces charges sont généralement remboursées par le financeur du projet sous réserve que le total général des dépenses n'excède pas celui prévu dans le projet et la convention ad hoc.

A ce stade, il peut simplement être relevé que :

- l'institut n'effectue pas d'analyse particulière de ce chapitre, considérant que ces dépenses sont remboursées ; or, toutes les charges directes ne sont pas éligibles (ex : frais de réception) ;
- le dispositif de suivi et de pilotage budgétaire des projets ne permet pas le déclenchement d'une alerte dans l'hypothèse de dérapages alors même que l'institut suit un nombre important de projets avec des calendriers et des échéances différents (ex : 16 projets pour l'exercice 2017/2018, dont 2 ont été transférés en fin 2017/début 2018, 6 bénéficient d'une convention pour 2018, 6 sont conventionnés pour 2019 et 2 pourront se poursuivre jusqu'en 2020).

Même si ces frais peuvent donner lieu à une prise en compte dans le cadre du financement de projets, la maîtrise de ces dépenses s'avère insuffisante.

- **Les charges indirectes.** Ces charges sont schématiquement les frais de structure. Pour l'institut, ces charges sont de l'ordre de 13% au cours des dernières années et il n'a pas réalisé une analyse de chaque ligne constituant ce chapitre pour mettre en place, le cas échéant, un plan d'économies³¹.

Or, dans le cadre actuel, l'institut est structurellement dans l'incapacité de financer ces frais (dont une partie seulement est susceptible d'être prise en charge au titre des projets financés sur fonds publics ; ex : 2 % pour le programme apicole européen).

A cet égard, il convient de rappeler que l'institut s'était donné pour objectif de développer ses capacités de financement pour les porter à 10% en 2011, 15% en 2012 et 20% en 2013 (cf. CA du 14 janvier 2011). Ce plan a été un échec.

La couverture des charges indirectes par les ressources privées, qui était de l'ordre de 60%, pourrait tomber à 40% pour l'exercice en cours.

³¹ Ce chapitre, qui diminue moins que les dépenses de personnel et autres charges directes, va peser proportionnellement plus lourd au sein des dépenses de l'institut.

Nota : la procédure de subventionnement d'un projet par le CASDAR conduit au calcul, par l'institut, du montant des dépenses engagées comprenant, d'une part, les charges directes (charges éligibles ou non) susceptibles d'être justifiées et, d'autre part, un forfait de charges indirectes. Le montant subventionnable est égal à un maximum de 80% du montant total et seules les dépenses éligibles sont « remboursées ». C'est ainsi que l'administration retient les deux possibilités pour le calcul du montant des charges indirectes : calcul forfaitaire équivalent à 20 % des dépenses directes du projet de chaque partenaire, calcul selon le montant réel des dépenses réalisées, sur la base d'une comptabilité analytique et d'une méthode rigoureuse, cohérente et détaillée, certifiée par le commissaire aux comptes de l'organisme.

L'institut retient la 1^{ère} possibilité mais ce mécanisme revient à ne pas prendre en compte les charges indirectes tout en laissant accroître la régularité de l'opération.

En conclusion, au strict plan financier, l'institut souffre de difficultés liées à une croissance mal programmée et mal maîtrisée qui amplifient des insuffisances structurelles :

- insuffisance de fonds propres et, surtout, de marges sur les ressources propres permettant d'assurer le financement des frais de structure et le cofinancement des projets ;
- insuffisance de la programmation des recrutements et des investissements ;
- insuffisance de la prévision budgétaire, du pilotage budgétaire et du suivi de l'exécution budgétaire.

5. LES HYPOTHESES D'EVOLUTION

La mission n'envisage aucun scénario d'évolution de l'ITSAP qui réponde de façon crédible aux attentes de l'ensemble des parties prenantes et, dans ces conditions, elle propose diverses hypothèses sur lesquelles les acteurs devront se positionner. Dans une première partie, le présent chapitre développe les conditions nécessaires en toute hypothèse. Dans une deuxième partie, il décrit et analyse ces diverses hypothèses et identifie pour chacune d'elles avantages, inconvénients et difficultés de mise en œuvre.

5.1. Les conditions nécessaires

Compte tenu de leur importance, la mission souligne la nécessité absolue, dans tous les cas de figure :

- de repositionner les activités de l'institut. Ce repositionnement doit permettre de les faire correspondre à sa qualification d'institut technique agricole qui, même si elle n'est pas de plein exercice, suppose une prise de distance vis à vis de la recherche fondamentale et une attention majorée aux besoins de développement des professions qui le soutiennent. Ce repositionnement clarifiera les relations avec les organismes de recherche (INRA, CNRS, ANSES) et facilitera l'animation du réseau des ADA ;
- de réformer la gouvernance, notamment par le resserrement du Conseil d'administration. L'expérience montre que la capacité à décider diminue avec le nombre d'administrateurs. C'est ce constat qui conduit l'Etat à mener une réflexion sur la réduction du nombre des administrateurs au sein des établissements publics ;
- de rééchelonner les dettes. L'institut a des dettes, qui, au cours des trois derniers exercices, ont fortement augmenté. Dans ces conditions, il est impératif, afin de disposer d'un modèle économique durable, de mettre en place un plan d'apurement. L'objectif est de définir un niveau de remboursement compatible, d'une part, avec les capacités de l'organisme et,

d'autre part, avec les besoins des créanciers³².

Au-delà, trois conditions devront également accompagner le plan d'évolution :

- élaboration d'un plan pluriannuel d'engagements de l'institut assortis d'objectifs. Ce plan permettra, d'une part, de cadrer les activités de l'institut et de le garantir, lui et ses partenaires, contre les risques de dérive (ex : commande impromptue contribuant à déséquilibrer le programme de travail et entraînant des dépenses non programmées) et, d'autre part, de définir une trajectoire de rétablissement financier clair. Ce plan devra être agréé par l'Etat ;
- amélioration de la gestion, en particulier financière à travers trois points : établissement d'un budget prévisionnel, d'une comptabilité analytique et du suivi financier et administratif du programme scientifique ;
- regroupement des équipes sur une même implantation.

Ces points sont développés en annexe n°4.

- R1** Repositionner les activités de l'institut.
- R2** Réformer la gouvernance de l'institut.
- R3** Rééchelonner les dettes.
- R4** Elaborer un plan pluriannuel d'engagements assortis d'objectifs, agréé par l'Etat.
- R5** Améliorer la gestion.
- R6** Regrouper les équipes sur une même implantation.

5.2. Les hypothèses

5.2.1. La nature des hypothèses

Dans une première série de trois hypothèses, les activités de l'institut, repositionnées comme cela a été indiqué précédemment sur une vocation d'ITA, continuent de concerner l'ensemble du spectre apiculture-pollinisation. Ceci peut être imaginé soit sans ouverture de la gouvernance à de nouveaux acteurs, soit avec une telle ouverture ou encore par intégration dans un autre organisme :

- **H1, Refondation de l'institut actuel** : outre les modifications résultant de la mise en œuvre des conditions nécessaires, la nouveauté est la création d'InterApi ;
- **H2, Maintien de l'ITSAP en associant les filières végétales** : la gouvernance de l'actuel institut est ouverte aux filières végétales en même temps que celles-ci participent à son financement ;
- **H3, Intégration dans un autre organisme** : l'institut disparaît en étant absorbé par un autre organisme qui associe à la définition des programmes la filière apicole et les autres filières intéressées.

Une quatrième hypothèse est la séparation des domaines apiculture et pollinisation :

- **H4, Séparation des domaines apiculture et pollinisation** : les activités de l'institut sont

32 Un effort particulier pourra, le cas échéant, être demandé aux partenaires de l'institut qui détiennent une part non négligeable des créances.

focalisées sur l'apiculture tandis que l'ACTA, ou certains de ses membres, développent une activité d'ITA pollinisation.

Si les parties prenantes ne parviennent pas à rendre possible l'une des quatre hypothèses précédentes, la dissolution doit être envisagée (**H5**).

5.2.2. L'analyse des hypothèses

Dans tous les cas de figure, une attention particulière devra être apportée aux points suivants :

- le repositionnement des salariés sera une opération délicate et tous ne retrouveront pas directement un poste comportant des fonctions identiques ;
- le financement de la période transitoire. Le versement de la dotation exceptionnelle, le dégrèvement de taxe sur les salaires, le plan d'échelonnement des dettes permettent d'escompter une situation de trésorerie positive et un fonds de roulement suffisant à la date de clôture de l'exercice en cours, au 31 août 2018. Dans cette situation, le prochain exercice devrait pouvoir débuter dans de bonnes conditions même si des tensions pourraient apparaître début 2019 avant la montée en puissance des processus rénovés ;
- la diversification des ressources. Il est nécessaire que l'institut, quel qu'il soit, dégage des marges suffisantes pour cofinancer les projets. L'objectif consiste à atteindre une couverture des frais de structure, des charges directes non éligibles et des charges indirectes par les ressources privées.

5.2.2.1. H1 : un ITSAP refondé

Dans ce cas de figure, l'évolution de la gouvernance (resserrement et modification de la composition du CA) permet d'apporter une solution à une des sources de difficultés. Cette évolution s'avère d'autant plus nécessaire que la composition actuelle des CA (et des AG) de l'ITSAP et d'InterApi repose sur des équilibres différents entre les grandes catégories d'acteurs (ADA, syndicats apicoles, syndicats généralistes).

Dans ce cadre, en tenant compte de la réduction de ressources liée au désengagement sur la recherche, le niveau de ressources de l'institut pourrait être de l'ordre de 1 500 k€ :

- l'institut peut, suivant le modèle actuel, continuer de percevoir une subvention récurrente du CASDAR au titre du PNDAR³³, soit environ 450 k€ ;
- le niveau des ressources issues des AAP (PAE, etc.) pourrait se situer aux alentours de 600 k€ ;
- une diversification des ressources, corrélée avec une augmentation du rendement des ressources existantes, doit être envisagée :
 - développement du mécénat. L'institut a déjà bénéficié de partenariats de cette sorte. Il convient, eu égard à l'intérêt de la société pour le développement et la protection de l'abeille, de développer l'action visant à institutionnaliser ce type de partenariats, y compris en le centrant sur des actions/projets identifiés (l'exemple de l'Observatoire Français d'Apidologie -OFA- illustre les possibilités existantes), soit 50 k€ ;
 - cotisations des membres. Sur ce chapitre, il convient, d'une part, de veiller à l'encaissement régulier des cotisations et, d'autre part, de fixer un niveau permettant

33 En attente de la qualification d'ITA, ce financement continuerait de transiter par l'ACTA.

d'afficher l'engagement des membres au fonctionnement pérenne de l'institut. Au regard de l'expérience d'autres instituts, il est préconisé de prévoir une augmentation progressive pour tripler le montant actuel et atteindre un total de 150 k€ ;

- ventes de produits et de services (essais et prestations). Cette ligne permet d'améliorer la visibilité de l'institut auprès des acteurs de la filière, soit un montant de 150 k€.

L'interprofession à vocation, à terme, à financer des actions, voire le programme d'activité, pour un montant de plusieurs centaines de milliers d'euros.

Cette solution, que la filière apicole estime avoir rendue envisageable par la création d'InterApi, rencontrera les difficultés principales suivantes :

- la modification du CA (et l'évolution des statuts qu'elle suppose) pourrait s'avérer très délicate dans la mesure où elle nécessitera un accord de tous les acteurs pour de nouveaux équilibres ;
- l'horizon rapproché de la réforme de la gouvernance pour qu'elle puisse être crédible. En effet, cette réforme ne dépendant que de la filière apicole, elle doit être réalisée à l'automne 2018 ;
- la nécessité de redimensionner l'équipe pour intégrer la réduction globale d'activité ;
- l'impossibilité pour InterApi d'apporter rapidement une contribution financière significative.

Dans ces conditions, et dans la mesure où la réduction d'activité ne sera pas immédiate, un nouveau soutien public, sous forme d'avance remboursable, pourrait s'avérer nécessaire, en 2019, pour gérer la phase transitoire.

5.2.2.2. H2 : le maintien de l'ITSAP en associant les filières végétales

Cette hypothèse maintient, elle aussi, le lien entre les domaines apiculture et pollinisation et facilite la cohérence des programmes de recherche appliquée.

Elle permettra de développer la coopération avec les interprofessions des filières végétales et des instituts techniques agricoles œuvrant pour ces filières.

Dans cette hypothèse, le modèle économique pourrait être le suivant :

- l'institut conserve la tranche annuelle du CASDAR au titre d'ITA ;
- le potentiel de financement sur projets est élargi aux AAP relatifs à la pollinisation ;
- les filières végétales, comme la filière apicole, devront contribuer au financement des projets qui les intéressent ;
- les cotisations augmenteront du fait de l'apport de celles des filières végétales³⁴.

Toutefois, dans l'attente de l'affirmation d'une identité forte de l'institut, le développement du mécénat pourrait s'avérer plus délicat que dans l'hypothèse précédente.

Au total, ces éléments permettent d'envisager un potentiel de ressources sensiblement supérieur à celui de l'hypothèse H1, de l'ordre de 2 000 k€.

Comme dans l'hypothèse H1, une période transitoire devra être envisagée pour permettre la montée en puissance d'InterApi dans le financement des actions et du programme de l'institut.

La principale difficulté résidera, compte tenu des positions des acteurs, dans la conception d'un mode de gouvernance associant les filières du végétal intéressées par la pollinisation. En effet, à

34 Les filières végétales n'accepteront vraisemblablement pas un montant de cotisations plus élevé que celui de la filière apicole.

l'heure actuelle, les relations entre ces filières et la filière apicole sont marquées par une absence de confiance réciproque. La nécessité de réduire le nombre d'administrateurs rendra cet exercice d'autant plus complexe.

5.2.2.3. H3 : l'intégration dans un autre organisme

Comme pour les hypothèses H1 et H2, les domaines apiculture et pollinisation sont conservés au sein d'un même organisme. En supposant cet organisme suffisamment solide au plan financier, la gestion de l'inévitable phase de transition sera facilitée.

Toutefois, cette intégration comporte un risque de déstabilisation tant de l'organisme intégrateur que d'InterApi. Par ailleurs, les conditions financières de l'opération, en particulier la reprise du solde de la dissolution de l'ITSAP, pourront être délicates.

Le modèle économique est globalement le même que celui décrit en H2. Comme il suppose que la structure d'accueil puisse bénéficier, comme l'ITSAP, d'une dotation annuelle du CASDAR au titre du PNDAR, l'ACTA semble actuellement être la structure d'accueil la plus naturelle, sauf à ce qu'une qualification au titre d'ITA puisse être rapidement attribuée à un nouvel organisme.

Cette hypothèse permettra, en outre, de capitaliser sur les capacités de coordination de l'ACTA, même si le développement du mécénat sera toutefois plus problématique dans ce cas.

Elle présente néanmoins des difficultés spécifiques :

- importance relative des effectifs actuels de l'ACTA et de l'ITSAP (respectivement 45 et 22) ;
- difficultés de principe à l'existence d'une activité d'ITA au sein de l'ACTA (modification de la nature de l'action de l'ACTA qui deviendra un des acteurs qu'il est actuellement chargé de coordonner et changement des équilibres entre l'ACTA et les autres ITA) ;
- perte de légitimité pour l'animation du réseau des ADA.

5.2.2.4. H4 : la séparation des domaines apiculture et pollinisation

Dans cette hypothèse, la filière apicole conserve en propre un institut technique centré sur le seul domaine apicole. InterApi peut se l'approprier aisément, à terme participer à son financement, et le réseau des ADA s'y retrouve mieux, ce qui facilite son animation.

Enfin, la réduction du domaine d'intervention de l'ITSAP lui confère une identité plus marquée, qui facilitera notamment la mobilisation de mécénats.

Cette hypothèse présente des inconvénients :

- la dissociation des domaines de l'apiculture et de la pollinisation constitue, pour certains, un non-sens, les problématiques étant très étroitement imbriquées ;
- les conditions de reprise de l'activité d'ITA « pollinisation » restent floues et l'identité de l'entité pouvant l'assurer peut demeurer sujet de discussion entre les parties prenantes intéressées³⁵ ;
- il sera vraisemblablement nécessaire de mettre en place un comité de liaison avec les filières végétales afin de faire émerger les actions communes et rechercher les financements nécessaires, en particulier en l'absence d'une structure ad hoc ;

³⁵ En effet, les positions exprimées sur cette question sont parfois incompatibles. Le service de pollinisation intéressant plusieurs filières du végétal, cette activité pourrait être exercée directement par l'ACTA compte tenu de son positionnement transverse. Mais certaines des interprofessions concernées n'y sont pas favorables car elles souhaiteraient conserver leur autonomie en la matière et rester maîtres d'ouvrage des actions qu'elles financeront.

- l'équipe scientifique et technique éclate.

Par ailleurs, le remaniement du CA nécessite, comme dans l'hypothèse H1, d'être mis en œuvre à l'automne 2018.

Dans cette hypothèse, le modèle économique est globalement proche de celui de H1. Toutefois, Le potentiel de ressources issues des AAP serait inférieur, l'institut ne candidatant pas sur les sujets liés à la pollinisation.

Dans ces conditions, il pourrait disposer de ressources d'un niveau similaire à celui qui existait dans les années 2011/2012 et plus en rapport avec une filière dont le poids économique est évalué à 135 millions d'euros.

Comme dans l'hypothèse H1, un nouveau soutien public, sous forme d'avance remboursable, pourrait s'avérer nécessaire, en 2019, pour gérer la phase transitoire.

*

* *

Si les parties prenantes ne parviennent pas à s'accorder sur l'une des quatre hypothèses précédentes ou que les conditions nécessaires ne sont pas remplies, la dissolution (H5) doit être envisagée.

Une telle hypothèse présente, comme les autres, des avantages, des inconvénients et des difficultés.

Elle présente l'avantage de se situer dans le cadre normal de gestion d'un organisme rencontrant des difficultés structurelles de gouvernance et de financement de son activité. Elle permettra de stopper les déficits et de clarifier la situation de l'ensemble des partenaires et prestataires. Elle peut offrir l'opportunité d'une reconstruction sur des bases plus saines.

Les inconvénients sont, quant à eux, classiques :

- disparition d'un outil apprécié des pouvoirs publics dans un contexte de forte demande de données pour objectiver plusieurs controverses actuellement sur la place publique ;
- dispersion de l'équipe scientifique ;
- impossibilité de la réalisation de certains travaux au profit des apiculteurs ;
- gestion des créances et du solde de liquidation ;
- gestion des projets en cours qui posera également un problème : leur interruption entraînerait la demande de remboursement des avances financières accordées au titre des travaux non encore exécutés, ce qui alourdira le passif ;
- déstabilisation d'InterApi.

6. QUELQUES SUJETS D'IMPORTANCE POUR L'AVENIR DE L'INSTITUT

6.1. La structuration et la coordination du réseau des ADA

La recherche appliquée au profit des abeilles à miel et des apiculteurs doit reposer sur un réseau structuré. A l'heure actuelle, le dispositif est éclaté entre les structures de terrain (les ADA) et une structure nationale (l'ITSAP qui a pu compter, à certaines périodes, autant de techniciens sur le

terrain que les ADA) et présente des fragilités.

Or, les ADA constituent l'atout de l'ITSAP pour ses activités de recherche appliquée en matière apicole. Elles fédèrent de nombreux apiculteurs, essentiellement professionnels, et constituent le lieu de la diffusion des pratiques innovantes. Leurs techniciens apicoles, en relation directe avec les apiculteurs, sont en capacité de réaliser les mesures de terrain dans le cadre de protocoles. Le développement de ce réseau est indispensable pour permettre le recentrage des activités de l'institut sur la recherche appliquée et la diffusion des résultats.

Jusqu'à présent ce réseau a été insuffisamment valorisé, notamment par manque de coordination. Une clarification des rôles respectifs de ADA-France et du CRDA de l'ITSAP, qui revendiquent tous les deux le rôle de coordinateur, est un préalable indispensable.

Dans ces conditions, à l'instar des travaux sur la restructuration d'autres réseaux de stations régionales d'expérimentation dans le domaine des fruits et légumes ou dans le domaine horticole, la question devra être mise à l'étude afin de disposer, à terme, d'un outil plus performant, plus cohérent dans ses programmes et mieux intégré dans l'écosystème de la recherche appliquée.

En outre, cette démarche permettra de s'interroger sur la taille optimale de ces structures.

6.2. L'enjeu européen

Les problématiques touchant à l'apiculture et à l'abeille concernent l'ensemble des pays européens producteurs de miel. Les phénomènes de surmortalité des abeilles y sont observés partout. Qu'on pense à la protection de l'abeille mais également à des sujets comme la définition de normes de qualité des produits de la ruche, les thématiques sont communes.

Aujourd'hui, l'Union européenne est devenue le principal centre de décision en matière d'environnement et d'agriculture. Elle est à l'origine de l'essentiel de la création législative et réglementaire pour ce qui concerne l'environnement en France.

A cet égard, il convient de noter que l'ITSAP est peu présent au plan européen, même s'il contribue à alimenter la base de données COLOSS, relative au dépérissement des colonies.

S'agissant d'une filière dont le poids économique reste faible - même si l'enjeu est beaucoup plus large - il est fondamental que les travaux menés autour de l'abeille s'inscrivent dans une dimension européenne afin que les programmes soient complémentaires et que les moyens mobilisés soient utilisés de manière optimale.

Certes, il s'agit d'une perspective assez éloignée mais un ITSAP rénové aurait toute sa place pour influencer sur le sens des décisions.

6.3. La sortie de l'adossement à l'ACTA

A l'heure actuelle, dans l'attente du lancement d'une nouvelle opération de qualification (la liste des organismes ayant obtenu la qualification d'ITA a été fixée par un arrêté du 8 février 2018), la procédure d'adossement à l'ACTA permet à l'institut de bénéficier, d'une part, du dispositif de financement des ITA et, d'autre part, de certaines fonctions supports.

Toutefois, outre le fait que cette procédure d'adossement n'est pas définie au plan administratif, elle peut contribuer à une déresponsabilisation des acteurs, voire conférer une fausse assurance.

C'est pourquoi il apparaît souhaitable que l'institut soit qualifié en tant que tel au plus vite et, en tout état de cause, qu'il le soit lors du renouvellement général des qualifications des ITA.

Dans l'attente, une convention entre les deux structures devrait préciser les droits et devoirs de chacune, notamment en ce qui concerne le suivi budgétaire et financier.

A cette occasion, la participation de l'Etat aux instances de gouvernance, à l'instar de ce qui existe pour les autres ITA, devra être précisée. Il faudra prévoir la mise en œuvre des dispositions du Code rural et de la pêche maritime relatives à la participation d'un représentant du MAA au titre du subventionnement de certains projets par le CASDAR.

CONCLUSION

Tous les acteurs rencontrés s'accordent sur la nécessité de poursuivre une recherche sur l'abeille et la recherche appliquée au profit de l'apiculture et de la pollinisation. Ce constat conduit la mission à préconiser une démarche permettant d'assurer ces missions en confiant la première aux organismes publics de recherche et la seconde à un institut ou des instituts pilotés par les acteurs économiques des filières concernées. Bien entendu, la collaboration entre recherche fondamentale et recherche appliquée pourra être maintenue, comme actuellement, au sein d'une UMT, collaboration qui renforcera l'efficacité et l'efficacité des travaux.

En présentant différentes hypothèses quant à l'avenir de l'ITSAP, la mission a identifié un certain nombre de conditions indispensables pour assurer la pérennité du modèle économique de l'institut. Elle invite les parties prenantes, à commencer par celles présentes au Conseil d'administration de l'ITSAP, à réfléchir aux évolutions de position pouvant ouvrir la voie à l'une ou l'autre de ces hypothèses. En l'absence de telles évolutions, la dissolution est le seul horizon de l'institut.

L'intervention en urgence de l'Etat au début de l'année a en effet permis de rétablir la situation financière de l'institut en compensant les pertes des derniers exercices, ce qui donne aux parties prenantes quelques trimestres pour concrétiser un engagement dans la construction d'un institut pérenne.



Guy Correa
Contrôleur général



Françoise Lavarde
Ingénieure générale des ponts, des eaux et des forêts



Sophie Legrand
Contrôleuse générale



Nicolas Petit
Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

ANNEXES

ANNEXE N°1 : LETTRE DE MISSION



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE
ET DE L'ALIMENTATION

MINISTÈRE DE L'ACTION
ET DES COMPTES PUBLICS

Paris, le 25 JAN. 2018

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

Le Directeur de Cabinet du Ministre de
l'Action et des Comptes Publics,
à

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

Madame la Cheffe du Service,
Contrôle Général Economique et Financier

N/Réf : TR507129

Objet : lettre de mission – Audit de l'Institut technique et scientifique de l'apiculture et de la pollinisation (ITSAP)

L'ITSAP est un institut technique créé en 2009 à la demande du ministère chargé de l'agriculture. De nature associative, non reconnu en tant qu'institut technique agricole, l'ITSAP est adossé à l'Association de coordination technique agricole (ACTA) pour le versement des fonds du CASDAR. Avec un budget de 3 M€/an environ et 25 ETP, l'ITSAP est financé à plus de 90 % par des fonds publics. Ses ressources propres proviennent des cotisations de ses membres (45 K€/an) et la vente de documents ou prestations (100 K€/an environ).

L'ITSAP apparaît comme la seule structure de référence scientifique et technique sur l'apiculture et la pollinisation aux côtés de l'INRA. L'institut mobilise un haut niveau d'expertise et a mis en œuvre de nombreux projets sur financements publics répondant à l'enjeu majeur que représente le déclin des pollinisateurs. L'ITSAP a ainsi vu son activité fortement augmenter ces dernières années tandis que ses capitaux propres sont restés insuffisants pour soutenir cette croissance.

Si les difficultés financières de l'ITSAP sont récurrentes depuis sa création, celles-ci se sont accentuées au point de mettre en péril la continuité de son exploitation. L'ITSAP a dégagé un résultat net déficitaire pour la deuxième année consécutive, à hauteur de - 183 493€ au titre de son dernier exercice fiscal. A la clôture des comptes en décembre 2017, ses prévisions de trésorerie étaient négatives à hauteur de plus de 500 000 euros au 31 janvier 2018 et de plus de 800 000 euros en mars 2018. A ce titre, le commissaire aux comptes a enclenché en date du 11 décembre 2017 une procédure d'alerte.

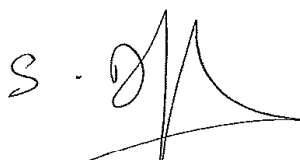
.../...

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

Dans ce contexte, un soutien exceptionnel d'urgence a été octroyé à l'ITSAP par le ministre chargé de l'agriculture en début d'année 2018, permettant de suspendre la procédure d'alerte engagée par le commissaire aux comptes. Néanmoins, au vu des difficultés rencontrées par l'institut, cette subvention exceptionnelle pourrait ne pas s'avérer suffisante et une revue en profondeur du modèle économique de l'ITSAP est nécessaire. Le ministre de l'agriculture et de l'alimentation est par ailleurs prêt à envisager le versement d'une seconde subvention exceptionnelle au cours du premier trimestre 2018 dès lors qu'elle s'avèrerait nécessaire pour contribuer à la pérennisation de l'institut, dans une perspective d'évolution du modèle économique et d'engagements fermes de la filière envers l'institut.

Afin d'assurer un modèle économique durable, réaliste, répondant pleinement aux enjeux de la filière apicole et de la pollinisation portés par l'institut, nous souhaitons qu'une analyse puisse être menée conjointement par le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux et le Contrôle général économique et financier. Elle intégrera un diagnostic des problèmes de gouvernance et de la situation financière de l'ITSAP et proposera des recommandations précises pour une meilleure adéquation des dépenses de l'institut à ses ressources. Des propositions pourront être développées pour renforcer la structure financière et économique de l'ITSAP afin de lui permettre de s'inscrire dans une perspective soutenable et réaliste de son activité. La création d'une nouvelle taxe ne pourra pas être une option envisagée pour financer les activités de l'institut.

Tout au long de votre mission, vous vous appuyerez sur les services du ministère de l'agriculture et de l'alimentation - et en particulier la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises - et du ministère de l'action et des comptes publics - et en particulier la direction du budget. Un premier point d'étape est attendu pour le 19 mars et votre rapport final pour fin mai. Le point d'étape doit permettre d'évaluer la nécessité de verser une seconde subvention et de la dimensionner.



Sophie DELAPORTE



Jérôme FOURNEL

ANNEXE N°2 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES OU AUDITIONNEES PAR TELEPHONE

(en italique indication de fonctions détenues mais qui ne constituent pas le motif de l'entretien)

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Olivier Cunin	MAA/Cabinet	Conseiller filières animales, pêche et performance sociale	30/03/2018 13/04/2018 31/05/2018
Hanane Boutayeb	MAA/Cabinet	Conseillère enseignement, recherche et relations sociales	30/03/2018 13/04/2018 31/05/2018
Sophie Courcet	Direction du budget	Bureau 7A	13/04/2018 31/05/2018
Denis Voisin	MTES/Cabinet	Conseiller en charge de la société civile et de santé-environnement	19/06/2018
Martial Saddier	Député de Haute-Savoie	Auteur du rapport fondateur de l'ITSAP	11/04/2018
Véronique Borzeix	France Agrimer	Directrice générale adjointe	08/03/2018
Isabelle Chibon-Tailhan	France Agrimer	Déléguée filière apicole	08/03/2018
Vanessa Laugé	France Agrimer	Gestion du PAE	08/03/2018
Thomas Guyot	MAA-DGPE	Sous-directeur des filières agroalimentaires	20/02/2018
Sophie Barthelon	MAA-DGPE	Cheffe du bureau « viandes et productions animales spécialisées »	20/02/2018
Johann Gremont	MAA-DGPE	Chargé de suivi de la filière apicole	20/02/2018
Élisabeth Lescoat	MAA-DGER	Adjointe au sous-directeur de la recherche, de l'innovation et de la coopération internationale	20/02/2018 01/06/2018
Sylvie Verdier	MAA-DGER	Bureau de la finalisation de la recherche	01/06/2018

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Alain Tridon	MAA-DGAL	Chef des services phytosanitaires	23/03/2018
Myriam Carpentier	MAA-DGAL	Adjointe au sous-directeur de la santé et de la protection animale	23/03/2018
Jeanne-Marie Roux-Fouillet	MTES/DEB	Chargée de mission reptiles, amphibiens, invertébrés, poissons d'eau douce	27/02/2018
Marie-Laure Metayer	MTES/DGPR	Sous-directrice santé-environnement, produits chimiques et agriculture	29/03/2018
Jacques Stéphane	MTES/DGPR	Chargé de mission pesticides	31/05/2018
Jean-Yves Foignet	ITSAP	Président <i>Président AOC Mele di Corsica</i>	22/02/2018 11/06/2018
Sophie Cluzeau-Moulay	ITSAP	Directrice générale	22/02/2018 01/03/2018 09/04/2018 03/05/2018
Axel Decourtye	ITSAP	Directeur scientifique et technique <i>Co –directeur de l'UMT PrADE</i>	19/03/2018
Alphonse Delaroque	KPMG	Commissaire aux comptes de l'ITSAP	01/03/2018 09/04/218
Eric Thybaud	Ineris	Président du CS de l'ITSAP	15/03/2018
Sébastien Windsor	ACTA	Président <i>Administrateur ITSAP</i>	17/05/2018
Philippe Lecouvey	ACTA	Directeur général	22/02/2018 17/05/2018
Philippe Mauguin	INRA	Président Directeur Général	08/06/2018
Christian Huyghes	INRA	Directeur scientifique agriculture de l'INRA <i>Président du COST de l'ACTA</i>	26/02/2018 08/06/2018
Mickaël Henry	INRA/UR 406	Directeur <i>Co-directeur de l'UMT PrADE</i>	19/03/2018

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Yves Lecomte	INRA	Précédent directeur de l'UR 406	19/03/2018
Gilles Salvat	Anses	Directeur général délégué, pôle recherche et référence	03/05/2018
Cyril Folton	ADAPI	Administrateur <i>Administrateur ITSAP</i>	19/03/2018
Pascal Jourdan	ADAPI	Directeur	19/03/2018
Thomas Mollet	ADAQ	Président <i>Administrateur de l'ITSAP</i>	26/04/2018
Pierre Dauze	ADA AURA	Administrateur <i>Trésorier-adjoint de l'ITSAP</i>	15/05/2018
Dominique Ronceray	ADA France et ADAPIC	Administrateur <i>Administrateur de l'ITSAP</i>	27/04/2018
Sylvain Lafarge	Groupement des producteurs de gelée royale	Membre <i>Secrétaire ITSAP</i>	03/05/2018 25/05/2018
Eric Lelong	FNSEA	Président de la Commission apiculture de la FNSEA	06/03/2018
	InterApi	Président	14/03/2018 31/05/2018
Joël Schiro	SPMF	Président <i>Administrateur de l'ITSAP</i> <i>Premier délégué représentant le collège production à Interapi</i>	25/04/2018
David Besacier	SFM	Administrateur de l'ITSAP	27/04/2018
Jean-Marie Sirvins	UNAF	Vice-Président <i>Administrateur de l'ITSAP</i>	06/06/2018
Franck Aletru	SNA	Président <i>Administrateur de l'ITSAP</i> <i>Secrétaire Interapi</i>	06/06/2018

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Philippe Lecompte	RBA	Président <i>Administrateur ITSAP</i>	25/04/2018
Thierry Dufresne	Observatoire français d'apiculture	Président	15/05/2018
Hugues Beyler	FCD	Directeur agriculture et filière	31/05/2018
Marc Duret	FCD	Directeur partenariat PME et monde agricole de Carrefour <i>Trésorier Interapi (au titre FDC)</i>	31/05/2018
Philippe Straëbler	GNIS	Directeur des sections	17/05/2018
Isabelle Clement-Nissous	GNIS	Cheffe du service des affaires juridiques nationales et européennes	17/05/2018
Mikaël Mercier	Val'hor	Président	15/05/2018
Jean-Marc Vasse	Val'hor	Délégué général	19/04/2018
Corinne Bitaud	Astredhor	Directrice	09/05/2018
Louis Orega	Interfel	Directeur général	03/05/2018
Jean-Pierre Bouverat-Bernier	Iteipmai	Directeur	15/05/2018
Nadine Leduc	Iteipmai	Ancienne présidente	15/05/2018
François Gerster	CGAAER	Ancien responsable du PDDA	21/02/2018 01/06/2018
Bertrand Laurentin	Label abeilles	Fondateur et COE	25/04/2018

Plusieurs entretiens n'ont pas pu être menés faute de disponibilité des personnes contactées (Monsieur Gilles Lanio, président de l'UNAF, et les membres du conseil administration de l'ITSAP représentants de l'APCA, de la Confédération paysanne et de la Coordination rurale).

ANNEXE N°3 : SITUATION FINANCIERE DE L'ITSAP

La présente fiche, élaborée à partir des données fournies par l'ITSAP, vise à donner un état détaillé de la situation financière à travers l'analyse des principaux postes structurants et à porter un diagnostic sur les décisions de gestion ayant conduit à cette situation.

1- L'analyse synthétique du bilan

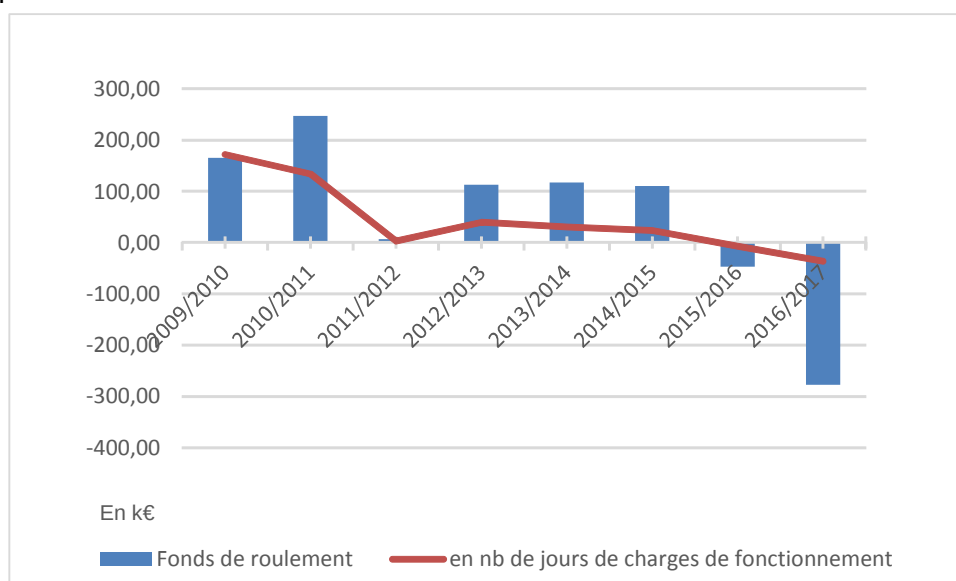
1.1 Situation financière

La situation financière de l'institut, principal facteur d'alerte quant à la continuité de l'activité, présente les caractéristiques suivantes :

- **Fonds de roulement :**

Le fonds de roulement doit permettre de répondre aux besoins de l'institut au regard de plusieurs paramètres :

- la structure des dépenses (la masse salariale de l'institut, qui constitue plus de 45% des dépenses, est peu élastique. Elle nécessite chaque mois des disponibilités à hauteur de 90 k€ pour l'année en cours) ;
- la structure des ressources et le cadencement des encaissements (une grande part des ressources de l'institut est versée en quatre séquences non homogènes) ;
- le plan stratégique à moyen terme. Au cas particulier, en l'absence d'un tel plan, ce paramètre est indéterminé.



La projection pour la clôture de l'exercice 2017/2018 permet d'escompter un rétablissement du niveau du fonds de roulement qui pourrait se situer à 200 k€, de l'ordre de ce qu'il était dans les années 2010/2011, soit environ 30 jours de charges de fonctionnement sur la tendance actuelle ou deux mois de salaires.

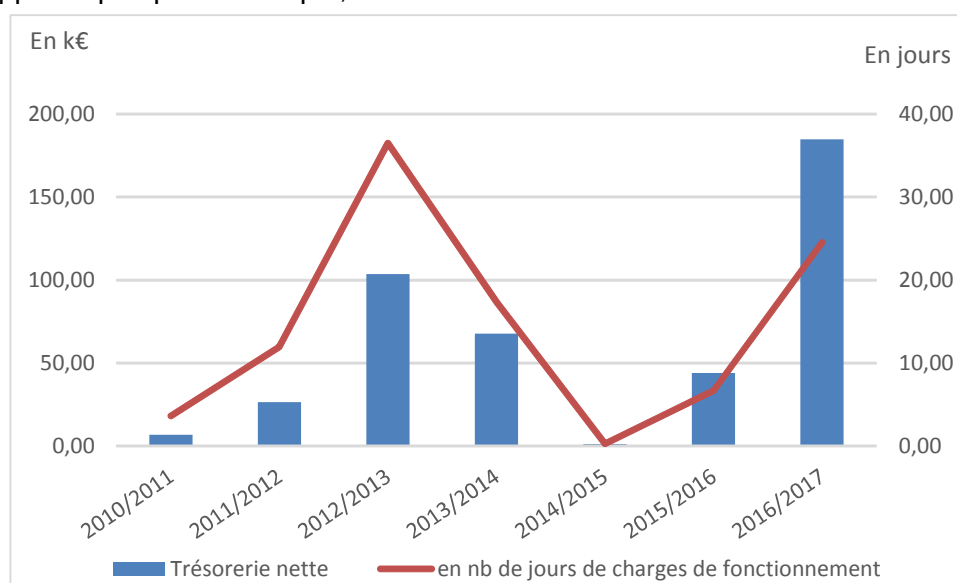
- **Trésorerie :**

La trésorerie a toujours constitué le point faible de la gestion de l'institut qui, pour sa gestion quotidienne, a dû mettre en place des palliatifs.

Cette situation résulte de la conjonction de plusieurs facteurs :

- un niveau insuffisant des marges sur les différentes ressources propres. Ce niveau ne permet donc pas d'assumer la part de financement des projets qui revient à l'institut ;
- le mode de financement des projets sur fonds publics qui implique, dans certains cas, la réalisation de dépenses afin de recevoir un acompte puis le solde ;
- des retards dans la conclusion des conventions qui obligent l'institut à préfinancer les projets sur une durée longue.

En définitive, faute de trésorerie et en présence d'une croissance mal maîtrisée, l'institut a dû ériger en mode de gestion un système de cavalerie financière. Si la situation au 31 août 2017 n'apparaît pas problématique, c'est en raison d'un volume anormal de dettes exigibles.



Dans ces conditions, il est indispensable :

- de négocier avec les partenaires de recherche créanciers un plan d'apurement des dettes (cf. annexe n° 4) ;
- d'adapter le plan de trésorerie qui, à l'heure actuelle, est établi en intégrant, au titre des encaissements, les seules ressources ayant un caractère certain et, au titre des décaissements, la totalité des dépenses exigibles de l'institut.

Sur cette base, l'institut pourrait disposer, à la clôture de l'exercice 2017/2018³⁶, d'une trésorerie positive de l'ordre de 230 k€ alors qu'il prévoyait, selon une estimation au début mai 2018, une trésorerie négative avec un besoin de disponibilités pour faire face à ces obligations d'environ 237 k€.

1.2 Situation des autres éléments d'analyse financière

Les créances, dont la majeure partie résulte des modalités de paiement des subventions, ont

³⁶ La mission estime que ce montant pourrait être supérieur en intégrant des encaissements à recevoir (dégrèvements et remboursements de taxes sur les salaires, ventes de produits et prestations, mécénat, etc.) et des diminutions de décaissement.

régulièrement augmenté en corollaire des projets cofinancés sur fonds publics.

La situation des dettes connaît le même phénomène mais l'exercice 2016/2017 est particulièrement atypique avec un doublement.

Au 28 février 2018 (date de la clôture provisoire de l'exercice comptable), l'institut est, pour l'essentiel, endetté auprès :

- de ses fournisseurs pour 328 k€ pour des prestations variées ;
- de la MSA pour 274 k€ ;
- des partenaires pour 456 k€, dont environ 264 k€ pour les ADA et 165 k€ pour les partenaires de recherche (dont 141 k€ pour l'INRA).

Nota : S'agissant de certaines créances détenues par des partenaires sur des AAP, le rapport d'audit n°17036-06 du CGAAER de l'appel à projets 2011 n°1176 de l'Institut technique et scientifique de l'apiculture et de la pollinisation (ITSAP) (Projet InterAPI : Influence des Cultures Intermédiaires Pièges à Nitrate (CIPAN) produisant du nectar et du pollen en zone de grandes cultures sur la dynamique de colonies d'abeilles domestiques hivernantes) a permis de révéler que le projet n'était toujours pas soldé entre les partenaires alors que l'expérimentation était terminée depuis 2 ans et que la DGER avait versé le solde de la subvention CASDAR. Le CGAAER avait ainsi formulé une recommandation invitant l'ITSAP à trouver un accord avec ses partenaires pour clore le projet.

Toutefois, il n'est pas endetté auprès des banques (il a remboursé, en fin d'année 2017, le crédit à court terme qui lui avait été octroyé par le Crédit agricole).

Sur la base d'une projection à partir de la situation au 28 février 2018 et en tenant compte des éléments prévisionnels, la situation des ratios devrait s'améliorer :

	31 août 2017	28 février 2018	Projection au 31 août 2018
Actif net ³⁷	-38,03 k€	-14,59 k€	415,86 k€
Ratio de liquidité générale ³⁸	0,71	0,58	0,72
Ratio de financement de l'actif circulant ³⁹	-0,24	-0,21	0,26

1.3 Situation des investissements

S'agissant des investissements, il n'a pas été élaboré de programmation pluriannuelle des besoins liés au développement de l'activité et il n'y a pas de plan de financement :

- 1- C'est ainsi que le programme des investissements opérés, au cours des exercices clôturés en 2015, 2016 et 2017, pour un montant total de 310 k€ (soit 90% des investissements totaux depuis la création de l'institut) a seulement été présenté au conseil d'administration comme lié à l'augmentation des effectifs (cf. présentation du compte financier

³⁷ Somme de l'actif - dettes exigibles

³⁸ Actif circulant/dettes à court terme

³⁹ Fonds de roulement/actif circulant

2016/2017⁴⁰) et la nature des investissements devant être effectués en priorité n'a pas donné lieu à une analyse. Il convient de noter que les investissements effectués récemment concernent, pour l'essentiel, les installations réalisées sur sol d'autrui⁴¹ (aménagement du terrain pour installer des bâtiments provisoires, achat et aménagement de ces derniers, achat du mobilier de bureau), pour un total de 125 k€, représentant 40% des investissements de la période 2015/2017. Certes, une partie non négligeable des investissements concerne la station apicole, également installée à Avignon depuis 2015, pour 147 k€ (47% du montant des investissements de la période).

- 2- La capacité d'autofinancement étant largement insuffisante, les investissements ont donc été financés par prélèvement sur la trésorerie, contribuant à accroître les dettes à l'égard de prestataires et partenaires.

1.4 Situation du poste « Provisions pour risques et charges »

Au 28 février 2018, la ligne «Provisions pour risques et charges » est dotée à hauteur de 115 k€ et il est prévu d'augmenter cette ligne de 40 k€ à la clôture définitive de l'exercice. Cette provision constituée depuis 2015 doit permettre à l'institut de respecter ses obligations légales vis-à-vis des salariés dans la perspective d'éventuels licenciements ou départs en cas d'arrêt d'activité de la structure.

2- Les ressources

Les ressources de l'institut peuvent être regroupées de la manière suivante :

	Ressources compétitives	Ressources fléchées
Ressources publiques	AAP sur CASDAR, PAE, FAM, AFB, Régions, etc.	CASDAR (dotation de base), DGAL
Ressources privées	Ventes, Prestations	Cotisations

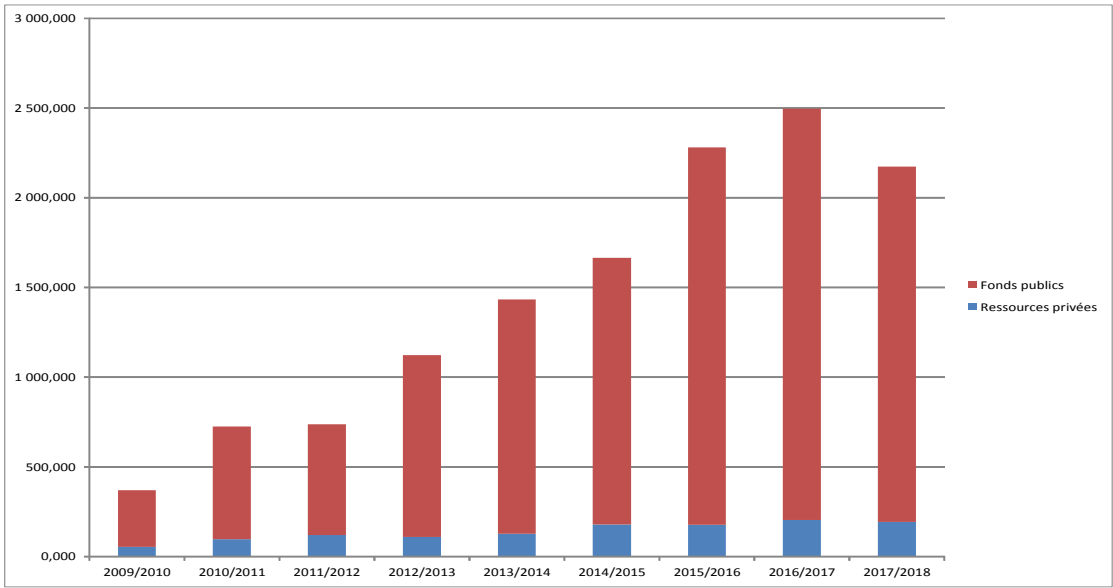
L'évolution des ressources depuis la création de l'institut permet de mettre en évidence trois périodes.

Une première période avec un doublement des ressources entre 2009 et 2012, puis un nouveau doublement entre 2012 et 2015 et enfin une dernière étape jusqu'en 2017.

40 « L'augmentation de l'activité et donc de la taille de l'équipe nous a amenés à devoir mettre en place de nouveaux bureaux, la place disponible dans les locaux de l'INRA étant insuffisante pour assurer des conditions décentes de travail pour les salariés. »

41 Sur le site d'Avignon, l'ITSAP bénéficie d'une simple autorisation d'occupation temporaire (AOT) du domaine public mis à disposition de l'INRA non constitutives de droits réels au sens des dispositions du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P).

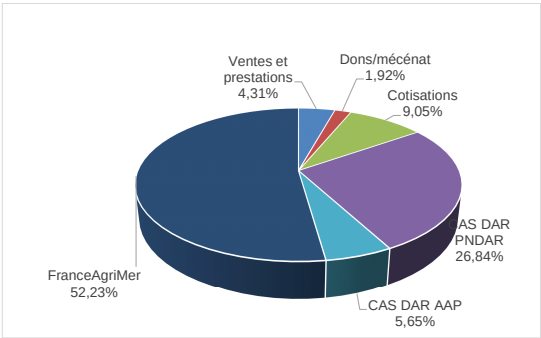
On peut également observer une croissance des ressources privées qui restent cependant modestes en volume.



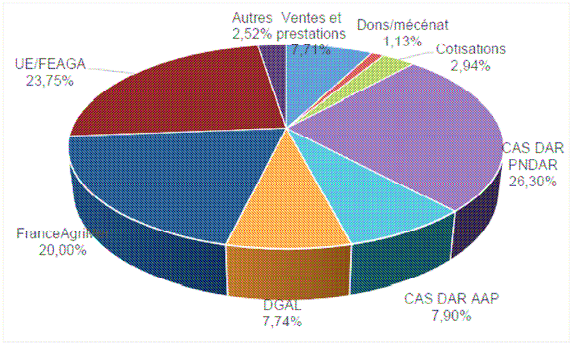
La structure des ressources évolue nettement :

	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017
Fonds publics	313,58	628,46	615,89	1 011,69	1 305,73	1 468,89	2 086,14	2 292,94
Fonds privés	56,56	96,03	121,10	110,37	127,78	196,16	194,32	203,75
Evolution des fonds publics		100,41%	-2,00%	64,26%	29,06%	12,50%	42,02%	9,91%
% de fonds publics sur ressources	84,72%	86,75%	83,57%	90,16%	91,09%	88,22%	91,48%	91,84%

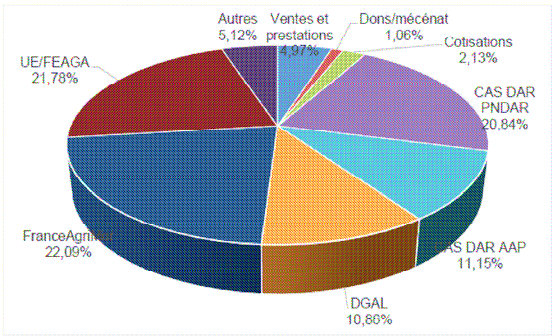
Exercice 2009/2010 : 370,15 k€ de ressources :



Exercice 2014/2015 : 1 665,05 k€ :



Exercice 2016/2017 : 2 496,69 k€ :



Cette situation appelle les observations suivantes :

1. Les **ressources sur fonds publics** tendent à augmenter tant en volume (2 293 k€ en 2016/2017, soit une multiplication par plus de 7 depuis 2009) qu'en proportion au sein des ressources (elles sont passées de 85% pour le premier exercice à 92% pour l'exercice 2016/2017).

Ces ressources peuvent être regroupées en quatre blocs :

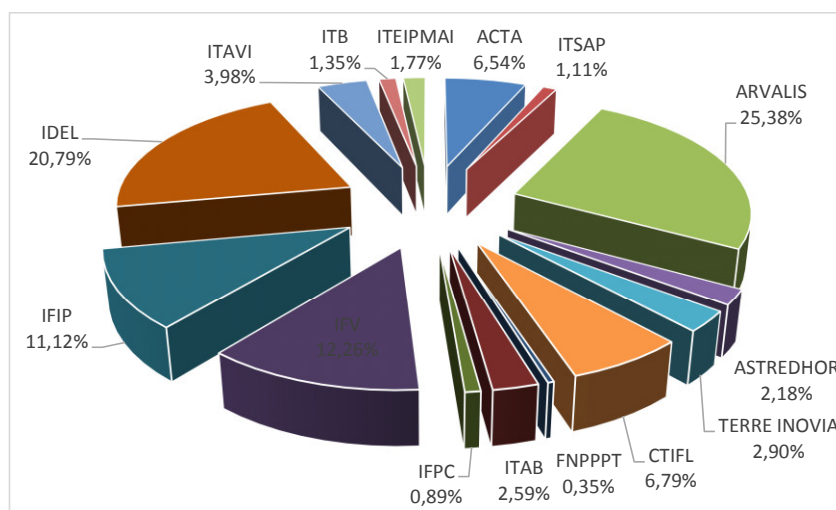
- La **dotation de base du CASDAR**. L'institut bénéficie d'une dotation annuelle récurrente du CASDAR, via l'ACTA (entité qualifiée), pour la réalisation des actions relevant du programme national de développement agricole et rural (PNDR)⁴². Ces crédits peuvent être utilisés de manière relativement souple sous une double réserve :
 - ne pas compléter un financement d'un projet porté par le même programme budgétaire du CASDAR ;
 - ne pas contribuer à porter le financement public au-delà de 80% pour un projet donné⁴³.

Cette dotation a considérablement évolué en volume (elle est ainsi passée de 99 k€ à un maximum de 520 k€, soit un coefficient multiplicateur de plus de 5) pour revenir à un niveau de 20% des ressources de l'institut en 2016/2017 avec des évolutions assez importantes sur les différents exercices.

Pour l'année 2018, cette dotation sera plafonnée à 438 k€.

La part des ressources récurrentes de l'ITSAP au sein des concours financiers du MAA pouvant être alloués pour l'année 2018 aux ITA et à l'ACTA pour la réalisation des programmes de développement agricole rural s'élève à 1,11%.

Le montant total de ces concours, qui est de 39 620 k€ en 2018, se répartit comme suit entre les ITA :



42 Il s'agit de trois **orientations stratégiques** :

- Augmenter l'autonomie et améliorer la compétitivité des agriculteurs et des exploitations françaises par la réduction de l'usage des intrants de synthèse ou ayant un impact sur la santé publique ou l'environnement, tout en maintenant des niveaux de production rémunérateurs. La conquête de l'autonomie passe aussi par la construction d'une position plus forte, individuelle et surtout collective, dans la chaîne de valeur ;
- Promouvoir la diversité des modèles agricoles et des systèmes de production : au sein des parcelles, au sein des combinaisons entre l'animal et le végétal, au sein des exploitations et des territoires en vue de renforcer leur résilience et de minimiser les risques économiques et environnementaux ;
- Améliorer les capacités d'anticipation et de pilotage stratégique des agriculteurs et des acteurs des territoires.

43 Toutefois, il est possible de participer au cofinancement, au titre des fonds nationaux, d'un projet du programme apicole européen.

- Les **projets pilotés par la DGAL**. Les ressources issues de ces projets appellent un traitement un peu particulier dès lors qu'elles peuvent répondre à une commande spécifiquement passée à l'institut pour des programmes (ex : l'étude BAPESA). Elles représentent un montant non négligeable [271 k€ en 2016/2017] (elles sont montées à plus de 20% des ressources pour revenir à environ 10% pour l'exercice 2016/2017).
- Les **ressources liées aux appels à projets**. Comme nous l'avons vu, les ressources se sont établies à 60% pour l'exercice 2016/2017 (1 374 k€).

Ces projets doivent bénéficier d'un cofinancement, notamment pour couvrir les frais de structure.

Nota : Le CGAAER dans son rapport d'audit n°17036-06 précité a ainsi demandé que les candidats aux AAP disposent des moyens nécessaires à la conduite des projets envisagés.

S'agissant de ces projets, il convient de noter qu'un projet de recherche ou d'expérimentation s'inscrit généralement dans plusieurs dispositifs de financement aux mécanismes différents (ex : un projet inscrit sur le PNDAR peut également mobiliser une enveloppe de FAM et des ressources privées et être ainsi éligible à un complément au titre du PAE, via le FEAGA).

Nota : L'analyse de projets financés par le CASDAR révèle que certains d'entre eux posent des difficultés de gestion⁴⁴ :

- le projet CIPAN, lauréat de l'AAP IP 2011 (3 ans avec une prolongation), a été soldé en 2016 (subvention maximale de 369 441 €, réfaction de 35 230.59 €) ;
- les projets DURAPI et MOSAR (3.5 ans), lauréats RT 2015, ont fait l'objet du versement d'un 2nd acompte en 2017 ;
- le projet IODA (18 mois), lauréat RT 2015, a été soldé en 2018 (subvention maximale de 60 000 € avec une réfaction de 4 711 €) ;
- le projet MILELLES (3.5 ans), lauréat RT 2016, a fait l'objet du premier acompte à la signature de la convention en 2016 ;
- le projet CIREINE (3,5 ans), lauréat RT 2014, se termine le 30 juin 2018 et a fait l'objet du versement d'un second acompte en 2016.

- Les **ressources issues du PAE** représentent une part importante des ressources de l'institut (22% pour 544 k€ en 2016/2017). Ces ressources constituent 50% du financement d'un projet qui doit être complété par des fonds nationaux, éventuellement des fonds publics pour la totalité.

⁴⁴ La bonne mise en œuvre du programme donne lieu à des contrôles et évaluation :

- Les programmes et projets financés font l'objet d'une évaluation *ex ante* organisée par le financeur.
- Les projets financés font également l'objet de contrôle de conformité après solde, réalisés par le CGAAER (ex : rapport d'audit n°17036-06 du CGAAER de l'appel à projet 2011 n°1176 de l'Institut technique et scientifique de l'apiculture et de la pollinisation (ITSAP) concernant le projet InterAPI : Influence des Cultures Intermédiaires Pièges à Nitrate (CIPAN) produisant du nectar et du pollen en zone de grandes cultures sur la dynamique de colonies d'abeilles domestiques hivernantes.
- La cour des comptes s'assure du bon emploi du CASDAR. Ses contrôles et évaluations portent sur la régularité, l'efficacité, l'efficience et l'économie.
- L'Union européenne.

Nota : FranceAgriMer lancera, le 2 juillet 2019, un nouvel appel à projets relatif aux programmes d'expérimentation (Fonds CASDAR). La proposition faite à l'ensemble des filières est de reconduire les axes prioritaires définis préalablement en Comité ou Conseil spécialisé pour ce prochain AAP 2019.

Pour ce qui concerne la filière apicole, ces axes comprennent deux priorités :

- développer le cheptel apicole ;
- identifier et valoriser les produits de la ruche.

Dans ces conditions, l'ITSAP peut, sans difficulté majeure, candidater sur une de ces priorités pour poursuivre certains des projets prioritaires de la filière.

2. Les **ressources privées** ont certes augmenté. Elles sont ainsi passées de 56,56 k€ à 203,75 k€, mais à un rythme plus faible que les ressources publiques avec une multiplication par 3,6.

- Les **cotisations**. Les cotisations des membres de l'institut constituent désormais une part marginale des ressources et représentent de l'ordre de 2% de celles-ci. Ces cotisations qui avaient augmenté dans les premières années se sont réduites dans la dernière période (apogée : 56 k€ ; situation actuelle : 53 k€). Il doit être noté que l'institut a rencontré des difficultés à les recouvrer alors même que le montant de celles-ci donne lieu à un vote unanime du CA, chaque année, lors de l'élaboration du budget prévisionnel⁴⁵.

Nota : Certains organismes similaires confrontés à des difficultés de même nature ont réagi en augmentant les cotisations (ex : l'ITEIPMAI a ainsi décidé de tripler ces dernières pour participer à l'augmentation de ses ressources privées).

- Les **ventes d'essais et de prestations**. Les ventes d'essais et de prestations, qui ressortent du secteur lucratif ont, quant à elles, fortement augmenté (de 39 k€ à 115 k€), même si elles demeurent marginales (5% des ressources pour l'exercice 2016/2017). Toutefois, ce secteur ne dégager qu'une marge d'exploitation faible. Il a même été déficitaire en 2014/2015, avec une perte de 9 k€, alors même que les recettes sur ce secteur avaient augmenté de plus de 89%.

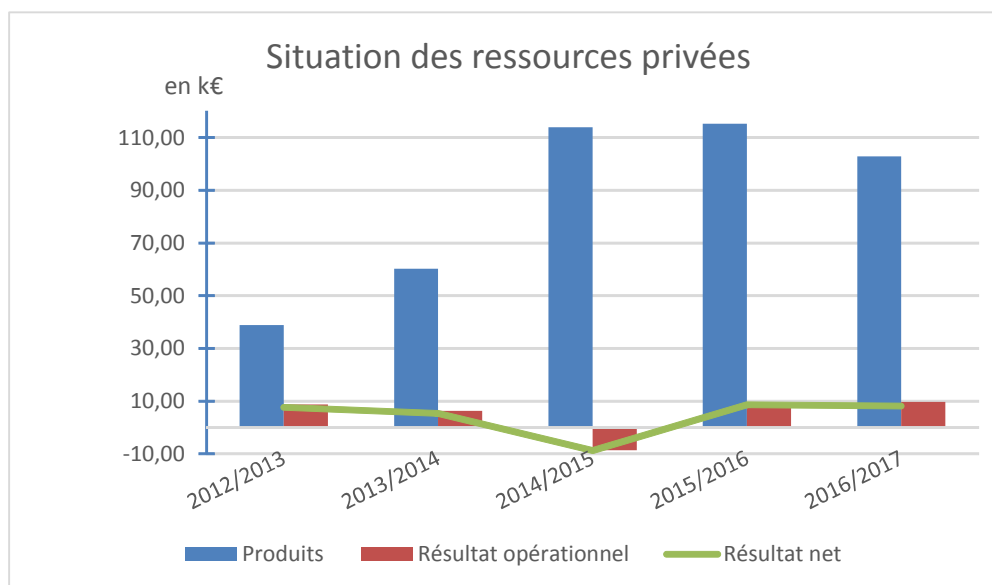
Ceci résulte du fait que les demandes formulées par des partenaires privés ne font pas l'objet d'une analyse pour déterminer le seuil de rentabilité avant une acceptation par l'institut. A cet égard, ce dernier signale que la rémunération des prestations, tant sur les essais que sur les sessions diverses (ex : formations), doit être revalorisée pour permettre d'atteindre un seuil d'équilibre.

Il convient de noter que, si le débat sur la nature des prestations et essais susceptibles d'être conduits au profit de la recherche individuelle existe bien au sein du CA, le débat relatif à l'équilibre entre recherche collective et recherche individuelle dans un contexte de moyens déterminés et limités n'a pas lieu.

Pour la mission, il s'agit d'aller au-delà et de dégager une marge bénéficiaire sur les prestations privées.

⁴⁵ Cette situation a été réglée au cours de l'exercice 2016/2017 avec la reprise du paiement par certains adhérents.

L'évolution de la situation des ressources privées est la suivante :



Nota : Là encore, d'autres organismes apportent une réponse différente :

- recherche de la rentabilité pour des travaux privés dont les résultats appartiennent au financeur (ex : CTIFL pour la certification variétale⁴⁶) ;
- recherche d'un équilibre entre la recherche privée et la recherche avec pour objectif de dégager des marges sur les travaux privés pour permettre de cofinancer la recherche collective tant sur fonds publics que sur fonds professionnels (ex : IFPC⁴⁷).

En matière de fiscalité (au-delà de la situation du secteur lucratif), deux observations peuvent être effectuées :

1. L'ACTA, dans son rôle de coordination des instituts et centres techniques de R&D, a mis en place un « marché cadre » permettant d'acquérir une prestation de service pour accompagner les organismes le souhaitant dans leurs démarches contentieuses quant à l'assujettissement à la taxe sur les salaires (TS). L'ITSAP a activé cette prestation⁴⁸ et a ainsi bénéficié, au cours de l'exercice 2017/2018, de dégrèvements de taxe sur les salaires pour un montant de 127 k€ au titre des années antérieures à 2017 et de 46 k€ au titre de l'année 2017. Au titre de l'année 2018, l'institut a déjà versé 5,48 k€ (la direction a indiqué qu'elle avait demandé l'interruption des prochains paiements).
2. L'ITSAP n'a, pour l'instant, pas entamé de réflexion pour obtenir, le cas échéant, le bénéfice du crédit d'impôt recherche (CIR)⁴⁹.

⁴⁶ Centre technique spécialisé dans la recherche sur les fruits et légumes.

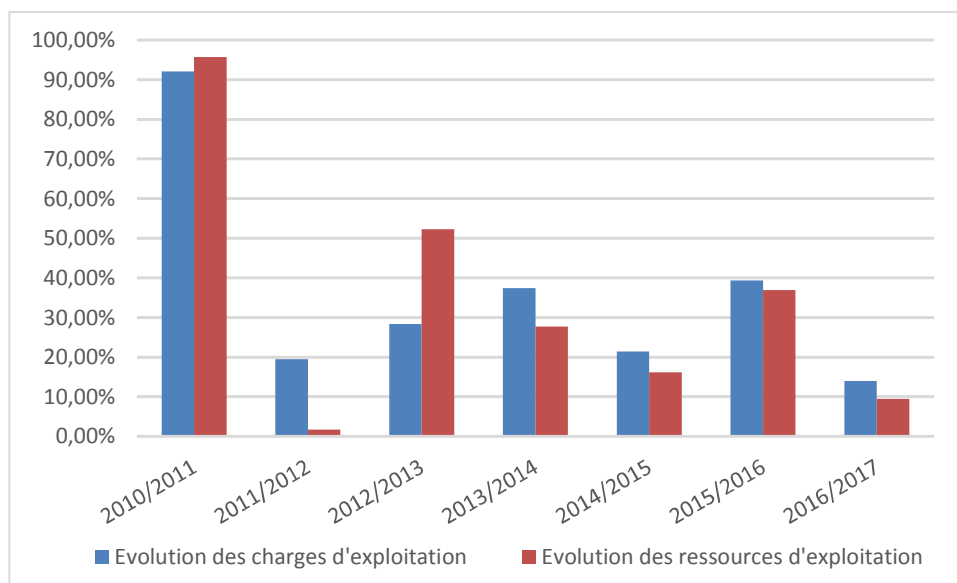
⁴⁷ Centre technique spécialisé dans la recherche sur les produits cidricoles.

⁴⁸ Le montant de la prestation reste relativement élevé : 27% du montant des dégrèvements obtenus, soit au cas particulier 46,67 k€.

⁴⁹ Les entreprises industrielles, commerciales, artisanales et agricoles, quel que soit leur statut juridique, qui sont soumises à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu dans la catégorie des BIC et étant imposées d'après leur bénéfice réel (normal ou simplifié) et les entreprises de moins de 250 salariés, réalisant un chiffre d'affaires annuel inférieur à 50 millions d'€ ou dont le total du bilan est inférieur à 43 millions d'€, et qui engagent des dépenses d'innovation portant sur des activités de conception de prototypes ou d'installations pilotes de nouveaux produits peuvent bénéficier du CIR. Sont couvertes par le CIR, les activités de recherche et de développement telles que les activités de recherche fondamentale (contribution théorique ou expérimentale à la résolution de problèmes techniques) ou appliquée (applications possibles des résultats d'une recherche fondamentale ou à trouver des solutions nouvelles) et les activités de développement expérimental (prototypes ou installations pilotes), quel qu'en soit le domaine. En outre, les dépenses de recherche confiées aux stations et fermes expérimentales agricoles sont doublées.

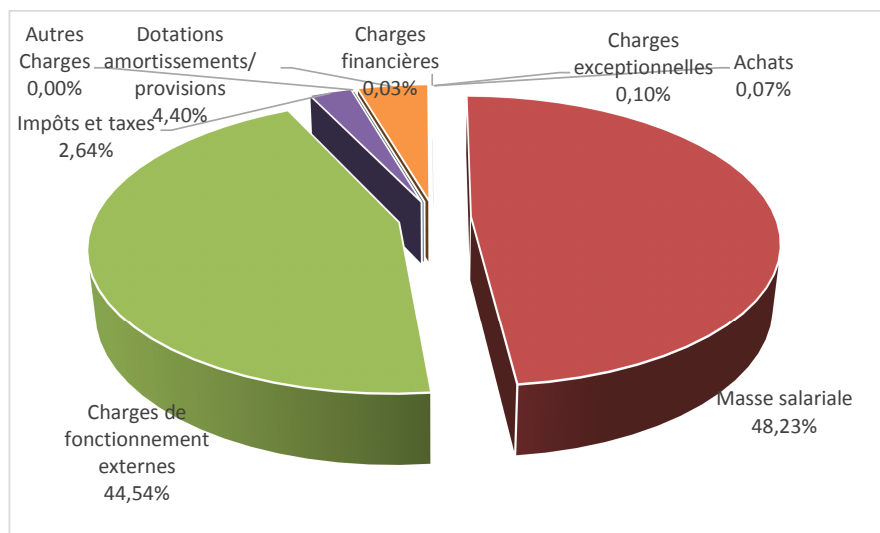
3- les charges

L'évolution des charges a suivi celle des ressources mais à un taux toujours plus élevé, hors sur l'exercice 2012/2013 :



La projection sur l'exercice 2017/2018 permet d'envisager une rétractation d'environ 17%.

La structure des dépenses qui, en 2016/2017, s'élevaient à 2 709 k€ est la suivante :



Cette structure appelle les commentaires suivants s'agissant des deux postes principaux

- Masse salariale :

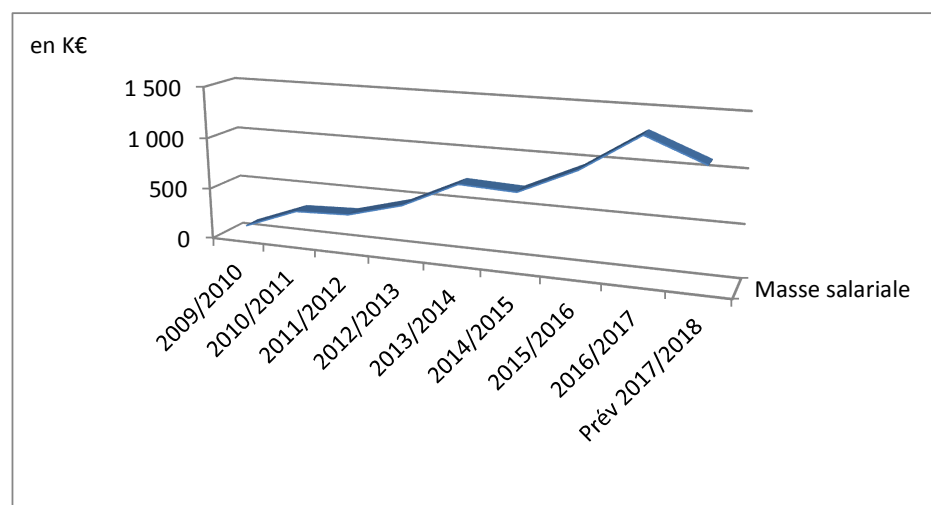
	2009/2010	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	Variation 2017/2018-2016/2017
Effectifs en ETP	2,42	6,17	7,75	8,70	13,55	14,50	19,00	22,60	21,67	-4,12%
Masse salariale	105,70	306,49	328,91	473,77	727,54	704,35	954,13	1 308,20	1 090,00	-16,68%

- Evolution des effectifs :

On peut relever le paradoxe d'une augmentation du nombre de salariés au cours de l'exercice 2016/2017 alors même que l'exercice précédent était déjà déficitaire. L'institut justifie ceci par la « nécessité d'assurer la continuité de projets engagés avec une

embauche de six techniciens pendant la saison apicole pour la deuxième année du projet BEESTRONG (ces recrutements n'auront pas lieu en 2018 : le projet a été transféré à l'INRA) » et le maintien des recrutements temporaires pour les projets dont la main d'œuvre est financée (ex : BAPESA).

- **Evolution de la masse salariale** entre les années 2009/2018 :



Sur l'exercice 2016/2017, la masse salariale représentait 48% de la dépense de l'institut (la projection pour l'exercice en cours est de 48%).

Cette évolution est, comme habituellement, la résultante de la somme algébrique de plusieurs facteurs : évolutions salariales individuelles et collectives, recrutements et départs volontaires⁵⁰ ou à la retraite.

La situation entre 2015 et 2018 est la suivante :

Nature	2015/2016 à 2016/2017	2016/2017 à 2017/2018
Evolutions salariales	32,427	10,815
Taux	6,28%	2,90%
Evolutions d'activité	152,411	-101,419
Augmentation des effectifs	304,930	11,992
Réduction des effectifs	-126,507	-276,891
Total	363,362	-355,498

En k€

On constate que les évolutions salariales individuelles restent fortes, y compris dans des périodes difficiles pour l'institut.

- **Charges directes/charges indirectes :**

La situation évolue de manière différenciée suivant qu'il s'agit de charges variables directement liées aux projets, dont la dynamique reste très forte eu égard aux modalités de gestion de la dépense, ou de charges de structure qui devraient donner lieu à une analyse fine en vue de la mise en place d'un plan d'économies.

La situation des charges par nature au cours de la dernière période est la suivante :

⁵⁰ Il n'y a pas eu de licenciement sur la période.

Charge par nature (en k€)	Réalisation	Réalisation	Projection
	2015/2016	2016/2017	2017/2018
Charges de personnel	954	1 308	1 077
Charges de fonctionnement directes	1 022	869	741
Charges de fonctionnement indirectes	289	339	330
Dotations aux provisions et aux amortissements	78	119	97
Total	2 343	2 636	2 245

- Les **charges directes**. Ces charges sont celles qui peuvent être directement rattachées à la réalisation de l'un des projets auxquels participe l'institut, soit comme pilote soit comme partenaire. Ces charges sont généralement remboursées par le financeur du projet sous réserve que le total général des dépenses n'excède pas celui prévu dans le projet et la convention ad hoc. A ce stade, il peut simplement être relevé que :

- l'institut n'effectue pas d'analyse particulière de ce chapitre considérant que ces dépenses sont remboursées ; or, toutes les charges directes ne sont pas éligibles (ex : frais de réception) ;
- le dispositif de suivi et de pilotage budgétaire des projets ne permet pas le déclenchement d'une alerte dans l'hypothèse de dérapages alors même que l'institut suit un nombre important de projets avec des calendriers et des échéances différents (ex : 16 projets pour l'exercice 2017/2018 dont deux ont été transférés en fin 2017/début 2018, 6 bénéficient d'une convention pour 2018, 6 sont conventionnés pour 2019 et 2 pourront se poursuivre jusqu'en 2020).

Même si ces frais peuvent donner lieu à une prise en compte dans le cadre du financement de projets, la maîtrise de ces dépenses s'avère insuffisante.

- Les **charges indirectes**. Ces charges sont schématiquement les frais de structure, dont les frais de gouvernance, qu'il est impossible de lier à une action. Elles sont généralement constituées des frais généraux (téléphone, assurances, fournitures, reprographie), des frais d'honoraires, comptabilité, affranchissement, banque, relations publiques, des dotations aux amortissements relatifs aux investissements, des frais d'assistance informatique, des charges locatives, des frais de formation interne.

Pour l'institut, ces charges sont de l'ordre de 13% au cours des dernières années et, pour l'exercice en cours, ne devraient pas se rétracter fortement (moins de 3%). Leur couverture par les ressources privées (environ 136 k€) devrait rester insuffisante (40%).

L'institut n'a pas réalisé une analyse de chaque ligne constituant ce chapitre pour mettre en place, le cas échéant, un plan d'économies⁵¹. Deux points méritent une attention particulière :

- les frais de gouvernance de l'institut qui sont de l'ordre de 40 k€ (+/- 5 k€ sur la période) avec un pic en 2013/2014 et une situation paradoxale sur l'exercice 2016/2017 au cours duquel la dépense en la matière demeure d'un niveau moyen

51 Ce chapitre, qui diminue moins que les dépenses de personnel et autres charges directes, va peser proportionnellement plus lourd au sein des dépenses de l'institut.

alors que la crise financière était plus prégnante ;

- les frais de déplacement, qui sont de l'ordre de 10% de la dépense (mais en baisse lors de l'exercice 2016/2017 avec l'augmentation très forte de la masse salariale et des autres dépenses directes sur les projets), ce qui résulte, pour partie, de l'implantation géographique de l'institut sur plusieurs sites.

Dans le cadre actuel, l'institut est structurellement dans l'incapacité de financer ces frais (dont une partie seulement est susceptible d'être prise en charge au titre des projets financés sur fonds publics, ex : 2 % pour les opérations relevant du PAE).

A cet égard, il convient de rappeler que l'institut s'était donné pour objectif de développer ses capacités d'autofinancement pour les porter à 10% en 2011, 15% en 2012 et 20% en 2013 (cf. CA du 14 janvier 2011). Ce plan a été un échec.

En effet, la couverture des charges indirectes par les ressources privées qui étaient de l'ordre de 60% pourrait tomber à 40% pour l'exercice en cours.

Enfin, l'institut s'est donné comme mission de mieux coordonner les ADA afin d'évoluer vers un réseau technique en apicole. Il s'agit de passer d'une programmation annuelle des travaux vers une programmation pluriannuelle établie en commun (cf. CA du 14 octobre 2014). Ceci s'est traduit par le recrutement d'un agent.

La diminution des charges ne pouvant constituer un objectif en elle-même dans la mesure où elles évoluent, avec plus ou moins d'élasticité, en lien avec les ressources liées à des programmes de recherche, il doit être réalisé une analyse :

- des frais de structure afin de mettre en place un plan d'économies en corrélation avec l'évolution de l'activité ; l'objectif est de déterminer un taux optimal de ces frais au sein des dépenses. Ce taux ne devrait pas dépasser 15% pour rester dans les standards communément admis ;
- des coûts induits par l'implantation sur plusieurs sites ;
- des modalités de mutualisation au-delà des fonctions supports, dont une partie est, d'ores et déjà, assurée par l'ACTA. Dans ce cadre, il convient de s'interroger sur les modalités actuelles de maintien en capacité opérationnelle des bases de données et applications spécifiques nécessaires aux programmes de recherche (ex : la situation de l'implantation de Toulouse auprès de l'INRA mérite une analyse précise).

Situation du compte d'exploitation de l'ITSAP

	2014/2015	2015/2016	2016/2017	2017/2018	
				Provisoire	Projection
CHARGES D'EXPLOITATION	1 705,90	2 376,56	2 709,06	1 030,40	2 249,78
Achats	0,00	0,00	1,84	0,00	0,00
Personnel	704,35	954,13	1 308,20	553,48	1 077,17
Charges de fonctionnement externes	901,36	1 310,95	1 208,03	426,92	1 071,30
Impôts et taxes	20,65	33,18	71,56	7,78	4,60
Interventions	4,71	0,60	0,03	0,16	0,00
Dotations aux provisions	56,45	39,76	62,72		40,00
Dotations aux amortissements	18,40	37,94	56,69	42,06	56,70
PRODUITS D'EXPLOITATION	1 732,65	2 296,03	2 516,29	915,12	2 109,90
Chiffre d'affaires (ou ventes)	128,39	129,22	124,11	59,27	85,90
Subventions Etat	1 485,89	2 103,14	2 292,94	777,06	1 960,00
Autres Subventions	0,00	0,00	0,00	14,00	14,00
Taxes affectées	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Autres produits	50,77	48,10	79,64	46,62	50,00
Reprises	67,60	15,58	19,60	18,17	0,00
RESULTAT D'EXPLOITATION	26,75	-80,52	-192,77	-115,28	-139,88
+ Produits financiers	0,21	0,43	-0,21	0,00	0,00
- Charges financières	0,60	0,00	0,78	0,68	1,35
= Résultat financier	-0,39	0,43	-0,98	-0,68	-1,35
RESULTAT COURANT	26,36	-80,09	-193,75	-115,95	-141,23
Produits exceptionnels	0,00	0,06	12,73	138,49	587,84
- Charges exceptionnelles	0,00	0,10	2,63	0,00	0,00
= Résultat exceptionnel	0,00	-0,04	10,10	138,49	587,84
RÉSULTAT NET COMPTABLE	26,36	-80,13	-183,65	22,54	446,62
<i>Impôt sur les bénéfices</i>	0,00	0,00	1,41		
Résultat après impôt	26,36	-80,13	-185,06	22,54	446,62
Fonds de roulement	109,93	-47,33	-276,95	-224,05	213,85
Trésorerie	1,21	43,93	184,69	544,58	531,79
Actif net	160,29	96,72	-38,03	-14,59	415,86
Ratio de liquidité générale	1,14	0,89	0,71	0,58	0,72
Ratio de financement de l'actif circulant	0,18	-0,07	-0,24	-0,21	0,26

ANNEXE N°4 : CONDITIONS NECESSAIRES

Comme il l'a été indiqué succinctement, un certain nombre de conditions doivent être réunies afin d'assurer le succès des quatre hypothèses.

1. Le repositionnement des activités de l'institut

Il s'agira de centrer l'activité de l'institut sur celles dévolues aux instituts techniques agricoles, fixées par les textes⁵² :

- ils analysent les besoins des exploitations et entreprises de leur secteur en vue du renforcement de leur compétitivité et de leur adaptation aux demandes sociales ;
- ils rassemblent les connaissances scientifiques, les technologies nouvelles et les savoir-faire, qu'ils soient nationaux ou internationaux, pour mettre au point des procédés, des produits et des services innovants ;
- ils réalisent, notamment dans le cadre des projets communs mentionnés au code rural et de la pêche maritime :
 - des activités de recherche appliquée à caractère collectif visant à discerner les applications possibles des résultats d'une recherche fondamentale ou à trouver des solutions nouvelles permettant aux entreprises d'atteindre un objectif déterminé ;
 - ou des activités de développement expérimental à caractère collectif effectuées, au moyen de prototypes ou d'installations pilotes, dans le but de réunir toutes les informations nécessaires pour fournir les éléments techniques des décisions, en vue de la production de nouveaux matériaux, dispositifs, produits, procédés, systèmes, services ou en vue de leur amélioration substantielle ;
- ils concourent au développement de l'information scientifique et technique en regroupant les connaissances, technologies et savoir-faire ;
- ils contribuent à la diffusion et à la valorisation des résultats de la recherche ;
- ils effectuent des expertises pour éclairer les décisions des entreprises et des administrations ;
- ils concourent à la définition objective de la qualité des produits de leur secteur dans le cadre des procédures de normalisation, de certification ou de qualification.

Dans ces conditions, l'institut ne pourra piloter ou participer à des actions de recherche fondamentale.

2. La refondation de la gouvernance

Comme la mission a pu le constater, la gouvernance pose plusieurs problèmes (manque de ligne stratégique, composition, nombre d'administrateurs). C'est pour cela qu'elle estime nécessaire de rénover en profondeur le dispositif (rénovation qui passera par une modification des statuts).

Cette démarche doit prendre en compte plusieurs paramètres :

- fixation de la composition du CA pour permettre la représentation des filières dont les domaines relèvent de la recherche appliquée confiée à l'institut ;

⁵² Code rural et de la pêche maritime.

- resserrement du nombre d'administrateurs. Ce nombre doit être fixé autour de 15 membres ;
- cantonnement des lieux de débat. En effet, l'analyse de la situation montre, d'une part, les difficultés rencontrées par la gouvernance du fait de l'utilisation des instances de gouvernance par certaines parties prenantes pour y traiter de sujets qui ne relevaient pas de la compétence directe de l'institut et, d'autre part, la multiplicité des lieux de débat. En conséquence, la mission recommande que chaque instance s'en tienne aux sujets de son ressort, ce qui implique que la présidence des réunions soit assurée de façon exigeante. C'est ainsi que, au sein de l'ITSAP, les débats devront porter sur le choix des actions de recherche développement et vulgarisation à conduire, en tenant compte des orientations définies par l'interprofession et les filières concernées et des disponibilités matérielles et financières.

3. Le rééchelonnement des dettes

Comme il l'a été indiqué (cf. 4.2.2.2), l'institut a des dettes, qui, au cours de la dernière période, sont en forte croissance (103%). Dans ces conditions, il est impératif, afin de disposer d'un modèle économique pérenne et durable, de mettre en place un plan d'apurement. L'objectif est de définir un niveau de remboursement compatible, d'une part, avec les capacités de l'organisme et, d'autre part, avec les besoins des créanciers. Pour permettre d'assurer une participation de tous les acteurs, il pourrait être envisagé de négocier avec les partenaires de recherche créanciers un plan d'apurement des dettes dont les caractéristiques pourraient être les suivantes :

1. un paiement immédiat d'un tiers des dettes, soit 145 k€ en août/septembre 2018 ;
2. un différé d'un autre tiers à l'horizon 2021, soit 145 k€ ;
3. un plan pluriannuel de rééchelonnement d'un dernier tiers dont la durée serait calée pour s'achever en même temps que le plan d'étalement de la dette sociale à l'égard de la MSA⁵³, soit 32 mois : la mensualité serait de 4,5 k€.

Un plan de même nature pourrait être envisagé avec les autres créanciers.

4. La mise en place d'un plan pluriannuel d'engagements

L'élaboration d'un tel plan, dont les engagements seront assortis d'objectifs précis, permettra de déterminer la nature des missions, le périmètre de ces dernières, les bénéficiaires des résultats, les modalités de diffusion des résultats et, le cas échéant, des transferts technologiques. Il permettra de cadrer les activités « périphériques » qui pourraient être confiées à l'institut ou que ce dernier pourrait développer.

Il fixera les objectifs en matière de gestion budgétaire, financière et comptable, en particulier la trajectoire pour atteindre l'équilibre.

Il permettra une amélioration des modalités de concertation entre l'institut et les filières concernées, entre l'institut et les pouvoirs publics, entre l'institut et ses partenaires.

Enfin, il pourra comprendre une charte de gestion fixant les modalités et conditions des relations financières entre l'institut, les pouvoirs publics et ses partenaires.

Ce plan devra être agréé par l'Etat.

⁵³ Renégociation de dettes (ex : plan d'étalement, conclu en fin d'année 2017, de la dette sociale à l'égard de la MSA pour un remboursement de 206,829 k€ en 36 mensualités de 5,745 k€/mois jusqu'au 15 janvier 2021).

4. L'amélioration des conditions de gestion

4.1 Établissement du budget

Il est de saine gestion d'établir, et de soumettre aux instances de gouvernance de l'association, un budget prévisionnel. Cet outil de pilotage doit permettre, d'une part, d'anticiper certaines décisions pour l'activité future et, d'autre part, de suivre l'activité réelle par rapport à l'activité prévisionnelle. Ce suivi régulier permettra, le cas échéant, d'effectuer des ajustements dans les dépenses ou de rechercher de nouvelles ressources pour faire face à une dépense plus importante, afin de mieux anticiper la situation d'atterrissage en fin de l'exercice comptable concerné. Généralement, cet exercice doit être conduit avant le début de l'exercice concerné et doit être formalisé par une décision des instances de gouvernance.

Afin de faciliter la mise en place de cette procédure, il est préconisé de caler l'exercice comptable sur l'année civile, en prolongeant de quatre mois l'exercice actuel.

En outre, compte tenu de la situation financière de l'association et de la durée des projets, la présentation aux instances de gouvernance d'un budget triennal devrait être organisée.

En complément de ce dispositif, il est nécessaire d'établir un plan de trésorerie – qui sera présenté aux instances de gouvernance – permettant de suivre la situation financière.

4.2 Le pilotage et le suivi financier du programme scientifique

Ce pilotage doit pouvoir être amélioré à travers deux actions :

4.2.1 Ingénierie administrative

L'ingénierie administrative de montage des réponses aux appels à projets paraît devoir s'inscrire dans un processus de mutualisation, sous l'égide de l'ACTA. En effet, le coût de cette ingénierie par projet doit pouvoir être diminué avec la massification et la professionnalisation des acteurs.

Une réflexion portant sur le périmètre des activités de l'institut, les bénéficiaires des programmes, la diffusion des résultats et les modalités des transferts technologiques afin de définir les modes de financement adaptés doit être menée (cf. annexe n°5 : exemple de la démarche menée par ASTREDHOR).

En tout état de cause, il est impératif de procéder, préalablement à l'acceptation d'une mission et/ou au lancement de travaux, à une analyse sur la rentabilité des demandes de prestations formulées au titre des recettes privées.

4.2.2 Modalités de suivi

Le suivi financier et administratif du programme scientifique doit être amélioré. Les modalités de suivi des projets peuvent ainsi être adaptées à deux niveaux :

- une délégation de gestion consentie à chaque responsable de projet pour des crédits annuels limitatifs, assortie d'un dispositif de contrôle de 1^{er} niveau, permettant de fluidifier la dépense ;
- un suivi de l'ensemble des projets sur un dispositif normalisé.

L'objectif est de disposer pour chaque projet un état des dépenses, par année, rapporté aux ressources ouvertes.

Dans ces conditions, il est préconisé de mettre en œuvre une comptabilité analytique et

une comptabilité de gestion ainsi qu'une méthodologie de calcul des coûts indirects par catégorie de projets.

4.3 Le respect des dispositions relatives aux marchés publics

Aux termes de l'article 10 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, sont des pouvoirs adjudicateurs :

(...) 2° Les **personnes morales** de droit privé qui ont été **créées pour satisfaire spécifiquement des besoins d'intérêt général ayant un caractère autre qu'industriel ou commercial**, dont :

- a) Soit l'**activité** est financée majoritairement par un pouvoir adjudicateur ;
- b) Soit la gestion est soumise à un **contrôle** par un pouvoir adjudicateur ;
- c) Soit l'**organe d'administration, de direction ou de surveillance** est composé de membres dont plus de la moitié sont désignés par un pouvoir adjudicateur ; (...).

La situation de l'institut au regard de ces différents critères est la suivante :

- **L'ITSAP est un organisme doté de la personnalité morale, qui a été créé en vue de satisfaire des besoins d'intérêt général.**

En effet, il ressort des termes de l'article 4 des statuts⁵⁴ que l'institut a été créé en vue de satisfaire des besoins d'intérêt général à caractère autre qu'industriel et commercial.

- **Le financement de l'ITSAP est très majoritairement assuré par des pouvoirs adjudicateurs.**

Le financement de l'institut a pour plus de 90% une origine publique. Dans ces conditions, il doit être considéré comme très majoritairement financé par « un pouvoir adjudicateur » au sens de la réglementation de la commande publique. En effet, peu importe qu'en l'espèce, le financement public soit multiple, son origine publique suffit à caractériser la satisfaction de cette première condition puisque, par définition, tout organisme public est un pouvoir adjudicateur (cf. article 10 de l'ordonnance).

La première condition tenant au financement, suffisante pour pouvoir qualifier l'existence de pouvoir adjudicateur, est donc remplie.

- **L'association n'est en revanche pas contrôlée par un pouvoir adjudicateur.**

La deuxième condition tenant au contrôle doit en effet se manifester par un pouvoir de « maîtrise » des décisions de l'organisme en cause qui peut, notamment, se manifester par un droit de veto (visa) exercé par un représentant du pouvoir

⁵⁴ « L'ITSAP-Institut de l'abeille a pour objectif de concourir au développement de l'apiculture par tous les moyens (recherche appliquée, assistance technique et économique, animation, diffusion, formation...) et de mettre en œuvre les actions pour assurer les missions suivantes :

- o Connaissance des systèmes technico-économiques apicoles et des clés techniques qui influent sur le revenu ;
- o Adaptation des exploitations aux attentes sociales dans le cadre des objectifs de développement durable et de qualité des produits ;
- o Evolution des systèmes techniques agricoles pour une meilleure prise en compte de l'abeille et des pollinisateurs ;
- o Protection sanitaire de l'abeille ;
- o Contribution à la coordination de la recherche appliquée en lien, avec la recherche Scientifique sur l'abeille et les pollinisateurs ;
- o Diffusion et la valorisation des résultats issus des travaux de recherche, en particulier au travers de ses organes de diffusion (site internet, bulletin technique, lettre d'information, fiches techniques,...) ;
- o Actions de coopération internationale ;
- o ... ».

adjudicateur, un commissaire du gouvernement ou par un contrôleur.

En l'espèce, il ressort des statuts de l'institut qu'aucun organisme public n'est représenté au sein de ses organes dirigeants. Aux termes de l'article 7, seul l'Etat est invité de plein droit aux réunions du conseil d'administration ou aux assemblées générales, mais sans la qualité de membre et avec voix purement consultative. Il n'y a ni commissaire du gouvernement, ni contrôleur public.

L'association ne peut donc être considérée comme étant contrôlée par un pouvoir adjudicateur.

- **Ses dirigeants ne sont pas désignés par un pouvoir adjudicateur.**

En effet, le conseil d'administration est exclusivement composé de trente représentants issus d'organismes professionnels et d'organisations apicoles, tous de statut privé.

Par ailleurs, les membres du bureau de l'institut sont élus par le Conseil d'administration, en son sein, pour une durée de trois ans et sont, actuellement, exclusivement des professionnels de l'apiculture.

Conclusion :

L'ITSAP, association dotée de la personnalité morale et créée pour satisfaire un besoin d'intérêt général non industriel ou commercial et financée à plus de 90% par des pouvoirs adjudicateurs, doit être qualifié de pouvoir adjudicateur.

Il s'en suit qu'il est soumis, pour ses achats, au respect des règles fixées par l'ordonnance n°2015-899 du 23 juillet 2015 et son décret d'application n°2016-360 du 25 mars 2016, pour la passation des marchés publics des organismes autres que l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics.

4.4 Le respect des règles relatives aux financements publics mobilisés

Le décret n°99-1060 du 16 décembre 1999 modifié relatif aux subventions de l'Etat pour des projets d'investissement prévoit que, pour chaque décision attributive, le montant de la subvention de l'Etat ne peut avoir pour effet de porter le montant des aides publiques directes à plus de 80 % du montant prévisionnel de la dépense susceptible d'être subventionnée engagée par le demandeur, sauf dispositions particulières fixées par décret pris sur le rapport du ministre chargé du budget et du ministre intéressé.

Au sens du décret, les subventions de l'Etat et de ses établissements publics, les aides de la Communauté européenne et des organisations internationales, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics constituent des aides publiques.

Au cas particulier, il n'existe pas de dérogation.

4.5 La sécurité juridique du financement des emplois

L'ACTA met à disposition de l'institut, à titre gratuit, des personnels. Or, le prêt de main d'œuvre doit intervenir dans un contexte et des conditions précises :

- le recours au prêt de main d'œuvre peut permettre de répondre à des difficultés de recrutement dans certains secteurs en tension ou d'éviter le chômage partiel en cas de baisse d'activité. L'employeur met alors des salariés à la disposition d'une autre

entreprise utilisatrice pendant une durée déterminée (elle peut exceptionnellement être portée à deux ans pour une mise à disposition d'une jeune entreprise ou d'une petite entreprise avec des conditions strictes auxquelles ne répondent ni l'ITSAP ni l'ACTA) ;

- le prêt de main-d'œuvre doit obligatoirement être à but non lucratif pour l'entreprise qui prête la main-d'œuvre⁵⁵. Celle-ci facture, pendant la mise à disposition, uniquement les salaires versés aux salariés, les charges sociales qui y sont liées et les frais professionnels remboursés au salarié ;
- les deux entreprises (prêteuse et utilisatrice) doivent signer une convention qui précise la durée de la mise à disposition, l'identité et la qualification du salarié, le mode de détermination des salaires, des charges sociales et des frais professionnels facturés à l'entreprise utilisatrice par l'entreprise prêteuse. Cette convention ne peut en aucun cas concerner plusieurs salariés. Il en faut une par salarié nommément désigné.

Le dispositif existe depuis la création de l'ITSAP et aucune convention n'a pu être produite.

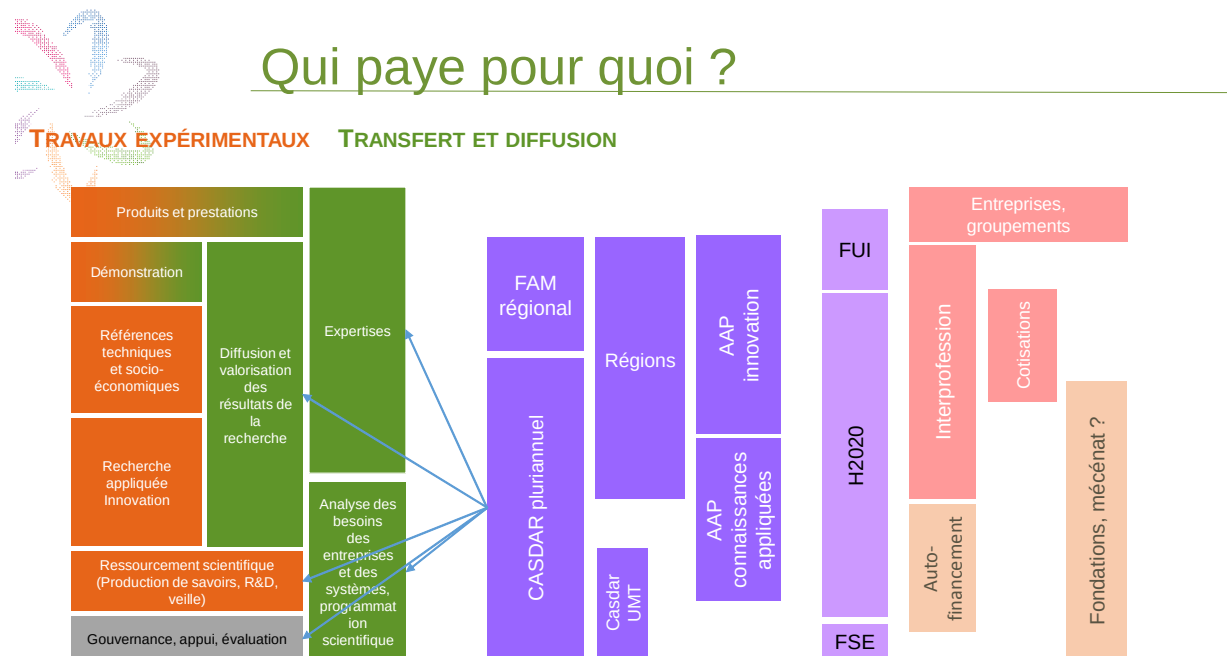
⁵⁵ En effet, les opérations de prêt de main-d'œuvre à but lucratif sont interdites, sauf cas particuliers qui ne trouvent pas à s'appliquer en l'espèce.

ANNEXE N°5 : L'EXEMPLE D'ASTREDHOR

Dans le cadre de sa transformation stratégique, ASTREDHOR, institut de l'horticulture, a lancé une réflexion permettant d'identifier la nature des travaux effectués, les modalités de transfert/diffusion des résultats et les modalités de financement suivant la nature des programmes et la nature des prestations.

Les travaux portent sur deux volets :

- une restructuration du réseau des unités nationale et régionales en vue d'identifier et hiérarchiser les axes thématiques de développement scientifique, d'engager le déploiement vers l'aval de la filière des activités de R&D et des activités d'AST (conseil, expertise, diffusion), un plan d'adaptation des moyens de production (RH, équipements, partenariats) à son nouveau périmètre, une clarification des besoins organisationnels et mise en œuvre des mesures adéquates, une amélioration de sa résilience économique en modifiant l'équilibre de ses ressources financières (50/50 compétitif/non compétitif, 40/60 privé/public), une organisation des modalités de fonctionnement interne en phase avec ses besoins et ses valeurs (cohésion, durabilité, qualité, éthique...) ;
- une analyse des modalités de financement des différentes activités :



ANNEXE N°6 : LISTE DES SIGLES UTILISES

AAP	Appel à projets
ACTA	Association de coordination technique agricole
ADA	Association de développement apicole (sigle souvent suivi du sigle d'une région administrative)
ADA-France	Fédération des ADA
AFB	Agence française pour la biodiversité
AG	Assemblée générale
AMM	Autorisation de mise en marché
ANAMSO	Association nationale des agriculteurs producteurs de semences oléagineuses
ANERCA	Association nationale des éleveurs et centres d'élevage apicole
ANSES	Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail
Astredhor	Institut technique de l'horticulture
CA	Conseil d'administration
CASDAR	Compte d'affectation spécial développement agricole et rural
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI	Contrat à durée indéterminée
CEBC	Centre d'études biologiques de Chizé
CETIOM	Centre technique interprofessionnel des oléagineux métropolitains
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CGefi	Contrôle général économique et financier
CNDA	Centre national de développement apicole

CNRS	Centre national de la recherche scientifique
CNOPSAV	Conseil national orientation de la politique sanitaire animale et végétale
CRDA	Comité du réseau de développement apicole
CRPM	Code rural et de la pêche maritime
CS	Conseil scientifique
COST	Comité d'orientation scientifique et technique
CV	Contribution volontaire
CVO	Contribution volontaire obligatoire
DEB	Direction de l'eau et de la biodiversité
DGAL	Direction générale de l'alimentation
DGER	Direction générale de l'enseignement et de la recherche
DGPE	Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises
DGPR	Direction générale de la prévention des risques
ETPT	Equivalent temps plein travaillé
FAM	France Agrimer
FEDAPI	Fédération des coopératives apicoles
FCD	Fédération du commerce et de la distribution
FFAP	Fédération française des apiculteurs professionnels
FNAMS	Fédération nationale des agriculteurs multiplicateurs de semences
FNSEA	Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles
GMS	Grandes et moyennes surfaces
GPGR	Groupement des producteurs de gelée royale

GNIS	Groupeement national interprofessionnel des semences et plants
IAA	Industrie agro-alimentaire
Ineris	Institut national de l'environnement industriel et des risques
INRA	Institut national de la recherche agronomique
InterApi	Interprofession des produits de la ruche
Interfel	Interprofession des fruits et légumes
Iteipmai	Institut technique des plantes médicinales, aromatiques et à parfum
IT(A)	Institut technique (agricole)
ITSAP	Institut technique et scientifique de l'apiculture et de la pollinisation-Institut de l'abeille
MAA	Ministère de l'agriculture et de l'alimentation
MTES	Ministère de la transition écologique et solidaire
MNE	Maison nationale des éleveurs
OFA	Office français d'apiculture
OMAA	Observatoire de la mortalité et des affaiblissements de l'abeille
PAE	Programme apicole européen
PDDA	Plan de développement durable de l'apiculture
PNDAR	Plan national de développement agricole et rural
SMA	Seuil minimal d'assujettissement
SMI	Surface minimale d'installation en agriculture
SNA	Syndicat national de l'apiculture
SFM	Syndicat français du miel
SPMF	Syndicat des producteurs de miel français

SNFGMA	Syndicat national des fabricants et grossistes de matériel apicole
RBA	Réseau biodiversité pour les abeilles
R&D	Recherche et développement
Terres Inovia	Institut technique des oléagineux, protéagineux, du lin et du chanvre
UMT	Unité mixte technologique
UMT PrADE	UMT protection de l'abeille dans l'environnement
UNAF	Union nationale des apiculteurs de France
UR	Unité de recherche
Val'hor	Interprofession de l'horticulture

ANNEXE N°7 : LISTE DES TEXTES DE REFERENCE

Pour une filière apicole durable. Rapport au Premier Ministre François Fillon. Martial Saddier, député de Haute-Savoie, octobre 2008.

Mortalités, effondrements et affaiblissements des colonies d'abeilles, AFSSA, avril 2009.

Plan de développement durable de l'apiculture, février 2013.

Avis de l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail, relatif aux co-expositions des abeilles aux facteurs de stress, 30 juin 2015.

Programme de recherche 2015-2019 de l'UMT PrADES.

Evolution de la représentation des intérêts apicoles français ; rapport d'expertise, Paul Fert, Sciences Po Bordeaux, 2015.

France, terre de pollinisateurs. Plan national d'action 2016-2020 pour la préservation des abeilles et insectes pollinisateurs sauvages.

Plan apicole européen 2017-2019.