



Audit du dispositif de contrôle interne comptable et financier de FranceAgriMer

établi par

Jean-Louis BUER

Inspecteur général de l'agriculture - CGAAER

Dominique RIFFARD

Inspecteur général de l'agriculture - CGAAER

Éric SUISSE de Sainte-Claire

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts CGAAER

Philippe LINQUERCQ

Inspecteur principal - DGFIP

Nicolas VERON

Inspecteur principal - DGFIP

Supervisé par **Bernard CAISSO**, Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

février 2015

SOMMAIRE

Synthèse	5
Opinion des auditeurs.....	7
Liste des recommandations	9
1. Objet et déroulement de la mission.....	11
2. Présentation de FranceAgriMer et de son dispositif de contrôle interne	12
2.1 - Un dispositif de contrôle interne construit pour un nouvel établissement public.....	12
2.1.1 - FranceAgriMer (FAM), un établissement public récent	12
2.1.2 - La mise en place du contrôle interne.....	13
2.1.3 - La démarche de maîtrise des risques comptables et financiers.....	14
2.1.4 - Les systèmes d'information et leur lien avec le contrôle interne comptable et financier (CICF)	14
2.2 - Le dispositif de maîtrise des risques.....	15
2.2.1 - Les deux démarches d'analyse des risques	15
2.2.2 - La mise en œuvre du CICF par FranceAgriMer.....	16
3. La gestion des crédits d'intervention	18
3.1 - La méthode d'audit retenue	18
3.2 - Les aides Contrats de Plan État-Région (CPER).....	20
3.2.1 - Présentation du processus, de l'organigramme fonctionnel et du logigramme	20
3.2.2 - Les applications informatiques	22
3.2.3 - L'interface Unité nationale FAM et services régionaux de FAM en directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt.....	22
3.2.4 - Les dispositifs de contrôle mis en place.....	23
3.2.5 - L'articulation services instructeurs et agence comptable	26
3.3 - Les aides à l'expérimentation	27
3.3.1 - Présentation du programme d'aides à l'expérimentation.....	27
3.3.2 - Les applications informatiques	28
3.3.3 - Les dispositifs de contrôle mis en place.....	28
3.3.4 - L'articulation services instructeurs et agence comptable	30
3.4 - Les aides aux plus démunis.....	31
3.4.1 - Présentation de l'organigramme fonctionnel.....	31
3.4.2 - Présentation du processus et du logigramme.....	32
3.4.3 - Les applications informatiques	37
3.4.4 - L'articulation services gestionnaires et agence comptable	37
3.4.5 - Les contrôles et l'articulation entre Directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt et l'Unité nationale FAM	38

4. La gestion des crédits de fonctionnement : le service facturier.....	40
4.1 - Présentation générale du service facturier (SFACT) au sein de l'agence comptable	40
4.1.1 - L'agence comptable.....	40
4.1.2 - Au sein de l'agence comptable, un SFACT créé depuis 2009	40
4.2 - L'exécution des dépenses de fonctionnement en mode facturier	42
4.2.1 - Un circuit des dépenses de fonctionnement cohérent mais perfectible	42
4.2.2 - Des procédures sécurisées par un système d'information pertinent et un dispositif de révision comptable structuré.....	45
5. La gestion du processus budgétaire et comptable.....	47
5.1 - Les acteurs du processus et les outils utilisés	48
5.2 - Le processus budgétaire-comptable.....	48
5.3 - La qualité de l'information financière transmise au Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF) au regard de la soutenabilité budgétaire	51
5.4 - La mise en place de la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) et ses conséquences sur le processus budgétaire-comptable.....	52
Conclusion.....	55
Annexes	57
Annexe 1 : Lettre de mission	59
Annexe 2 : Cahier des charges établi par la mission.....	62
Annexe 3 : L'univers des risques de FAM.....	74
Annexe 4 : Présentation du système d'information de FAM.....	77
Annexe 5 : Réponse de FranceAgriMer aux recommandations	78
Annexe 6 : Plan d'actions de suivi des recommandations	80
Annexe 7 : Liste des personnes rencontrées.....	85
Annexe 8 : Liste des sigles utilisés	87

Synthèse

Le présent rapport a pour objet d'auditer le dispositif de contrôle interne comptable et financier de l'opérateur de l'État FranceAgriMer (FAM), dans le cadre des audits concernant les opérateurs de l'État résultant des réserves formulées par la Cour des Comptes sur l'ensemble des opérateurs au titre de la certification des comptes de l'État.

La mission, conduite par le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) du Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF) et la Mission Risques-Audits (MRA) de la Direction générale des finances publiques (DGFIP) au Ministère des finances et des comptes publics, s'est attachée à cerner les risques et évaluer les dispositifs déployés par FranceAgriMer pour en prévenir la survenance et les conséquences, en s'attachant plus spécifiquement à trois processus sur crédits nationaux (Contrats de Plan État-Région, aide à l'expérimentation et aide aux plus démunis) et au fonctionnement du service facturier (SFACT). Ce dernier point était particulièrement important dans la mesure où le Directeur général de FAM avait donné une mission particulière à l'agent comptable dans le cadre du déploiement de la maîtrise des risques et où le rôle du SFACT était essentiel pour la sécurisation des paiements de l'établissement dans sa phase de constitution.

La mission a traité les années 2011 et 2012, sans s'interdire des analyses portant sur 2013, année de démarrage de la mission. Des entretiens ont été conduits entre décembre 2013 et juillet 2014 avec les directions générales du MAAF exerçant les tutelles opérationnelles et financières, avec les services centraux ordonnateurs de FAM, avec l'agence comptable de FAM et trois directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) dans lesquelles sont intégrés les services extérieurs de FAM.

Le dispositif de contrôle interne a été mis en place au sein de FAM dans le cadre d'une démarche générale applicable à l'ensemble des processus, appelée réingénierie des processus. Une note du Directeur général du 26 mai 2010¹ définit le cadre de mise en œuvre du contrôle interne. Sur le plan financier, un chantier spécifique, appelé maîtrise des risques comptables et financiers, a été ouvert sous la responsabilité de l'agent comptable qui a reçu pour ce faire une lettre de mission du Directeur général de FAM le 12 janvier 2010². Il fallait en effet, le temps que la réingénierie des processus produise ses effets, sécuriser le dispositif financier et comptable dans le contexte de la constitution de FAM à partir de six structures préexistantes (cinq anciens offices³ et le Service des nouvelles du marché du MAAF), sans que l'instruction et le paiement des aides n'en soient affectés.

Ces deux démarches ont progressivement convergé comme le montre la décision d'organisation du Directeur général du 29 juillet 2013⁴. La mission recommande que cette convergence soit achevée le plus rapidement possible, même si l'établissement a déjà bien entamé ce processus de convergence vers un système unifié.

L'examen des trois processus conduits sur crédits nationaux par FAM montre une bonne maîtrise des risques : la gestion des aides Contrats de Plan État-Région (CPER) et des aides à l'expérimentation se révèle robuste et efficace. Le processus CPER montre de plus une bonne liaison entre le niveau DRAAF et les services centraux de FAM. Le processus « aide aux plus démunis » est maîtrisé, avec toutefois une fragilité résultant d'une double saisie informatique résultant d'une intégration imparfaite sur le dispositif client-serveur.

¹ Note de service RSSO/N2010/21 du 26 mai 2010 sur la politique de contrôle interne de FAM

² Lettre de mission du 12 janvier 2010 relative à la maîtrise des risques comptables et financiers adressée à l'Agent comptable de FAM

³ Office national interprofessionnel des grandes cultures (ONIGC)

Office national interprofessionnel de l'élevage et de ses productions

Office national interprofessionnel des fruits, des légumes, des vins et de l'horticulture (Viniflor)

Office national interprofessionnel des plantes à parfum, aromatiques et médicinales (ONIPPAM)

Office national interprofessionnel des produits de la mer et de l'aquaculture (OFIMER)

⁴ Décision du DG de FAM fixant les conditions d'organisation de l'établissement en date du 29 juillet 2013

Il faut toutefois souligner que les processus CPER et « aide à l'expérimentation » sont fondés sur des instructions et pratiques anciennes et bien connues des agents, ce qui renforce la sécurité du système. De plus, la mission note que les moyens déployés, tant au niveau local ou central qu'au niveau ordonnateur et comptable, pour sécuriser l'engagement et le paiement des aides sont importants. Même si l'établissement se félicite à raison du faible niveau de rejets, il convient de s'interroger sur l'efficacité (rapport coût/ résultats) de ces deux processus.

Le processus « aide aux plus démunis » est calé quant à lui sur le programme communautaire correspondant, ce qui réduit aussi le risque.

Le SFACT a été créé en 2009 au sein de l'agence comptable à la demande de FAM. Son périmètre a été régulièrement étendu pour n'exclure que les dépenses des régions, les frais de missions et de déplacement et les dépenses sur budget annexe. L'effectif de 3,5 équivalents temps plein (ETP) a traité 2 600 mandats de paiement, sur 8 000 en tout pour l'agence comptable, pour un montant de 32,7 M€ en 2012 ; la portée du SFACT reste donc limitée. L'organisation et les procédures mises en place dans ce SFACT ne présentent pas d'originalité par rapport à des structures comparables dans d'autres établissements. Le délai global de paiement (DGP) est classique (29,5 jours en 2014) et a eu tendance à se dégrader sur la période étudiée en raison de l'absence de certains agents.

Le processus de paiement apparaît comme raisonnablement sécurisé même si les échanges avec les services financiers de l'ordonnateur de FAM gagneraient à être améliorés, notamment pour mieux partager les retours d'information. La mission recommande d'ailleurs, dans le cadre d'un contrat de service exhaustif, de préciser le rôle de chacun et d'insister sur les délais des gestionnaires et des comptables. Il faut aussi renforcer l'organisation du SFACT pour pallier les absences qui ont sans doute contribué à l'allongement du DGP.

Les directions générales du MAAF exerçant les tutelles opérationnelle et financière reçoivent régulièrement des informations de l'opérateur au travers d'états et de réunions régulières. Sans être critiques sur les informations reçues, elles souhaitent améliorer la remontée d'informations, notamment en fin de gestion dans le cadre des exercices de redéploiement budgétaire de fin d'année. Force est de constater que ce résultat n'est pas atteint bien que FAM ait mis en place en interne un efficace dispositif d'analyse des engagements, des « reste à payer » et des reports de charges. Le motif réside dans la diversité des processus, des rythmes d'engagement et de paiement des aides et les nécessaires concertations, notamment en CPER, avec la profession agricole, puisque l'animation des filières fait aussi partie des missions de FAM. Pour les CPER, l'établissement a d'ailleurs ramené le calendrier de consultation régionale plutôt en début d'année, ce qui est positif.

La mise en place du décret du 7 novembre 2012⁵ relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) offre un cadre d'amélioration que l'établissement souhaite utiliser. En ce sens, il est regrettable que l'année 2013 n'ait pu être pleinement mise à profit. La cause n'en réside pas uniquement dans l'établissement : la mission recommande aux ministères (MAAF et ministère des finances) de s'organiser pour fournir les éléments de cadrage budgétaire à FAM plus en amont du processus d'établissement par FAM de son budget ; elle recommande également à ce dernier de mieux anticiper et expliciter sa situation de fin de gestion de façon à permettre aux tutelles de préparer à temps les modifications d'engagement correspondantes. Pour autant, la mission porte au crédit de FAM d'avoir su clore ses comptes 2013 avant fin février 2014.

Destinataire du rapport provisoire le 19 décembre 2014, la direction de FAM a fait part le 29 janvier 2015 de quelques observations, prises en compte par les auditeurs dans le texte du rapport définitif. Elle a également indiqué qu'elle allait donner suite aux recommandations formulées.

⁵ Décret 2012-1246 du 7 novembre 2012⁵ relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP)

Opinion des auditeurs

Sur la base des résultats de nos travaux d'audit, nous estimons que les dispositifs de contrôle interne en place à FranceAgriMer confèrent une assurance raisonnable quant à l'atteinte des objectifs assignés à l'entité auditée.

Mots clés : FranceAgriMer, FAM, contrôle interne comptable et financier, CICF, gestion budgétaire et comptable publique, GBCP, service facturier, SFACT, risque comptable, risque financier, agence comptable, Contrats de Plan État-Région, CPER, aide aux plus démunis, aide à l'expérimentation, opérateurs de l'État, commission de certification des comptes des organismes payeurs, CCCOP, C3OP, Organisme Payeur, OP

Liste des recommandations

Recommandation relative au pilotage du contrôle interne

Recommandation 1 18

Achever en 2015 la convergence des démarches de maîtrise des risques engagées portant l'une sur l'ensemble des activités de l'établissement, l'autre sur le domaine comptable et financier, sous la responsabilité du comité de pilotage de contrôle interne..... 18

Recommandations relatives au contrôle interne de la gestion des aides nationales

- sur les CPER

Recommandation 2 27

Organiser le dispositif de contrôle interne du processus de gestion des CPER en s'appuyant sur un niveau de supervision renforcé au niveau du chef de service régional (DRAAF) et des contrôles par sondages au niveau de l'ordonnateur et du comptable centraux. 27

- sur les aides à l'expérimentation

Recommandation 3 30

Renforcer les contrôles des dépenses directes de personnel imputées aux projets financés par l'aide à l'expérimentation. 30

Recommandation 4 30

Assurer l'objectivité des experts requis dans le cadre de la procédure d'instruction des aides à l'expérimentation et la traçabilité de leurs avis..... 30

- sur les aides aux plus démunis

Recommandation 5 39

Mettre en place un circuit direct et unique de l'ensemble du processus dans l'interface client-serveur.39

Recommandation 6 39

Mettre en place un suivi des anomalies relevant des associations. 39

Recommandations relatives au contrôle interne du service facturier

Recommandation 7 45

- Harmoniser les pratiques entre les services prescripteurs 45

- . Élaborer un contrat de service exhaustif présentant notamment de manière précise le rôle de chacun des acteurs, insistant sur les délais gestionnaire et comptable, qui concourent au délai global de paiement 45

- . Mettre en place des fiches procédures communes à l'ensemble des services, afin d'uniformiser les pratiques en amont du SFACT 45

- . Organiser un suivi des délais gestionnaire et comptable, afin d'identifier dans le flux dépense les étapes les plus « chronophages », afin d'améliorer le DGP. 45

Recommandation 8	45
• Consolider les procédures de contrôle du SFACT.....	45
. Créer un organigramme fonctionnel de façon à assurer la continuité de service, notamment lors des périodes d'intérim (ex : relance des services gestionnaires pour obtenir le CSF).....	45
. Assurer la traçabilité des contrôles effectués par le SFACT, notamment pour les retenues de garantie, et demander la transmission du décompte général définitif à l'appui de la dernière facture du marché correspondant.....	45
. Communiquer aux agents du SFACT en complément de la liste des personnes habilitées à constater le service fait, leur paraphe respectif	45
. Suivre les suspensions de mandats, afin de fluidifier l'exécution de la dépense.....	45
Recommandation 9	45
Renforcer la capacité d'expertise du SFACT, pour lui permettre de rapprocher la constatation du service fait avec une facture atypique ou à défaut extraire certaines dépenses du mode facturier.	45

1. Objet et déroulement de la mission

L'objet de la mission est d'auditer le déploiement des dispositifs de contrôle interne comptable et financier au niveau de l'opérateur de l'État FranceAgriMer (FAM)

Les relations entre l'État et ses opérateurs ont fait l'objet d'une réserve dans l'acte de certification des comptes de l'État. La Cour a rappelé à plusieurs reprises que les actions engagées pour renforcer la qualité des comptes des opérateurs et, en particulier, pour favoriser le déploiement du contrôle interne en leur sein, ne pouvaient aboutir sans l'implication des ministères et des services de tutelle.

Dans ce contexte, a été programmée la réalisation de plusieurs audits visant à effectuer un diagnostic de la situation en matière de maîtrise des risques financiers et comptables à l'échelon de différents opérateurs. Un audit⁶ a été ainsi réalisé en 2009-2010 à l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA⁷) ; de même, un audit⁸ a été conduit au niveau de l'Agence de services et de paiement (ASP) sur 2011-2012. S'agissant de l'audit prévu sur FAM, celui-ci a fait l'objet de décisions de report, d'une part pour tenir compte de l'audit en cours dans le cadre de la Revue générale des politiques publiques (RGPP)⁹, d'autre part du processus interne de réingénierie de la gestion des dispositifs d'intervention économique, qui venait d'être initié.

Le présent audit de FAM a été lancé fin 2013 dans un cadre partenarial avec la Mission Risques-Audits (MRA)¹⁰ de la Direction générale des finances publiques (DGFIP) compte tenu des responsabilités particulières confiées par le Directeur général de FAM à l'agent comptable de l'établissement quant au pilotage des dispositifs de maîtrise des risques financiers et comptables dans l'ensemble de ses services.

Cet audit a pour objet l'examen de l'état du déploiement des mesures de contrôle interne, et plus particulièrement d'appréhender la prise en compte des objectifs de maîtrise des risques financiers dans la réingénierie des processus.

Les risques identifiés recouvrent la régularité et la fiabilité des opérations et des enregistrements, et la situation budgétaire-comptable de l'établissement. Les « risques comptables » sont définis et précisés dans le Cadre de référence de la maîtrise des risques financiers et comptables des Établissements publics nationaux élaboré par la DGFIP. Ils ont été ici appréciés au regard des critères de régularité, de sincérité, d'exactitude et d'exhaustivité ainsi qu'en termes de fiabilité des imputations et des rattachements.

Les travaux ont compris un état de la situation en matière de pilotage du dispositif de maîtrise des risques (analyse des risques, détermination et hiérarchisation des actions) ainsi qu'une vérification de la mise en œuvre des mesures de contrôle interne au niveau d'un certain nombre de dispositifs tests présélectionnés. Ils comprennent en outre une évaluation de la fiabilité de l'information financière transmise au MAAF pour l'établissement du bilan de l'État et pour la bonne gestion budgétaire par les directions générales chargées des tutelles opérationnelle et financière de FAM.

Des entretiens ont eu lieu entre novembre 2013 et juillet 2014, au siège de FAM (DG, services ordonnateurs et agence comptable), dans trois régions et au ministère chargé de l'agriculture (directions de tutelle).

⁶ Rapport d'audit CGAAER n°10123 de l'organisation du contrôle interne comptable et financier de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments

⁷ Remplacée aujourd'hui par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation (ANSES)

⁸ Rapport d'audit CGAAER n°11042 sur la fiabilité de la comptabilisation et du suivi des engagements des opérations dont la gestion est confiée à l'ASP

⁹ Enquête 2011 de la Cour des comptes relative au bilan de la réforme des offices agricoles et de la création de l'agence de services et de paiement (ASP)

¹⁰ Anciennement Mission nationale d'audit (MNA)

Le rapport d'audit provisoire a été transmis à FAM le 19 décembre 2014 dans le cadre de la procédure contradictoire. Les éléments de réponse fournis le 29 janvier 2015 ont été pris en compte dans le texte du rapport (en italique) et les réponses aux recommandations jointes en annexe 5.

Une réunion de clôture de l'audit a été organisée le 10 février 2015 afin d'échanger sur ses conclusions et d'envisager les modalités de mise en œuvre des recommandations formulées que FAM s'est engagé à suivre.

2. Présentation de FranceAgriMer et de son dispositif de contrôle interne

2.1 - Un dispositif de contrôle interne construit pour un nouvel établissement public

2.1.1 - FranceAgriMer (FAM), un établissement public récent

FranceAgriMer, issu du processus de fusion de cinq offices agricoles (Office national interprofessionnel des grandes cultures ; Office national interprofessionnel des fruits, des légumes, des vins et de l'horticulture ; Office de l'Élevage ; Office national interprofessionnel des plantes à parfum, aromatiques et médicinales et Office national interprofessionnel des produits de la mer et de l'aquaculture) et du Service des nouvelles du marché du MAAF, est un établissement public administratif créé par l'ordonnance n°2009-325 du 25 mars 2009¹¹. Il a pour mission l'amélioration de la connaissance et du fonctionnement des marchés, le renforcement de l'efficacité économique des filières françaises de l'agriculture et la mise en œuvre des mesures de soutien des marchés. Il est Organisme Payeur (OP) d'une partie des aides communautaires, agréé par arrêté interministériel du 30 mars 2010¹².

En 2012, son budget s'élève à 1 214 milliards d'euros en dépenses et son effectif à 1 270 agents. En 2013, le plafond d'emploi est fixé à 1 176,6 équivalents temps plein (ETP), auquel s'ajoute un effectif de contrats à durée déterminée limité à 70 ETP. Les dépenses de personnel prévues au budget sont en baisse de 1,1 % (0,981 M€).

FAM est implanté dans trois délégations nationales ainsi que dans 22 services régionaux intégrés aux Directions régionales de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt (DRAAF). Les Préfets, représentants du directeur général de FAM, en reçoivent délégation pour la mise en œuvre des dépenses de fonctionnement afférant aux services de FAM placés au sein des DRAAF et sous l'autorité des directeurs régionaux ainsi que pour l'engagement des crédits d'intervention nationaux, dans le cadre des limites prescrites pour les engagements régionaux (Cf. infra pour les CPER).

En tant qu'établissement public administratif, FAM est soumis à partir de 2013 à l'application du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (décret GBCP)¹³, et notamment aux dispositions du titre III quant à ses opérations comptables, son contrôle interne et son contrôle budgétaire.

¹¹ Ordonnance n°2009-325 du 25 mars 2009 relative à la création de l'Agence de services et de paiement et de l'Etablissement national des produits de l'agriculture et de la mer

¹² Arrêté interministériel du 30 mars 2010 portant agrément de l'Etablissement national des produits de l'agriculture et de la mer comme organisme payeur de dépenses financées par les fonds de financement des dépenses agricoles

¹³ Décret 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP)

Avant l'adoption de ce décret, plusieurs textes avaient encadré la gestion budgétaire et comptable des opérateurs ; il s'agit particulièrement de la circulaire du Premier ministre en date du 26 mars 2010 sur le contrat de performance avec les opérateurs¹⁴ et de l'instruction de la DGFIP aux directeurs généraux des opérateurs de l'État en date du 1er juin 2011 sur la démarche de contrôle interne comptable et financier chez les opérateurs¹⁵. Des guides ont été établis par le ministère des finances pour aider les opérateurs à mettre en place ce contrôle interne : le cadre de référence de la maîtrise des risques financiers et comptables des établissements publics nationaux¹⁶ et le vademecum sur la mise en œuvre de ce cadre de référence¹⁷.

S'y ajoutent les instructions périodiques du Ministre chargé de l'agriculture au titre de la tutelle sur FAM qu'il exerce en application de l'article D. 621-1 du code rural et de la pêche maritime¹⁸, et notamment la note de service du Secrétariat général du 8 mars 2011 relative à la mise en œuvre des nouvelles règles en matière de gouvernance des opérateurs de l'État¹⁹.

2.1.2 - La mise en place du contrôle interne

Le dispositif de contrôle interne a été mis en œuvre au sein de FAM dans le cadre d'une démarche générale applicable à l'ensemble des processus traités, appelée réingénierie des processus.

Inscrite au plan d'action stratégique de l'établissement initié en mars 2009²⁰ et conduite de 2011 à 2013, cette démarche consiste à réexaminer les processus et méthodes de travail appliqués dans les anciens offices et le Service des Nouvelles du marché et à les optimiser en les harmonisant dans le nouvel établissement.

Une note du directeur général de FAM du 26 mai 2010²¹ définit le cadre de mise en œuvre du contrôle interne. Partant de l'analyse de l'existant et des écarts par rapport à la cible, un plan d'actions²² a été arrêté assorti d'un calendrier couvrant la période 2011-2013.

Au sein de FAM, le pilotage du contrôle interne est assuré jusqu'en 2013 par le directeur général (DG) assisté par un comité de pilotage réunissant l'agent comptable, les directeurs, le chef de la mission d'audit interne et le chef du service de la régularité des procédures (SRP). Cette organisation du pilotage est en cours d'évolution.

Dans la phase de mise en place, la direction de la régularité et de la sécurité des systèmes et des opérations (DRSSO) a été chargée de la formalisation de la politique de contrôle interne, sur la base des objectifs et orientations arrêtés par la direction générale ; le SRP assurait le rôle de maître d'œuvre de cette politique avec un champ d'action étendu à l'ensemble de l'établissement. Pour chacune des actions du plan d'actions, un pilote opérationnel est désigné.

Enfin, un réseau de référents contrôle interne a été mis en place pour assurer la cohérence entre le pilotage général et les actions dans les services. Un dispositif d'évaluation est prévu, faisant intervenir notamment le service d'audit interne de FAM.

Les responsabilités et le degré d'implication de chacun des membres de l'établissement sont précisés dans la note précitée du 26 mai 2010 définissant la politique de contrôle interne.

¹⁴ Circulaire du Premier ministre du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'État

¹⁵ Lettre du Ministre du budget du 1er juin 2011 aux directeurs généraux des opérateurs de l'État sur la mise en œuvre de la démarche de contrôle interne comptable et financier (CICF)

¹⁶ Cadre de référence de la maîtrise des risques financiers et comptables des établissements publics nationaux de la DGFIP - mars 2009

¹⁷ Vademecum sur la mise en œuvre du cadre de référence de la maîtrise des risques financiers et comptables des établissements publics nationaux de la DGFIP - mars 2009

¹⁸ Article D. 621-1 du code rural et de la pêche maritime : L'établissement mentionné à l'article L.621-1 (FranceAgriMer) est placé sous la tutelle du ministre chargé de l'agriculture.

¹⁹ Note de service MAAF SG/SAFSL/SDABC/N2011-1507 du 8 mars 2011 relative à la mise en œuvre des nouvelles règles en matière de gouvernance des opérateurs de l'État

²⁰ Plan d'action stratégique de FranceAgriMer novembre 2011 – Fiches action

²¹ Note de service RSSO/N2010/21 du 26 mai 2010 sur la politique de contrôle interne de FAM

²² Plan d'actions de déploiement du contrôle interne de FAM 2011-2013

Depuis mars 2013, une nouvelle Mission d'appui au pilotage de la performance (M-APP) a été créée par note de service du 12 mars 2013²³ auprès du DG pour piloter le dispositif de contrôle interne et de maîtrise des risques, la réingénierie des processus, la démarche d'amélioration continue des processus ; elle est aussi chargée de la gestion du référentiel d'entreprise, du contrôle de gestion pour l'ensemble des directions de l'établissement et de la performance. La constitution de cette mission répond à l'objectif de resserrer la gouvernance et d'éviter la redondance des comités en supprimant les différents comités chargés de piloter chacune des démarches.

2.1.3 - La démarche de maîtrise des risques comptables et financiers

Sur le plan financier, un chantier spécifique de maîtrise des risques comptables et financiers (MRCF) a été ouvert dès 2010 sous la responsabilité de l'agent comptable qui a reçu une lettre de mission du directeur général le 12 janvier 2010²⁴. Cette démarche est antérieure à celle de la réingénierie et place l'agence comptable pour la période de réflexion et de mise en œuvre de la réingénierie dans un rôle central de supervision et de garantie pour la sécurité et la qualité du processus d'engagement et de paiement à FAM.

Ce projet MRCF, dont les principes ont été définis dans un document d'orientation du 8 janvier 2010²⁵ affiné dans ses modalités en 2011, structure l'action à mener à l'horizon 2014 autour de douze axes de progrès et 79 actions.

L'enjeu essentiel est d'articuler les contrôles internes de l'ordonnateur et du comptable de FAM afin d'aboutir à un dispositif de contrôle interne global visant à maîtriser les risques pouvant affecter la qualité des comptes, basé sur une approche transversale des processus générant l'information financière depuis les gestionnaires jusqu'aux comptables. Dans ce cadre, les risques sont évalués au niveau de chaque processus ou « aide » dans une « fiche d'identification des aides » établie par l'agent comptable.

L'agent comptable assure le pilotage du chantier de MRCF.

Des fiches de risque comptable et financier, établies en relation avec le SRP, définissent après évaluation du risque et analyse de l'existant le plan d'actions à mettre en œuvre.

2.1.4 - Les systèmes d'information et leur lien avec le contrôle interne comptable et financier (CICF)

Chacun des cinq anciens offices et le Service des nouvelles du marché ont apporté lors du regroupement à FAM leurs méthodes de gestion et leurs outils. En 2009, lors de la création de FAM, ce sont environ 70 applications métiers (en « silos », c'est à dire une chaîne de traitement par type d'aides) qui génèrent chacune leurs propres fichiers « virement/paiement » et « recouvrement », puis déversent des écritures « gbbales » dans le système de traitement des données comptables et financières de FAM (SIREPA).

De ce fait, et pour limiter les risques lors de la liquidation des aides, dès la fin 2010 un important chantier de réorganisation des systèmes d'information a été lancé au sein de FAM : il s'est déroulé concomitamment avec la réingénierie des processus et la MRCF.

²³ Note de service DG du 12 mars 2013 portant décision d'organisation de FAM

²⁴ Lettre de mission du 12 janvier 2010 relative à la maîtrise des risques comptables et financiers adressée à l'Agent comptable de FAM

²⁵ Document d'orientation de la MRCF de FAM établi par l'agent comptable le 8 janvier 2010

Dans le cadre du projet pluriannuel de réingénierie des processus²⁶, chaque refonte de processus aboutit à une note de décision du DG FAM²⁷ qui décrit notamment les choix informatiques nécessaires à la mise en œuvre du processus cible.

Ces choix permettent de réduire la complexité des systèmes d'information hérités des anciens établissements et d'homogénéiser les outils. On peut considérer qu'à mi-2014 environ 80 % des processus ont été refondus.

Un accent particulier a été mis sur le traitement de données comptables et financières avec le projet « SIREPA 2012 »²⁸ et la mise en place d'une interface unique pour toutes les applications métier dit « système pivot » (désigné par le sigle SPI) qui alimente SIREPA de manière détaillée (niveau mandat de paiement ou titre de recette) et unifiée (Cf. infra point 4.2)²⁹.

La mise en production de ces deux dispositifs a permis avant la fin de l'exercice 2012 de disposer d'un outil unique pour stocker et traiter toutes les données comptables et financières, permettant notamment :

- l'accès à un fichier « bénéficiaires » unique grâce à la mise en place d'un identifiant général pour toutes les applications (le n° SIRET) ;
- le traitement efficace du recouvrement de tous les types de créances ;
- une comptabilité unifiée avec la suppression des comptabilités auxiliaires.

2.2 - Le dispositif de maîtrise des risques

2.2.1 - Les deux démarches d'analyse des risques

La cartographie (recensement et analyse) des risques entrant dans le périmètre d'activité de FAM a fait l'objet de deux démarches internes à l'établissement, l'une portant sur l'ensemble des activités de l'établissement, l'autre centrée sur le domaine comptable et financier.

- l'analyse des risques globale portant sur l'ensemble des activités de l'établissement

La première a été lancée dans le cadre du plan d'action stratégique de l'établissement établi en 2009. La réalisation de cette cartographie a été formalisée dans la note précitée du 26 mai 2010 définissant la politique de contrôle interne et a abouti en juillet 2011 à un document de synthèse³⁰ intitulé « univers des risques de FAM » (voir annexe 3), qui identifie 45 risques classés par « famille de risques ». Chaque risque fait l'objet d'une fiche et d'une cotation de 1 à 4.

Il s'agit d'une approche « top-down » qui devait être complétée par une analyse des risques par processus effectuée dans le cadre de la réingénierie des processus (voir ci-dessous).

- l'analyse des risques limitée au domaine comptable et financier

La seconde a été menée par l'Agent comptable de FAM dans le cadre de la lettre de mission précitée du 10 janvier 2010.

Il faut souligner qu'elle ne fait pas référence à l'univers des risques cité au paragraphe précédent, ayant été initiée plus tôt. Cette situation s'explique par le calendrier différent des deux démarches : la constitution de FAM à partir d'organismes existants supposait une démarche d'harmonisation se déroulant sur plusieurs années. Le risque était de perdre en qualité pendant cette phase intermédiaire dans le contrôle de la liquidation et du paiement des aides. La MRCF répondit à l'exigence de maîtrise de ce risque. Cela explique la superposition actuelle des supervisions, comme on le verra lors de l'examen de certains processus (Cf. infra au chapitre 3).

²⁶ Note de service du DG FAM AF/N2011-03 du 11 janvier 2011 relative à la réingénierie des processus de FranceAgriMer

²⁷ Note de service du DG FAM DG/N2011-55 du 7 décembre 2011 relative à la gouvernance de la réingénierie des processus de FranceAgriMer

²⁸ Projet SIREPA pour FranceAgriMer présenté au séminaire de l'agence comptable le 24 mai 2012

²⁹ Cf. cartographie du dispositif de gestion informatisé de paiement et recouvrement en annexe 4

³⁰ Document « Univers des risques de FAM » élaboré par la DRSSO/SRP en date du 18 juillet 2011

Pour autant, les deux démarches ont vocation à fusionner et ont commencé à être traitées comme un ensemble cohérent.

Ainsi, et bien que menées en parallèle ces deux démarches sont désormais coordonnées par la nouvelle mission d'appui au pilotage de la performance qui a été créée auprès du DG pour piloter la démarche globale de contrôle interne et de maîtrise des risques.

2.2.2 - La mise en œuvre du CICF par FranceAgriMer

La cartographie (recensement et analyse) des risques identifiés par FAM comme entrant dans son périmètre d'activité, apparaît comme très documentée. La fonction de pilotage du dispositif est bien assurée et intégrée dans l'ensemble de la structure.

Le niveau d'appropriation par l'ensemble des services apparaît bon dans les services centraux, du moins pour les trois processus sur crédits nationaux audités (CPER, aides à l'expérimentation, aides aux plus démunis). Elle apparaît satisfaisante dans les services des trois DRAAF rencontrées par la mission.

Il reste toutefois, comme le montrera la présentation des trois processus, notamment pour le processus CPER, que les différentes supervisions (au niveau régional, au niveau des services centraux vis-à-vis des services régionaux et de la part de l'agence comptable de FAM à l'égard de l'ordonnateur central de FAM) attestent de la prévalence d'une culture du contrôle exhaustif, certes sûr mais dégradant l'efficacité, sur une approche fondée sur une analyse de risques, qui pourtant fondait la démarche adoptée au sein de FAM.

Néanmoins le principal problème identifié par la mission pour faire une première évaluation de la qualité de l'analyse de risque réside dans la dualité des deux approches exposées auparavant et qui se sont succédées dans le temps.

L'organisation du contrôle interne de FAM s'articule autour des cinq chapitres du référentiel « COSO 1 »³¹ : l'environnement de contrôle, l'information et la communication, l'évaluation des risques, les activités de contrôle, le pilotage.

Pour chacun de ces cinq chapitres, et en tenant compte du double cadre réglementaire national et communautaire dans lequel intervient l'établissement, des cibles d'actions, des procédures et des activités de contrôle sont fixées.

- L'environnement de contrôle (chapitre 1 du référentiel COSO)

L'environnement de contrôle de FranceAgriMer s'appuie sur la décision d'organisation qui détermine les responsabilités et la décision de délégation de signature du DG de FAM. Ces documents sont régulièrement actualisés et publiés ; la dernière décision d'organisation date du 11 février 2014³².

Une charte de maîtrise des risques de conflit d'intérêts³³ a été établie et adressée à chaque agent. Un code d'éthique et de déontologie doit la compléter à l'avenir.

³¹ Le COSO 1 est le référentiel de contrôle interne initial défini par le *Committee Of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* et utilisé entre autres dans le cadre de la mise en place des dispositions du *Sarbanes-Oxley Act* (loi de sécurité financière des USA, dite SOX).

³² Décision du DG de FAM du 11 février 2014 fixant l'organigramme et l'organisation générale des services de FAM

³³ Charte relative à la prévention des conflits d'intérêts de FAM datée du 28 octobre 2009

L'organisation de FAM est structurée autour de l'ordonnateur et du comptable qui sont organiquement et structurellement séparés, conformément au principe de séparation des tâches imposé par la réglementation française à ses opérateurs, et par la réglementation européenne aux Organismes Payeurs agréés par la Commission européenne (CE). Ce principe de séparation des tâches est mis en œuvre sur tous les processus de gestion. Les postes sensibles requérant une surveillance particulière sont listés.

Les modalités d'intervention de FAM et les droits et obligations des bénéficiaires des subventions sont stipulés par les réglementations ou par les décisions du directeur général de l'établissement validées par le Directeur général des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires (DGPAAT) du MAAF^{34 35}.

Des guides de procédures³⁶ et des contrôles automatisés sont mis en place pour les principaux dispositifs d'aides ; certains d'entre eux constituent un cadre strict pour les agents chargés de l'instruction, à l'instar des procédures techniques et financières (PTF) des CPER³⁷.

- L'évaluation des risques (chapitre 2 du référentiel COSO)

Dans le cadre de la réingénierie des processus, chaque processus traité a donné lieu à l'analyse des risques qui lui sont inhérents et à la définition des procédures de gestion de ces risques. Une cartographie puis une matrice des risques a été établie à l'appui de cette démarche.

Sur le plan financier, les modalités de déploiement précitées du projet MRCF ont été fixées en 2011 ; elles structurent l'action à mener à l'horizon 2014 autour de douze axes de progrès. Des fiches de risque comptable et financier³⁸ établies par l'agence comptable en relation avec le SRP définissent après évaluation du risque et analyse de l'existant le plan d'actions à mettre en œuvre.

- Les activités de contrôle (chapitre 3 du référentiel COSO)

Le dispositif de contrôle mis en place comprend l'ensemble des politiques, directives, mesures et outils relatifs aux contrôles s'appliquant à l'ensemble de l'établissement auxquels s'ajoutent les contrôles spécifiques à chaque processus d'intervention.

Il s'articule autour de trois niveaux : les contrôles de premier niveau manuels ou embarqués dans les systèmes d'information incombant aux agents intervenant directement sur les processus ; les contrôles de deuxième niveau de l'agence comptable et des directions spécialisées de FAM, indépendantes des processus d'intervention³⁹ ; le pilotage (troisième niveau) assuré par le comité de direction assisté par le SRP, puis par la M-APP, et la mission d'audit interne de FAM.

L'agence comptable a initié pour le contrôle des aides une méthode appelée « contrôle intelligent de la dépense », reposant sur une analyse de risque partenariale et une identification d'un niveau de risques déterminant l'échantillon à contrôler et les points de contrôle, et s'inspirant directement du « contrôle hiérarchisé de la dépense (CHD) » de la DGFIP.

Cette méthode déployée dans l'ensemble des services de FAM a été mise en œuvre en 2011 sur les mesures nouvelles, les mesures à enjeux et celles présentant des taux d'anomalies élevés ; la majorité des aides a été ainsi couverte au cours de cet exercice. Elle a été généralisée en 2012. Au cours de ce même exercice, un dispositif de gouvernance des rejets a été formalisé afin de parvenir à un pilotage des anomalies conduisant à la mise en place de dispositifs correctifs, soit par adaptation des contrôles du comptable, soit par mise en œuvre de mesures correctives⁴⁰.

³⁴ Note de service DG FAM SG/N 2009-54 du 15 décembre 2009 fixant la procédure et les dispositions d'organisation pour mettre en œuvre les décisions du DG relatives à la mise en place d'aides nationales

³⁵ Exemple de la note de service DG FAM FILIERE/SIQ/D du 26 octobre 2011 relative au programme d'aide en faveur de l'expérimentation

³⁶ Exemple pris sur l'intranet FAM du guide « administrer le plan d'aides aux plus démunis »

³⁷ Exemple pris sur l'intranet FAM de convention générale d'exécution/règlement technique CPER

³⁸ Exemple fiche de risque C1 : « Mauvaise exécution budgétaire/inefficacité et inefficience du suivi budgétaire »

³⁹ Exemples des contrôles décrits dans les logigrammes des processus de traitement de l'aide aux plus démunis

⁴⁰ Cf. rapports comptables et financiers 2011, 2012 et 2013 de FAM

Des contrôles externes sont également réalisés, notamment par la Cour des comptes et la Commission de certification des comptes des Organismes Payeurs (CCCOP ou C3OP).

- L'information et la communication (chapitre 4 du référentiel COSO)

Les documents clés de FAM ainsi que les normes, procédures et outils sont accessibles sur l'intranet de l'établissement⁴¹ par tous les agents, où qu'ils exercent.

Une communication à destination du personnel relative aux dispositions de contrôle interne est prévue annuellement. Des tableaux de bord standardisés ont été mis en place pour fournir un *reporting* régulier au comité de direction.

- Le pilotage du contrôle interne (chapitre 5 du référentiel COSO)

Un comité de pilotage du contrôle interne a été constitué rassemblant autour du DG l'agent comptable, les directeurs chargés des directions opérationnelles de FAM, le chef de la mission d'audit interne et le chef du service de la régularité des procédures. Il est réuni trimestriellement. Outre la fixation de la politique de contrôle interne et la validation du cadre méthodologique d'élaboration des outils de contrôle interne, il veille à son évolution en fonction de la politique générale de l'établissement et à sa bonne mise en œuvre sur la base d'un *reporting* régulier.

Le pilotage du dispositif s'appuie également sur le réseau des « référents contrôle interne » et sur l'auto-évaluation annuelle demandée à chaque directeur sur l'efficacité de l'environnement de contrôle mis en place par ses équipes. Toutefois, le questionnaire d'auto-évaluation n'a pas encore été mis en œuvre ; il est programmé en 2015.

Les représentations territoriales de FAM, placées sous l'autorité du Préfet de région et intégrées aux DRAAF, s'inscrivent dans le système de contrôle interne de l'établissement sous la supervision du siège.

En synthèse, le pilotage de la maîtrise des risques au sein de FAM, après une phase initiale où deux processus ont été conduits de manière dissociée pour des raisons pratiques et de sécurisation préalable de la chaîne d'engagement et de paiement, retrouve depuis 2013 un certain niveau de convergence, qu'il conviendrait d'améliorer encore.

Recommandation 1

Achever en 2015 la convergence des démarches de maîtrise des risques engagées portant l'une sur l'ensemble des activités de l'établissement, l'autre sur le domaine comptable et financier, sous la responsabilité du comité de pilotage de contrôle interne.

3. La gestion des crédits d'intervention

3.1 - La méthode d'audit retenue

Dans la mise en œuvre de l'audit des processus décrits ci-après, ce sont les risques les plus critiques issus de l'« univers des risques de FAM » (Cf. annexe 3) qui ont été pris en compte par la mission d'audit. Elle les a classés par type de processus et familles de risques selon la terminologie de la cartographie réalisée par FAM. Il faut souligner que la numérotation introduite dans le tableau ne correspond pas au niveau de criticité.

⁴¹ <http://portail-intranet.franceagrimer.fr>

Type de Processus	Nature du risque
Gestion des crédits d'intervention, paiement d'aides nationales aux exploitants et aux filières agricoles, autres dispositifs d'intervention	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mauvaise exécution budgétaire/inefficacité et inefficience du suivi budgétaire (C1) 2. Non-conformité, non sincérité et non exhaustivité de la comptabilité et des imputations comptables (C3) 3. Inefficacité et inefficience des contrôles sur les aides (C5) 4. Inefficience des processus (D1) 5. Incapacité à respecter les engagements pris (D3) 6. Incapacité à mettre en œuvre les dispositifs dans les délais (D4) 7. Inefficacité/inefficience des contrôles jusqu'à l'ordonnancement sur les dossiers d'aide (D6) 8. Aides illégales (D7) 9. Non respect des taux de contrôles réglementaires (D8) 10. Non respect des obligations réglementaires en matière de délais (D10) 11. Non prise en compte d'une évolution réglementaire (D11)
Gestion des crédits de fonctionnement de l'établissement	<ol style="list-style-type: none"> 1. Non-conformité, non sincérité et non exhaustivité de la comptabilité et des imputations comptables (C3) 2. Défaillance dans le processus de paiement des dépenses de fonctionnement de l'établissement (C4) 3. Méconnaissance des coûts (C9) 4. Manque de sécurité de la dépense publique (C13) 5. Non respect des règles de la commande publique (D13)
Remontée de l'information financière pour la gestion budgétaire et l'établissement du bilan de l'État	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mauvaise réconciliation des dettes et créances entre FAM et l'État (C11) 2. Insuffisance des reportings financiers (fréquence et périmètre) (C12)

La mission a aussi pris en compte les attentes plus spécifiques des directions générales du MAAF exerçant les tutelles opérationnelle et financière et du suivi de FAM au MAAF ; leurs attentes complètent cet univers de risques.

Ainsi, la Direction générale de la production agricole et de l'aménagement du territoire (DGPAAT) a rappelé que les relations établies avec FAM sont calées sur la note de service du 8 mars 2011 précitée et affirme l'importance du contrat d'objectif et de performance (COP) conclu pour la période 2011-2013 en cours de renégociation⁴². Malgré des relations très suivies avec FAM (réunions bimestrielles de trésorerie et réunions préalables avant chaque conseil d'administration), elle a souligné ne disposer d'une vision de la situation financière globale de l'opérateur qu'annuellement et « a posteriori ». Elle estimait donc manquer d'informations permettant de mieux se projeter dans l'avenir. La DGPAAT a considéré toutefois que FAM obtient de bons résultats sur la gestion des aides communautaires et s'inscrit dans une dynamique d'amélioration continue de sa gestion et de ses procédures de contrôle.

⁴² Contrat d'objectifs et de performance conclu entre l'État et FranceAgriMer 2011-2013

Le Service des affaires financières, de la sécurité et de la logistique (SAFSL) a souhaité que le champ de l'audit couvre les phases de programmation et de gestion budgétaire des crédits de FAM. En effet, compte tenu du grand nombre de mesures gérées par cet établissement, il existe un risque de ne pas assurer la soutenabilité budgétaire si l'information de la tutelle est non fiable, insuffisante ou tardive. Les contraintes budgétaires allant croissant, les fins de gestion exigent de plus en plus d'affiner les besoins et la situation de chaque opérateur afin d'arbitrer de manière très fine.

3.2 - Les aides Contrats de Plan État-Région (CPER)

FAM a géré pour la période auditée la partie État des Contrats de Plan État-Région (CPER) pour ce qui concernait les engagements pris par les offices agricoles antérieurs dont il est le continuateur. Ce dispositif s'est achevé fin 2013 ; il a paru toutefois pertinent de l'étudier, indépendamment du fait qu'il était d'actualité pour la période de l'audit.

Le dispositif CPER s'appuyait sur les lignes directrices agricoles communautaires et un ensemble de régimes d'aides notifiées ou exemptées de notification communautaire. Les orientations ministérielles pour les actions du CPER répondaient à ce cadrage communautaire (assistance technique, investissements et expérimentation)⁴³.

Le dispositif CPER a été fixé sur 2006-2013 à hauteur de 36,63 M€ par an. FAM a repris en l'état le dispositif à sa création par agrégation des différents offices antérieurs. Le dispositif s'appuie pour la période couverte par la mission d'audit sur des conventions générales d'exécution⁴⁴ conclues pour sept ans, des conventions par filières et des documents techniques : tout a été consolidé lors de la fusion en 2009 des offices au sein de FAM et mis à la disposition de chaque DRAAF.

La procédure est organisée par une note conjointe du directeur du service de gestion des aides (SGA) et de l'agent comptable du 15 octobre 2010.

3.2.1 - Présentation du processus, de l'organigramme fonctionnel et du logigramme

Cette procédure est très déconcentrée. Les CPER impliquent les services placés sous la responsabilité des DRAAF, ce qui a permis de bien identifier les différents niveaux de supervision, tant régionaux que nationaux. Le fait que FAM, par nature, n'en ait assumé la responsabilité qu'à mi-parcours du fait de sa création en 2009 présente de plus un intérêt pour mesurer la maîtrise de risques dans une phase de constitution de l'établissement.

Le processus associe une Unité nationale chargée des Contrats de Plan (Unité nationale CPER) qui pilote l'ensemble de la procédure sur le plan réglementaire et budgétaire et les services régionaux de FAM placés sous l'autorité des DRAAF. L'Unité nationale assure une supervision des décisions et conventions signées et liquidées pour la mise en œuvre de ce processus. L'agence comptable de FAM intervient au stade du paiement et assure dans ce cadre une supervision.

La répartition des enveloppes a été effectuée en début de CPER (en 2007) sur des données relatives aux différentes filières. Les enveloppes définies par chacun des offices agricoles antérieurs ont été fusionnées en 2009 à la création de FAM. Une logique de continuité et fondée sur des bases historiques a clairement prévalu. A l'échéance des CPER, et notamment pour 2014, les crédits et actions ont d'ailleurs continué sur ces références historiques. A noter toutefois qu'à partir de 2014, certains cloisonnements entre filières ont été abandonnés, comme celui qui prévalait jusque là entre les actions techniques centrées sur les filières animales et la recherche-expérimentation centrée sur les filières végétales.

⁴³ Cf. site intranet FranceAgriMer pages CPER

⁴⁴ Exemple : convention générale d'exécution pour la filière élevage en Aquitaine

La continuité l'a donc emporté entre 2011 et 2013 en ce qui concerne les actions et thèmes : la fusion des offices n'a pas contribué à changer les actions financées. Ce « poids de l'histoire » (dixit l'Unité nationale FAM lors de l'entretien avec les auditeurs) a permis de réduire les risques de survenance d'une action financée non conforme au cadre communautaire.

La répartition des crédits entre filières, thèmes et actions s'opère au niveau de chaque région par les services régionaux de FAM placés sous la responsabilité des DRAAF. Cette ventilation s'opère lors de contacts fréquents avec les organismes des filières concernées (chambres d'agriculture, syndicats de filière, organismes de développement agricole et de recherche appliquée).

Des conférences régionales regroupant toutes les filières se tiennent annuellement sous l'égide du Préfet, souvent représenté par le DRAAF, son adjoint, voire le chef de service FAM. Il arrive que dans certaines régions plusieurs conférences se tiennent chaque année, à raison d'une par filière (le schéma le plus classique est, comme en Rhône-Alpes, de séparer en deux conférences filières animales et végétales, mais il peut arriver que ces dernières soient examinées séparément entre cultures pérennes, notamment viticulture, et cultures annuelles, comme en Aquitaine où se tiennent trois conférences).

Les conférences régionales qui réunissent les différents financeurs des actions (État - Région) donnent lieu à un compte rendu ou procès-verbal validé par les participants actant la répartition entre filières et grands thèmes, voire actions, des crédits alloués à la région.

Suite à ces conférences, des contacts réguliers ont lieu entre les structures professionnelles en charge des actions et les services régionaux de FAM afin d'affiner les actions et de préciser les bénéficiaires qui ne sont souvent pas encore définitivement fixés au moment de la conférence régionale les concernant. A partir de ce moment sont préparées les décisions et conventions nécessaires à l'attribution des aides (Cf. infra).

Les conférences régionales doivent avoir lieu dans des délais compatibles avec la réalisation des engagements budgétaires. L'objectif est donc de les tenir au plus tôt afin de pouvoir procéder aux engagements et ne pas risquer de perdre les crédits.

Les DRAAF doivent veiller à ce que les conférences se tiennent le plus tôt possible pour respecter les délais d'engagement, notamment au regard de trois contraintes procédurales et financières : obligation de faire remonter avant le 1^{er} juillet au siège de FAM les conventions de plus de 50 K€ pour visa du Contrôle général économique et financier (CGEFI) (Cf. infra), forte incitation à engagement avant le 1^{er} novembre (sans qu'il y ait blocage à ce stade encore), clôture de fin de gestion entre le 6 et le 8 décembre.

La fixation de dates limites d'engagement et de paiement a ainsi eu pour conséquence d'avancer nettement – trois mois dans les trois DRAAF rencontrées – les dates des conférences régionales par rapport à la situation qui prévalait avant la création de FAM ; sur les trois ans de la période étudiée par la présente étude, les conférences sont passées de la fin du second semestre à la fin du premier, voire parfois en février. Il est même arrivé en Aquitaine que celle relative aux cultures pérennes se tienne en fin d'année précédente pour tenir compte des intempéries ayant frappé la filière et exigeant des réponses rapides.

Cette avancée permet de consulter les filières très en amont dans l'exercice, ce qui facilite le travail des services, évite des délais trop contraints en fin d'exercice et facilite en fin de gestion le recensement des engagements, besoins et disponibilités de l'établissement.

3.2.2 - Les applications informatiques

L'ensemble du processus de liquidation et de paiement est repris dans le système d'informations SIVAL-NL qui intègre des contrôles embarqués pour le respect des plafonds budgétaires et donne le contrôle des opérations essentielles aux services centraux de FAM. La mission a pu vérifier la bonne connaissance de l'application dans les services des DRAAF et son utilisation.

Elle relève toutefois que les gestionnaires locaux se sont dotés en parallèle de tableaux MS-Excel® pour suivre leurs conventions et leurs dates d'échéances, notamment pour relancer les bénéficiaires d'aides à l'approche des dates auxquelles ils doivent fournir des justificatifs pour les acomptes ou les soldes des conventions. Le dispositif permet d'éviter des erreurs dans l'instruction et n'emporte pas de risques pour SIVAL-CPER en l'absence de connexions.

Un intranet CPER a été mis en place pour la documentation et le partage d'informations entre les services centraux et déconcentrés.

3.2.3 - L'interface Unité nationale FAM et services régionaux de FAM en directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt

Bien que déconcentrée, la procédure est très encadrée dès le départ par les services centraux de FAM. C'est en effet le siège de FAM qui saisit la maquette financière de chaque région sur la base de la proposition de répartition validée en conférence régionale.

Le budget global alloué au CPER figurant à l'EPRD de FAM est réparti entre les 22 régions et notifié aux DRAAF. Le montant régional est alors réparti, après les conférences régionales, entre les filières et les actions au travers d'une maquette saisie dans l'outil de gestion informatisé SIVAL-CPER. Les crédits relèvent du programme 215 et sont regroupés au sein du chapitre 105 figurant à l'EPRD.

La notification aux DRAAF se fait en une fois et en bloc à toutes les DRAAF sous la forme d'une décision du DG de FAM et d'un seul tableau commun à toutes les DRAAF précisant les différentes enveloppes régionales. Cette méthode permet de garantir le respect du montant maximal national voté à l'EPRD. Le respect de l'enveloppe régionale et des enveloppes par secteur et actions est assuré par la maquette financière qui est saisie dans l'outil SIVAL-CPER avec les contrôles embarqués « ad hoc » automatiques et informatisés.

Si modification il doit y avoir, c'est également le siège qui a la main. Le DRAAF doit respecter son enveloppe régionale mais, au sein de celle-ci, il dispose d'une complète fongibilité, par filières, thèmes et actions, à la condition que l'Unité nationale autorise ces mouvements en les validant dans SIVAL-CPER.

Des correspondants CPER sont présents dans chaque DRAAF ; ils sont réunis au moins une fois par an au niveau national afin d'échanger, de mutualiser les expériences mais aussi d'harmoniser les procédures. Les DRAAF sont rencontrés au moment de leur réunion bimestrielle au MAAF. Les secrétaires généraux des DRAAF et les chefs de service régionaux FAM sont aussi réunis régulièrement.

Ces instruments et cette méthode ont permis de respecter strictement le plafond de crédits global et par région des crédits attribués aux CPER. La maîtrise des risques de dépassement de l'enveloppe a donc été complète.

Même en cours d'exercice, les possibilités d'engagement sont très encadrées : les engagements qui excèdent temporairement les autorisations d'engagement (AE) déléguées par le MAAF sont alors bloqués au niveau des DRAAF par des contrôles embarqués dans SIVAL-CPER. Cette situation est transitoire, le temps que de nouvelles AE soient déléguées à FAM. Les services centraux de FAM ouvrent alors à nouveau les possibilités d'engagement. Cette situation s'est déjà présentée dans certaines des DRAAF rencontrées pour la période couverte par l'audit.

3.2.4 - Les dispositifs de contrôle mis en place

La répartition des crédits régionaux est réalisée par les services relevant des DRAAF entre filières et actions, puis les engagements juridiques et comptables sont effectués pour les actions et les filières identifiées dans la limite de la maquette financière régionale.

Une fois la consultation des filières effectuée, les services régionaux élaborent, à partir de modèles-type, les conventions et décisions nécessaires. Un modèle type de convention est disponible pour chaque nature d'actions.

Les formes que peuvent prendre les demandes des bénéficiaires sont très différentes selon les régions : cela ne paraît pas poser de difficultés au niveau national et ne pas avoir été, à raison, identifié comme présentant des risques majeurs.

A l'inverse, la forme des actes d'attributions, notamment les conventions, est très normalisée.

La procédure d'instruction est diffusée aux DRAAF et est disponible sur l'intranet CPER⁴⁵ (le même manuel de procédure est appliqué depuis 2009). Les responsables rencontrés dans les DRAAF maîtrisaient bien ce corpus de règles.

En deçà de 23 K€, les attributions peuvent prendre la forme d'une décision unilatérale ou d'une convention.

Au-delà et jusqu'à 50 K€, la convention est obligatoire et est signée par le DRAAF.

Au-delà de 50 K€, la convention est signée du Directeur général de FAM. Le projet de convention remonte de plus à l'Unité nationale pour avis et est soumis à un visa préalable de principe du contrôleur général économique et financier, avant signature du bénéficiaire et du DG de FAM. Hors Corse, en 2012, 64 conventions sont dans ce cas, dont six en Aquitaine, cinq en Rhône-Alpes et quatre en Nord-Pas-de-Calais.

Il n'existe pas à ce stade de suivi des anomalies : elles sont réglées au cas par cas entre l'Unité nationale et la DRAAF concernée sans difficultés particulières, au vu des délais entre services de FAM sur les exemples de conventions de plus de 50 K€ examinés par la mission. Le visa du CGEFI est pour ces dernières assez rapide à obtenir (deux semaines après sa saisie par l'Unité nationale dans la plupart des cas examinés par la mission d'audit) et ne conduit qu'à des remarques limitées et souvent de forme, voire de corrections stylistiques ou de ponctuations.

Selon le montant de la convention, le DRAAF recueille ensuite la signature du bénéficiaire, la signe lui-même ou l'adresse aux services centraux pour visa du CGEFI et signature du Directeur général de FAM pour les conventions supérieures à 50 K€.

L'enregistrement et la validation des engagements se font dans l'outil de gestion SIVAL-NL. La validation de l'engagement ne peut avoir lieu si la convention n'a pas été signée, scannée et rattachée à la demande dans l'outil. La validation ne peut être faite par le DRAAF que si le document scanné est en pièce jointe. La gestion des bénéficiaires et des conventions ou décisions est intégrée dans l'outil de gestion.

⁴⁵ Cf. site intranet FranceAgriMer pages CPER

Les conventions prévoient le versement d'une avance de 30 % du montant global de l'aide dès signature de la convention : elle est généralement demandée et versée dans le délai moyen d'un mois après la demande émanant du bénéficiaire dans les DRAAF rencontrées. Il arrive que cette avance soit cruciale pour certaines structures de recherche et d'expérimentation devant supporter des coûts élevés en personnel : l'avance peut être attribuée un mois, voire moins, après la signature de la convention, les instances de la structure professionnelle en ayant fait presque instantanément la demande (exemple DRAAF Aquitaine), ce qui illustre la réactivité des services régionaux et leur bonne connaissance de leurs interlocuteurs.

Un acompte de 30 %, cumulable avec l'avance, est prévu dans les conventions : il peut être versé à la condition que des éléments justificatifs limités soient fournis mais n'est pas fréquemment demandé, sauf par des structures de recherche et d'expérimentation, pour les raisons exposées plus haut.

Le solde (40 ou 70 % en cas d'acompte ou non) est liquidé sur la base d'éléments justificatifs (rapport d'activité, compte rendu de réalisation des résultats prévus dans la convention, documents comptables) transmis par le bénéficiaire et analysés par le service régional. La liquidation doit être faite au plus tard dans les six mois qui suivent la fin de l'exercice concerné (au 30 juin N+1), le paiement devant intervenir au plus tard à la fin de l'exercice suivant celui de la convention ou de la décision concernée (31 décembre N¹), voir plus tôt dans l'année selon les dates de fin de gestion.

Selon FranceAgriMer, le délai de six mois est le délai fixé au bénéficiaire pour produire ses justificatifs, le délai de paiement n'est pas formellement fixé.

Les délais de présentation des justificatifs sont fixés dans les conventions et il est prévu d'appliquer des pénalités de retard si ces délais sont dépassés, sauf en cas de force majeure. Un dispositif de datation est prévu dans chaque DRAAF, sur des tableaux issus de logiciels type MS-Excel®. Cette méthode paraît fonctionner sans difficulté dans les trois DRAAF rencontrées. En Rhône Alpes, en Aquitaine comme en Nord Pas de Calais, les agents chargés de l'instruction tiennent ainsi un tableau MS-Excel® pour anticiper l'expiration des délais de fourniture des justificatifs et relancer les bénéficiaires.

Le dossier de paiement doit comprendre les éléments techniques et financiers prévus dans la convention qui permettent de s'assurer de la conformité du dossier. Les dossiers sont traités selon une « check-list » de contrôle commune à l'ordonnateur et au comptable, intégrant le niveau régional (DRAAF), qui a été mise en place en février 2013⁴⁶. Une vérification sur la base des éléments exigés dans la convention est effectuée. Si des éléments sont manquants, ceux-ci sont demandés au bénéficiaire. Les cas de non fourniture des documents nécessaires au paiement du solde sont rares ; à titre d'exemple en Nord-Pas-de-Calais, 4 dossiers en 2011 et 3 en 2012 n'avaient pas été soldés pour ce motif.

Il faut souligner que si les services vérifient les justificatifs fournis, ils ne réalisent toutefois pas de contrôles sur place pour vérifier l'effectivité des actions financées, ce qui revient à s'en remettre aux éléments transmis par les organismes professionnels.

L'instruction, la liquidation et le premier niveau de supervision sont effectués en DRAAF. La mission a pu noter que dans les trois régions auditées cette supervision se réalise au sein des équipes des services régionaux, mais pas par le chef de service.

L'Unité nationale CPER de FAM fait ensuite une supervision une fois le dossier transmis au siège (agents de catégorie A sur les comptes rendus techniques et agents B sur les éléments liquidatifs). Cette supervision est exhaustive et fait apparaître des anomalies qui sont portées à la connaissance des services régionaux dans des tableaux mis à leur disposition dans SIVAL-NL. Toutefois, la connaissance de ces résultats semble variable selon les services régionaux : elle était bonne en Aquitaine et en Nord Pas-de-Calais, moins nette en Rhône-Alpes.

⁴⁶ Exemple de fiche de contrôle CPER 2009/2013 – Lait montagne/Appui technique individuel

En Aquitaine, ce contrôle exhaustif a conduit en 2012 à relever 33 anomalies sur 250 conventions et décisions liquidées pour la mise en place du CPER (tranche annuelle de 4,088 M€), dont quinze ont porté sur des aides à l'expérimentation : dix cas portaient sur des erreurs de calcul lors de la liquidation. Aucun cas d'anomalies n'a été considéré par les services de la DRAAF comme critique ni ne leur a été signalé comme tel.

La réingénierie des processus visait, entre autres objectifs, à alléger le travail des agents par une rationalisation des procédures : le caractère exhaustif du contrôle de supervision fait au niveau central, en plus de la première supervision faite en région, contredit cet objectif. Les anomalies détectées restent en nombre et en montant, au vu des exemples rencontrés par la mission, limitées quant à leur incidence. On peut donc s'interroger sur l'efficacité du dispositif (rapport coût/résultat) s'il devait rester en l'état, maintenant que la phase de constitution de FAM est passée.

Les DRAAF ont de plus le sentiment d'être placés dans un cadre très étroit de supervision par les services centraux de FAM, estimant qu'il n'existe aucune subsidiarité à leur action.

En revanche, il semble que les meilleures expériences locales n'ont pas toujours été assez partagées : la DRAAF Aquitaine utilise, à l'inverse des deux autres visitées, le numéro Pacage pour vérifier qu'un même bénéficiaire ne se retrouve pas attributif d'aides au-delà des limites prescrites au cours du CPER. Il est étonnant que cette excellente pratique ne soit pas davantage mutualisée au sein des DRAAF et recommandée par l'Unité nationale CPER de FAM.

Le cycle de traitement des dossiers d'aides CPER peut se dérouler sur trois ans, comme en témoigne l'exemple de la DRAAF Rhône-Alpes : les conférences régionales se tiennent au 1^{er} trimestre de l'année N pour un dépôt des dossiers en fin de 2^{ème} trimestre et un engagement avant le 31 octobre de cette même année. Les demandes de paiement parviennent au SRFAM au cours de l'été N+1 pour les filières animales et végétales, du mois de janvier N+2 pour la viticulture et du mois d'avril N+2 pour les investissements.

Ces demandes de paiement sont traitées avec retard (été N+2) car elles parviennent au moment où les agents – de moins en moins nombreux – traitent le solde des dossiers de l'année N-1 et préparent la nouvelle campagne. Le décalage de traitement s'accroît chaque année. En Aquitaine, le rythme est plus rapide mais s'étale bien sur les années N et N+1, ce qui conduit à une gestion de la même convention sur deux exercices.

L'Unité nationale FAM CPER relance à mi-année les services régionaux sur les dossiers non soldés en N+2 afin d'envisager les désengagements financiers possibles en fin d'année. Le décalage croissant du traitement des paiements emporte des conséquences sur la gestion budgétaire de FAM et sur ses capacités d'anticipation (et donc d'information en temps utile du SAFSL du MAAF).

L'efficacité des moyens affectés par les DRAAF rencontrées paraît bonne (en Aquitaine, 1,7 ETP ont été consacrées à la procédure CPER en 2013 sur 39,2 ETP hors vacataires). Le service régional de FAM de la DRAAF Nord-Pas-de-Calais a organisé une polyvalence de ses agents qui assurent des fonctions d'instruction et de contrôle de façon à rationaliser l'activité d'une équipe de taille réduite (12 agents) ; cela a permis de mieux gérer l'activité et de réduire le recours aux contrats à durée déterminée (CDD). Il convient toutefois de souligner que tous les services régionaux audités sont exposés à une réduction de leurs effectifs qui peut conduire à une fragilité ultérieure dans la gestion des procédures. La limite semble atteinte en Rhône-Alpes. En Aquitaine, la dotation en personnel permanent est inférieure à la dotation cible de 43,3 ETP : la compensation par des vacataires, pour cruciale qu'elle soit sur d'autres procédures comme l'aide à la restructuration du vignoble, ne peut lever le point faible que traduit cette situation. A terme, il y a là un point de fragilité pour l'ensemble des procédures.

3.2.5 - L'articulation services instructeurs et agence comptable

Les dossiers instruits, liquidés et ordonnancés par les gestionnaires sont ensuite transmis à l'agence comptable de FAM, accompagnés d'un bordereau d'ordonnancement. Le service des aides nationales de l'agence comptable réceptionne ces dossiers dans le système d'information dédié, à savoir SIVAL-NL. Ils sont ensuite traités par l'agence comptable au vu des pièces justificatives jointes. Si une ou plusieurs pièces nécessaires sont manquantes, le dossier fait l'objet d'un rejet et est retourné au gestionnaire.

La fiche de contrôle (« check list » mise en place en 2013, Cf. supra) trace les principaux points d'attention dans l'étude des dossiers, et ce en conformité avec les dispositions prévues dans les conventions établies entre FAM et les structures concernées.

La supervision est tracée dans la fiche de contrôle. Elle porte sur tous les points prévus. Elle est assurée par un cadre. Elle se conclut par une validation du bordereau de paiement lequel est édité dans SIVAL-NL par le collaborateur qui assure le premier niveau de visa.

Le plan de contrôle sur ce secteur est de 100 %. Tous les dossiers sont contrôlés de manière exhaustive. La vérification porte sur tous les points de contrôle prévus dans la check-list dédiée. Toute anomalie détectée est tracée dans la fiche de contrôle et se traduit par un rejet du dossier.

Une grille des rejets avec pour chacun un code motif associé est paramétrée dans SIVAL-NL. Chaque rejet est donc tracé dans le système d'information et est identifié par le motif adapté. Le bordereau de paiement correspondant au dossier rejeté est édité pour un montant à 0. Le superviseur confirme après vérification le rejet en validant le bordereau de paiement. Le dossier accompagné d'une lettre spécifique motivant le rejet est adressé au gestionnaire. L'agence comptable (AC) dispose dans l'info centre, de requêtes informatisées qui permettent :

- d'une part de répertorier sur une période donnée et par code aide, le détail des anomalies par typologie, en nombre et en montant ;
- et d'autre part, d'analyser dans quelles conditions les rejets ont été ou non régularisés (montant, délai).

Au cas particulier des CPER expérimentation, une requête complémentaire est réalisée par les services informatiques dans la télé procédure dédiée.

Une fois le bordereau de paiement validé, il est procédé à son transfert dans SIREPA via la plateforme SPI (interface entre l'application métier et SIREPA).

Le paiement donne lieu à l'émission automatique et à l'envoi d'un courrier de l'ordonnateur central au bénéficiaire : le service régional n'en est pas informé mais dispose de l'information dans SIVAL s'il consulte de sa propre initiative l'application. Il arrive donc qu'il soit informé par le bénéficiaire.

L'agence comptable réalise donc une supervision complète sur la base des éléments transmis : elle s'ajoute à celle faite par les services centraux. Si la qualité du processus, et notamment de la phase critique de paiement, s'en trouve confortée, il est permis de réitérer l'interrogation sur l'efficacité globale du processus (rapport coût/résultats) qui voit ainsi se succéder trois supervisions sur un processus déjà très encadré et intégré à une application disposant de solides contrôles embarqués.

Conclusion des auditeurs

La procédure CPER est extrêmement sécurisée tant au plan du respect du plafond budgétaire national et par régions et s'agissant du respect de la conformité juridique des aides et des actes juridiques pris pour sa mise en œuvre. Les applications mises en place contribuent à ce bon résultat que montre le faible niveau de rejet. En revanche, la supervision à trois étages (service régional, ordonnateur national et agence comptable) se révèle trop lourde et faiblement efficace dans la mesure où les trois niveaux font chacun un contrôle exhaustif. La procédure CPER fait apparaître trois niveaux de supervision, en plus de cadres financiers et réglementaires rigoureux et de contrôles embarqués dans SIVAL-CPER. Pour compréhensible que cette situation fût dans la phase initiale de reprise des CPER et de constitution de FAM, elle paraît aujourd'hui manquer d'efficacité et conduire à des redondances pour des écarts non critiques et peu significatifs.

Recommandation 2

Organiser le dispositif de contrôle interne du processus de gestion des CPER en s'appuyant sur un niveau de supervision renforcé au niveau du chef de service régional (DRAAF) et des contrôles par sondages au niveau de l'ordonnateur et du comptable centraux.

3.3 - Les aides à l'expérimentation

3.3.1 - Présentation du programme d'aides à l'expérimentation

Afin d'assurer la compétitivité des filières agricoles et agroalimentaires françaises, un des leviers réside dans le développement de la recherche et de l'innovation pour concevoir de nouveaux produits et de nouvelles techniques de production répondant mieux à la demande sociale. Le conseil d'administration de FAM a positionné l'expérimentation comme une priorité commune à toutes les filières et un programme national d'aides à l'expérimentation géré par l'établissement a été mis en œuvre dans cet objectif.

En 2011, sur 219 projets présentés par les différentes filières, 164 ont été financés ; ces projets représentaient 8 089 309 € d'engagements pour 7 349 360 € payés au 30 mai 2014. En 2012, sur 189 projets, 132 ont été financés représentant 8 274 442 € d'engagements pour 6 205 481 € payés au 30 mai 2014. En 2013, 129 projets ont été financés sur les 173 présentés ; ces projets représentaient 8 273 080 € d'engagements pour 2 254 817 € payés au 30 mai 2014. Ces chiffres montrent une réelle stabilité des engagements bien que le nombre de projets présentés ait décliné régulièrement sur la période. Les paiements s'étalent sur trois exercices avec un taux de paiement d'environ 30 % en N+1, 75 % en N+2 et 90 % en N+3. Les plus gros demandeurs et bénéficiaires sont les filières des fruits et légumes, de la viticulture et des viandes blanches, avec une répartition peu évolutive sur la période.

Ce programme se décline par périodes de 18 mois sous la forme d'appels à projets selon une procédure fixée par 2 décisions du DG de FAM sur la période auditée en date des 28 décembre 2010 et 26 octobre 2011⁴⁷ ; il est géré exclusivement au niveau national par l'unité expérimentation. Sur la période couverte par l'audit, cette unité était rattachée au service innovation et qualité de la direction « filières et international » ; en 2014, elle a intégré la direction de la gestion des aides dans une unité élargie d'aides aux exploitations et expérimentation permettant de piloter l'innovation partant de la recherche jusqu'à la mise en œuvre dans les exploitations.

⁴⁷ Décision DG du 26 octobre 2011 FILIERE/SIQ/D 2011-58 : programme d'aide en faveur de l'expérimentation

L'équipe affectée à la gestion des dossiers expérimentation est composée de cinq cadres superviseurs, dont un chef de service, chargés de la mise en place annuelle des aides, de l'établissement des conventions et de l'analyse du contenu des rapports d'exécution. Ils sont assistés de deux instructeurs pour la liquidation des dossiers sur le plan financier et d'un demi poste de secrétariat. Le renforcement de l'équipe en 2012 et la mise en place d'un tableau de suivi de l'instruction des dossiers ont permis de résorber les retards constatés et de limiter en conséquence les décalages dans les paiements des soldes. Des réunions hebdomadaires entre superviseurs et instructeurs assuraient une bonne circulation de l'information sur les dossiers et une cohérence dans les interventions de chacun.

3.3.2 - Les applications informatiques

La gestion des aides à l'expérimentation s'appuie sur un extranet dédié qui fournit aux porteurs de projets toutes les informations nécessaires pour formuler leur demande (décision du DG, doctrine établie par le service instructeur, guide explicatif pour l'utilisation de l'outil, FAQ) et pour gérer en ligne en relation avec FAM les différentes phases d'instruction de leur dossier. Ce site très complet, dont l'accès est sécurisé, est utilisé par le service instructeur et par les experts pour gérer en ligne l'instruction des dossiers. Il comporte toute la documentation sur l'aide traitée, les appels à projets lancés dans les différentes filières, des fiches sur les programmes déposés, recevables et terminés permettant à tous les acteurs de connaître les travaux menés et d'ouvrir d'éventuels partenariats⁴⁸.

Le site extranet expérimentation constitue un cadre rigoureux de gestion des dossiers garantissant la qualité de l'instruction, l'égalité de traitement entre demandeurs et la nécessaire transparence des travaux de recherche financés.

Les auditeurs ont noté que l'ouverture des droits d'accès à l'extranet était réservée à un cadre instructeur, responsable de la gestion de l'application et doté du profil d'administrateur. Les habilitations délivrées sont listées dans l'outil, ce qui assure la traçabilité des habilitations et la possibilité de contrôle régulier des accès délivrés.

Sur le plan financier, les conventions d'aides à l'expérimentation sont validées sur l'outil SIVAL-NL et suivent le même traitement que les autres aides nationales. Les informations financières de SIVAL-NL relatives aux conventions expérimentation alimentent le tableau de suivi du service instructeur, facilitant les opérations de désengagement des crédits.

3.3.3 - Les dispositifs de contrôle mis en place

Le processus d'instruction des aides à l'expérimentation⁴⁹ se décompose en six étapes :

- Définition des axes d'orientation par une décision du DG de FAM après accord des conseils spécialisés des filières ;
- Dépôt des demandes par filières via un extranet dédié ;
- Examen de l'éligibilité par l'unité expérimentation de FAM ;
- Priorisation des dossiers par les interprofessions et organisations économiques de chaque filière ; évaluation scientifique des projets par des experts ;
- Conclusion de la convention et 1^{er} paiement (avance et/ou acompte) ;
- Paiement du solde sur présentation du bilan des opérations financées.

⁴⁸ <http://experimentation.franceagrimer.fr>

⁴⁹ Cf. logigramme processus mettre en place et gérer une aide nationale ; note de procédure interne au service

FAM doit également évaluer dans les trois ans de la subvention l'appropriation des résultats par les opérateurs économiques concernés, mais cette évaluation n'est pas mise en œuvre faute de temps à y investir et d'opérationnalité de cette procédure.

Sur le plan technique, l'instruction est très contrôlée par l'outil de gestion. La consultation des professionnels est assurée dans le cadre de la procédure d'instruction, mais la qualité et l'objectivité de la priorisation des projets restent garanties par les experts et les cadres FAM chargés de l'instruction des demandes et des propositions de programmation faites au DG. Les auditeurs ont toutefois noté l'absence de traçabilité sur les avis d'experts qui ne remplissent pas tous les fiches d'avis ; ils ont également relevé que des avis étaient particulièrement sommaires montrant le manque d'objectivité de certains experts et le faible niveau d'exigence de certains comités scientifiques.

Les conventions conclues avec les organismes retenus sont soumises à un circuit de validation interne au sein de la direction des aides et du SG avant d'être validées dans SIVAL-NL.

La phase de liquidation des aides est gérée strictement par les agents instructeurs selon une procédure documentée et tracée⁵⁰ ; l'examen d'une dizaine de dossiers sur les exercices 2011 et 2012 pour différentes filières n'a pas soulevé d'observations sur le respect de la procédure d'instruction. Les agents en charge de la liquidation disposent d'une fiche de contrôle des pièces à produire, établie en accord avec l'agence comptable qui l'utilise également, et supervisée par un cadre instructeur ; elle est remplie pour chaque paiement demandé en exécution de la convention conclue. Un dispositif de suivi est en place pour relancer les organismes qui ne produisent pas les justificatifs de réalisation des projets dans les délais fixés par la convention ; les relances réalisées préventivement un mois avant l'expiration du délai conventionnel ont eu un effet positif sur la gestion globale des aides expérimentation en 2013 en raccourcissant le délai de traitement des conventions, les instructeurs disposant des pièces nécessaires pour traiter sans retard le paiement du solde des aides attribuées. Les pénalités de retard fixées dans les conventions sont appliquées dès le 1^{er} jour de retard dans la transmission des justificatifs.

Sur le plan budgétaire, le risque de dépassement de l'enveloppe multi-filières est contrôlé par l'établissement d'une maquette financière par filière issue d'arbitrages en fonction de l'intérêt des projets présentés ; elle sert de gabarit pour arrêter les montants proposés à la décision du DG de FAM. Aucun dépassement n'est constaté sur la période audité par rapport aux enveloppes fixées. Des tableaux de suivi des engagements tenus par le service instructeur et par le SG permettent de suivre leur rythme en nombre et en montant. SIVAL NL permet de suivre avec précision les sommes payées par rapport aux engagements, mais l'outil ne déclenche pas automatiquement une régularisation si les dossiers sont liquidés avec des paiements inférieurs aux engagements (sous-réalisations, pénalités, ...). Une procédure de désengagement est donc mise en œuvre par le service en liaison avec le service des affaires financières (SAF) du SG de FAM qui envoie tous les 3 mois une liste des dossiers d'engagements non ordonnancés. L'unité expérimentation signale sur cette liste les dossiers qui peuvent être désengagés avec certitude, ceux qui ne sont pas encore définitifs et d'autres dossiers à désengager non identifiés par le SG ; après validation par le SAF et sous sa supervision, le liquidateur de l'unité expérimentation valide le désengagement sur SIVAL-NL. Les sommes désengagées sont assez importantes puisqu'en 2014, sur trois trimestres, 835 005,54 € ont été désengagés pour 82 dossiers représentant un montant de subventions de 6 865 163,37 €, soit 12,2 %.

⁵⁰Note de procédure de traitement des dossiers de paiement des aides expérimentation – Août 2013

3.3.4 - L'articulation services instructeurs et agence comptable

Dans la phase de liquidation, les informations sont saisies dans les tableaux de suivi de l'unité expérimentation et dans l'application SIVAL-NL. Le chef d'unité ou son adjoint exerce un dernier contrôle hiérarchique avant l'ordonnancement du dossier et sa transmission sous bordereau à l'agence comptable. Les agents de l'agence comptable vérifient sous la supervision d'un cadre les points de contrôle listés sur la fiche de contrôle évoquée au point précédent ; puis ils valident dans l'outil informatique le bordereau de paiement qui est transféré dans SIREPA via la plate-forme SPI.

Le plan de contrôle sur ces aides étant de 100 %, tous les dossiers sont contrôlés de manière exhaustive. En 2012, sur 276 dossiers payés, 16 rejets ont été opérés pour un montant de 799 511,74 €, soit un taux de rejet de 5,48 % ; en 2013, sur 271 dossiers payés, l'on dénombre 19 rejets pour un montant de 606 456,18 €, soit un taux de rejet de 6,55 %. Les anomalies concernent essentiellement la liquidation et dans une moindre mesure l'insuffisance de pièces justificatives.

Conclusion des auditeurs

Les aides à l'expérimentation examinées sur la période auditée sont gérées rigoureusement. L'organisation mise en place, la documentation des procédures, la formation du personnel et les mesures de contrôle mises en œuvre permettent de donner une assurance raisonnable que les risques sont maîtrisés. Sur le plan budgétaire, le dispositif est également maîtrisé et la pratique régulière des désengagements à partir de 2013 donne une meilleure visibilité au secrétariat général de FAM dans sa gestion budgétaire. Quant aux effets de ces aides, même si le délai de gestion des dossiers (solde en N+1) ne permet pas toujours d'avoir le recul nécessaire pour évaluer les résultats produits et leur diffusion, FAM fait évoluer les bénéficiaires d'une logique d'abonnement aux aides vers une logique de projets impliquant de rendre compte des résultats obtenus.

Les auditeurs remarquent toutefois que les avis d'experts requis par la procédure ne présentent pas toujours la qualité attendue. Ils relèvent également que les vérificateurs se reposent complètement sur les commissaires aux comptes pour valider les dépenses de personnel et leur affectation au programme financé, alors que ces derniers ne se livrent qu'à des tests très partiels sur ces dépenses constituant l'essentiel des charges justifiées par les demandeurs quant à la bonne utilisation des fonds. La réalisation de contrôles approfondis de second niveau sur quelques opérations permettrait de vérifier s'il existe un risque de dérive sur ces dépenses de personnels. Cette absence de contrôle est paradoxale au regard du constat d'un contrôle approfondi des frais de déplacement, pourtant attestés par les CAC, alors qu'ils représentent un faible enjeu financier.

Recommandation 3

Renforcer les contrôles des dépenses directes de personnel imputées aux projets financés par l'aide à l'expérimentation.

Recommandation 4

Assurer l'objectivité des experts requis dans le cadre de la procédure d'instruction des aides à l'expérimentation et la traçabilité de leurs avis.

3.4 - Les aides aux plus démunis

3.4.1 - Présentation de l'organigramme fonctionnel

Le règlement CEE n°807/2010 de la Commission européenne⁵¹ a arrêté les dispositions portant modalités d'application de la fourniture de denrées alimentaires provenant de stocks d'intervention au bénéfice des personnes les plus démunies. Ce programme communautaire (Programme européen d'aide aux plus démunis, PEAD) est géré en France par FAM.

Sur cette base et selon les mêmes modalités, un programme national⁵², sur crédits nationaux, a été mis en place par le gouvernement français afin de diversifier les apports nutritionnels des plus démunis en France : ce Plan national d'aide alimentaire (PNAA) permet l'achat de produits en supplément du PEAD.

En 2012, le gouvernement a inscrit 10 437 336 € H.T. à ce programme géré par FAM.

La présente mission a analysé comme processus la mise en œuvre du Plan national (PNAA). Ce programme est bien séparé du programme communautaire (PEAD) tant pour les appels d'offres que pour sa mise en œuvre et les contrôles sur place.

Quatre associations ou fédération d'associations caritatives d'envergure nationale sont attributaires des produits selon une clé de répartition, en pourcentage de l'enveloppe de crédits nationaux, arrêtée en concertation avec les pouvoirs publics (chiffres 2012) :

- la Fédération Française des Banques Alimentaires pour 41,08 % ;
- le Secours Populaire pour 29,46 % ;
- les Restos du Cœur pour 26,57 % ;
- la Croix Rouge pour 2,89 %.

Les associations attributaires du niveau national s'engagent à répartir les produits à travers des associations locales qui, elles à leur tour, prennent l'engagement de les distribuer aux personnes les plus démunies selon les conditions prévues par le gouvernement.

Chacune des quatre associations attributaires doit signer avec FAM une convention dite « de partenariat »⁵³ (voir ci-dessous) qui précise les obligations respectives de l'association et de FAM.

L'objectif de ces conventions, qui sont annuelles, est de formaliser les obligations de chacun résultant des réglementations communautaires et nationales. Les conventions visent à appliquer la réglementation communautaire : par construction, elles sont construites pour la mettre en œuvre, y compris sur les actions relevant de crédits nationaux. La conformité communautaire est un pré-supposé.

Les conventions ont évolué vers une grande complexité au fil des années pour répondre à tous les cas de figures et aux difficultés et manquements relevés : elles permettent d'encadrer le travail des associations, de leur faire intégrer le cadre communautaire et les règles résultant d'une procédure financée sur fonds publics.

⁵¹ Règlement CEE n°807/2010 portant modalités d'application de la fourniture de denrées alimentaires provenant des stocks d'intervention au bénéfice des personnes les plus démunies de la communauté.

⁵² Loi n°2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche ; décret n°2011-679 du 16 juin 2011 ; décret n°2012-63 du 19 janvier 2012 relatif à l'aide alimentaire et ses trois arrêtés d'application en date du 8 août 2012.

⁵³ Convention de partenariat pour la mise en œuvre du PNAA

Cela permet aussi aux quatre têtes de réseau (Banques alimentaires, Secours populaire, Croix-Rouge et Restos du Cœur) de faire passer ces consignes dans leurs réseaux respectifs. Il est notamment souligné que l'aide doit être gratuite (pas de contribution du bénéficiaire final, sauf symbolique et en aucun cas sous une forme qui laisserait entendre un acte de commerce) et que tout produit livré doit être distribué et, si détruit, remplacé au frais de l'association.

Le travail inter-gouvernemental (associant les ministères chargés respectivement des affaires sociales et de l'agriculture) est organisé par une convention dite de « répartition des missions et responsabilités » entre le ministère chargé de l'agriculture, représenté par la Direction générale de l'alimentation (DGAL), le Ministère chargé des affaires sociales, représenté par la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) et FAM pour la mise en oeuvre du Plan national PNAA.

La qualification des bénéficiaires finaux (populations les plus démunies) ne relève pas de l'appréciation de FAM. Ce sujet est traité entre les associations, la DGCS et les services de la Commission européenne (CE) - qui tend de plus en plus à vouloir définir cette qualification, le programme d'aide n'étant plus un adjuvant des dépenses de la politique agricole commune (PAC) mais un programme en soi.

La liste des associations est fournie par le ministère chargé des affaires sociales (elles sont agréées par lui pour être habilitées à recevoir des fonds publics). La clé de répartition entre association est décidée par le ministère chargé de l'agriculture, après concertation avec le ministère des affaires sociales, et notifiée par le ministère chargé de l'agriculture à FAM, cette décision étant considérée comme relevant de la politique de l'aide alimentaire.

De 2011 à 2013, la partie communautaire de l'aide aux plus démunis regroupait annuellement environ 71 M€ (PEAD) et la partie nationale environ 10 M€ (de 7,5 à 15 M€ selon les années pour le PNAA). Le programme est cofinancé à 85 % par le budget communautaire et 15 % par la France (programme 304 du ministère chargé des affaires sociales).

Les produits sont demandés par les associations en fonction de leur besoin avec l'aide de la DGAL pour la partie nutritionnelle. L'intervention de FAM se limite au signalement des anomalies par rapport à la convention et aux problèmes de logistique.

Le choix de la liste de produits éligibles (de 40 à 50 environ) se fait par commun accord entre la DGCS, la DGAL et les associations qui apportent leurs demandes de listes de produits, souvent très précises et variables selon les réseaux associatifs, selon leur philosophie et les produits dont elles ont besoin, au regard de leurs autres possibilités d'approvisionnement (dons, invendus, PEAD).

L'Unité nationale FAM ne participe pas au choix mais donne des avis techniques sur le caractère pratique du point de vue logistique, sur les facilités ou difficultés de conservation (cela a conduit à écarter les œufs par exemple) et le caractère national des produits (il a été ainsi choisi d'éviter les produits locaux : tous les produits doivent être identiques pour toutes les associations et pour toute la France afin d'assurer une totale égalité de traitement des personnes bénéficiaires).

3.4.2 - Présentation du processus et du logigramme

Les produits devant être distribués sont achetés par FAM auprès d'entreprises (industriels, distributeurs) qui sont choisies suite à un appel à la concurrence. En effet, les entreprises qui souhaitent proposer des produits doivent soumissionner à un appel d'offres formalisé et sont choisies par FAM dans le cadre de mises en concurrence selon le code des marchés publics⁵⁴. Ces entreprises doivent fournir les produits à l'une des quatre associations caritatives attributaires qui les réceptionnent dans leurs entrepôts (premier niveau ou 1^{ère} strate) avant qu'ils ne soient réexpédiés vers les centres de distribution (deuxième niveau ou 2^{ème} strate) relevant d'associations caritatives locales choisies par les quatre associations attributaires.

⁵⁴ Note de procédure « administrer le plan d'aides aux plus démunis » datée du 3 juillet 2012

En vue de la préparation des mises en concurrence, chaque association attributaire doit fournir à FAM les informations suivantes :

- la liste des produits alimentaires souhaités ;
- les quantités de produits par allocation budgétaire affectée à chaque produit ;
- les adresses, coordonnées et caractéristiques des différents entrepôts de premier niveau ;
- l'allocation budgétaire hors taxe par produit fini ou quantité de produits alimentaires envisagée destinée à chacun de ces entrepôts ;
- le calendrier prévisionnel des livraisons établi période par période (en pourcentage du volume total souhaité), par lieu et par zone de destination pour la période d'exécution prévue par le marché. Si ce calendrier venait à être modifié substantiellement, la procédure de mise en concurrence éventuellement en cours serait abandonnée et une nouvelle procédure serait lancée. En cas de modification du calendrier prévisionnel après la notification des résultats de la mise en concurrence, l'association devra obtenir l'accord de l'entreprise attributaire avant de la communiquer à FAM ;
- les fiches logistiques (conditionnement du produit, palettisation) ;
- la copie d'attestation d'exonération de taxes éventuelles.

L'ensemble des informations est transmis à FAM par l'association. Il faut souligner que ces demandes, pour un même produit, peuvent être très différentes selon les associations et que FAM respecte totalement ces différences. Il faut souligner aussi que le portefeuille de produits demandés peut être différent d'un réseau associatif à l'autre. Le degré d'exigence intègre aussi l'étiquette et l'emballage du produit afin de garantir leur précision mais aussi leur qualité, au motif que les produits distribués doivent aussi être attractifs.

FAM rédige le cahier des charges de la mise en concurrence à destination des entreprises soumissionnaires⁵⁵ en intégrant ces différentes informations et en adresse par voie électronique un exemplaire à l'association pour relecture. L'association doit procéder à ses remarques dans le délai imparti par FAM. A défaut de remarque dans le temps imparti, l'association est réputée avoir validé le cahier des charges qui est publié en l'état.

FAM soumet aussi à relecture des ministères le projet de cahier des charges. Les échanges se font par mail ou téléphone.

Les mails d'échanges sont conservés. La prise en compte des observations des ministères se fait avant toute publication au Journal officiel de l'Union européenne. Le projet validé est transmis au service achat de FAM pour mise en oeuvre.

Si, lors d'une procédure de mise en concurrence ne sont déposées que des offres irrégulières, inacceptables ou inappropriées au sens du code des marchés publics ou si la procédure est infructueuse, l'association dispose, à l'issue du dépouillement des offres, de 48 heures ouvrées pour demander par écrit le remplacement d'un produit par un autre ou pour se désister. En cas de demande de nouveau produit, FAM lance une deuxième procédure de mise en concurrence pour acheter ce nouveau produit.

Passé ce délai de 48 heures, si l'association ne réagit pas, FAM relance une procédure de mise en concurrence pour la fourniture du produit initialement demandé.

⁵⁵ Exemple du cahier des charges relatif à la campagne 2012 du PNAA joint à l'avis publié au JO UE du 21 février 2012 sous la référence 2012/S 35-056438

Enfin, l'association s'engage à fournir à FAM un calendrier de livraison définitif dans les dix jours suivant la notification du marché à l'entreprise attributaire. Ce calendrier l'engage vis-à-vis des entreprises choisies qui doivent pour leur part s'engager à livrer le produit choisi, selon le conditionnement choisi en lieu et date désignés, sauf à ne pas remplir leurs obligations découlant de la réponse à l'appel d'offres.

La publicité des appels d'offres se fait par la publication au Journal officiel de l'UE, comme l'exige la réglementation. Un appel d'offre spécifique, tous produits et toutes associations, est passé pour le PNAA.

Le respect du calendrier de dépôt des offres est assuré par l'unité des achats FAM qui ferme la possibilité de déposer des offres après la date indiquée.

Les offres font l'objet d'une notation sur différents critères : qualité nutritionnelle, qualité organoleptique, prix. Ces notations sont pondérées en fonction de l'importance donnée par les ministères chargés de l'agriculture et de la santé à ces critères pour donner une note globale qui permet de fixer un classement. Le critère est une résultante du volume proposé par le candidat par-rapport à l'enveloppe financière fixée. Les éléments de logistique pour les livraisons sont définis par les associations mais sont un pré requis, pas un critère de choix.

Les réponses sont faites par lots. Un lot est constitué par l'intersection de trois éléments :

- le type de produit ;
- l'association bénéficiaire ;
- le volume du produit qui devra être livré dans les différents entrepôts et centres de chaque association par l'entreprise soumissionnaire et retenue à l'appel d'offres.

Les conditions d'examen et de test sont publiées dans le règlement de consultation de l'appel d'offre. Le système de grille de notation est fixé à l'avance et connu de tous, ce qui permet de garantir l'équité lors de la désignation.

Une fois le bénéficiaire choisi, FAM valide avant livraison les emballages de produits et le calendrier de livraison. La livraison se fait par palettes (jamais moins d'une palette d'un produit donné pour un centre précis d'une association donnée car un « lot » correspond à au moins une palette d'un produit donné).

Une fois les entreprises soumissionnaires choisies, FAM doit notamment :

- conclure les marchés,
- transmettre les calendriers de livraison définitifs aux associations attributaires,
- contrôler les dépôts de garantie des entreprises soumissionnaires,
- communiquer le nom des entreprises retenues à chaque association,
- gérer l'ensemble du dispositif et procéder aux paiements,
- appliquer les sanctions prévues dans la convention,
- régler les différends entre les associations et les entreprises attributaires.

Une caution de 20 % du montant du marché est appelée au moment où le soumissionnaire répond à l'appel d'offres. Elle est versée en numéraire sur un compte séquestre. Elle est rendue en cas d'échec et conservée en cas de succès jusqu'au bout du processus de livraison et de contrôle. Elle constitue la garantie de bonne fin.

Au moment où les produits sont validés par l'unité gestionnaire FAM en centrale (validation des emballages et des calendriers de livraison), un acompte de 15 % est versé. Les acomptes suivants sont versés au fur et à mesure des livraisons qui donnent lieu à envois de factures et de bons de livraisons à FAM. La caution est restituée comme paiement final, en fin de processus. En cas de manquement au cahier des charges relevé par les contrôles, la caution constitue une garantie pour FAM.

L'association est chargée de la mise en oeuvre des moyens permettant aux personnes les plus démunies de bénéficier, sous forme de distribution de produits alimentaires, de l'aide octroyée par la France.

L'association s'oblige à respecter les procédures de suivi et de contrôle décrites dans la convention pendant la période d'exécution du PNA, soit du 1er décembre N-1 à la fin des opérations de distribution des produits alimentaires.

L'association s'engage principalement :

- à respecter ou à faire respecter par son réseau et associations partenaires, les obligations définies par la convention signée avec FAM, de la réception des produits jusqu'à leur mise à disposition des bénéficiaires;
- à distribuer aux bénéficiaires l'intégralité des produits alimentaires;
- à transmettre à FAM les calendriers de livraison définitifs dans un délai de 10 jours après la notification des attributaires retenus;
- à transmettre à ses entrepôts de première livraison copie de cette convention signée avec FAM pour acter avec eux leurs obligations vis-à-vis des produits du PNA et à signer un partenariat, avec les associations partenaires recevant des marchandises dans le cadre du PNA, reprenant au moins les obligations de la convention.

Cette « convention de partenariat » précitée indique les critères d'éligibilités des bénéficiaires des produits du PNA, les procédures de stockage, les règles de distribution et les règles de participation des bénéficiaires. La convention de partenariat doit pouvoir être présenté lors de tout contrôle effectué localement par FAM.

Dans le cas de l'utilisation d'un prestataire de service sous-traitant pour la réception et conservation des produits, cette obligation ne s'applique pas mais l'association devient de fait responsable de la marchandise réceptionnée par son prestataire, et tenue notamment :

- à faire stocker des produits alimentaires dans des locaux conformes aux règles d'hygiène et de sécurité sanitaire en vigueur permettant notamment le respect de la chaîne du froid, à tous les stades (de la livraison par l'entreprise attributaire jusqu'à la distribution aux personnes les plus démunies) et à s'assurer que ces lieux soient aptes à recevoir et à conserver des produits alimentaires ;
- à vérifier, à réception, la température des produits surgelés et à consigner les résultats des vérifications. A défaut de vérification, le produit est réputé conforme et l'association en est responsable (s'il n'est plus ensuite distribuable, il lui revient d'acheter à ses frais un produit identique pour compenser et distribuer) ;
- à respecter les obligations citées par la convention, de la réception des produits jusqu'à la mise à la disposition aux bénéficiaires notamment en ce qui concerne le respect des Dates limite de consommation (DLC) et de la gestion optimum des Dates limite d'utilisation optimale (DLUO) ;
- à vérifier l'étiquetage des produits finis réceptionnés ;
- à recevoir dans les entrepôts désignés dans le cahier des charges les quantités prévues par celui-ci dans la période d'exécution du PNA, à charge pour l'entrepôt de première livraison d'assurer le transfert vers d'autres entrepôts et à en assurer la traçabilité.

Exceptionnellement, dans le cas où un entrepôt de première livraison serait dans l'impossibilité de recevoir tout ou partie d'une livraison, l'association peut demander un transfert de livraison vers un autre entrepôt de première livraison, avec l'accord du fournisseur et de FAM. L'association doit alors proposer un entrepôt de transfert situé dans le département ou les départements limitrophes de l'entrepôt initial ;

- à émettre, si nécessaire, en cas de dépassement des dates de livraison fixées par le calendrier définitif de livraison par l'entreprise soumissionnaire, une réserve motivée pour non respect des délais. Cette réserve doit se matérialiser par un courrier de mise en demeure de livrer adressé à l'entreprise par l'association caritative, avec copie à FAM qui applique ensuite la sanction prévue au cahier des charges de l'appel d'offres ;
- à assurer la traçabilité physique et comptable des produits alimentaires. Les documents concernés doivent être classés et conservés durant trois années civiles suivant la fin de l'année de leur établissement ;
- à faire remplacer à ses frais par ses entrepôts, centres de distribution ou associations partenaires ou par les entrepôts qu'elle utilise comme prestataire de service, les produits non transportables et/ou non distribuables à des bénéficiaires et en informer sans délai FAM ;
- à mettre en place des séances de tests de dégustation et à en transmettre les résultats à FAM ;
- à communiquer à FAM au plus tard le 30 octobre N un état des livraisons et des stocks par produit, arrêté au 31 août N pour tous les entrepôts de première livraison de son ressort ;
- à communiquer à FAM au plus tard le 31 janvier N+1 un état précis des produits encore en stock au 31 décembre N (nature, quantité et année du plan), un état des destructions et des rachats, un état des analyses éventuellement effectuées et un état des tests gustatifs réalisés ;
- à attester, par la signature, la réception du dossier de demande de paiement présenté par l'entreprise soumissionnaire.

A chaque livraison, le responsable du centre ou de l'entrepôt associatif doit viser le bon de transport et le bon de livraison en y faisant figurer un tampon et sa signature. Il ne dispose que de dix jours pour faire des réserves.

L'association s'engage enfin à tous les niveaux (entrepôt de première livraison, entrepôt intermédiaire, centre de distribution) :

- à refuser toute marchandise détériorée non conforme au cahier des charges ou dont la DLUO/DLC est incompatible avec le mode de distribution prévu ;
- à contrôler visuellement les produits livrés dès réception et transmettre, le cas échéant, toutes les réserves, même mineures, sous huit jours calendaires au siège de l'association attributaire qui préviendra FAM et l'entreprise attributaire du marché.

Sur ces deux points, FAM peut demander un contrôle aux services départementaux de l'État en charge de la sécurité sanitaire : Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP).

Tout produit qui ne serait pas entreposé correctement par l'association attributaire ou l'association locale sur laquelle elle s'appuie doit être détruit aux frais de l'association et remplacé à ses frais pour être distribué.

3.4.3 - Les applications informatiques

L'unité nationale FAM en centrale suit la mise en œuvre du marché sur un tableau MS-Excel® regroupant tous les lots c'est-à-dire tous les produits, toutes les associations et toutes les livraisons. Ce tableau n'est pas relié par une interface informatisée avec l'application « C/S » (application de type « client-serveur centralisée » qui permet la liquidation, l'ordonnancement et le paiement des aides - Cf. annexe 4) Cette application gère notamment les bons de livraisons jusqu'à leur paiement via le système de gestion informatisé SIREPA (Cf. annexe 4) et à laquelle l'agence comptable accède pour apposer son visa (une dizaine de refus de visas par an sur 700 factures liquidées et 7 000 bons de livraison traités par an).

Le suivi sur un tableur MS-Excel® non interfacée informatiquement avec l'application « C/S » entraîne deux risques potentiels, au-delà de la perte évidente d'efficacité résultant d'une double saisie sur MS-Excel®, puis sur « C/S » :

- d'une part, la perte d'information dans le tableur MS-Excel®, très chargé par un nombre élevé d'informations du fait d'un suivi annuel par association, produit et lot ;
- d'autre part, le risque de perte d'information au moment de la saisie manuelle sur l'application « C/S ».

Il est clair que FAM, qui reconnaît une difficulté sur ce point, devra rapidement développer un suivi unifié de l'ensemble du processus dès la création des lots sur l'application « C/S ». Il y a là un point évident de fragilité.

3.4.4 - L'articulation services gestionnaires et agence comptable

Les factures de transport doivent être transmises à FAM par l'association attributaire, accompagnées d'un état récapitulatif des livraisons certifié par l'association, qui reprendra le lieu de livraison, le produit livré, le tonnage livré et la date de livraison ainsi que des originaux des bons de livraison remis par le chauffeur et des bons de prise en charge. L'association s'engage à renvoyer le dossier complet à l'entreprise attributaire dans un délai maximum de 30 jours à compter de sa réception.

Les demandes de paiement doivent être présentées à FAM au fur et à mesure du déroulement du plan et dans un délai maximal de quatre mois à partir de la fin de l'exécution des opérations.

Une diminution de 10 % est opérée sur les demandes présentées hors délai. Les demandes présentées plus de dix mois après l'opération ne sont pas recevables.

Les entreprises soumissionnaires envoient une demande de paiement qui comporte différents éléments dont des bons de livraisons visés par le réceptionnaire de la marchandise ou par la tête de réseau.

Le paiement lancé par l'agence comptable après contrôle de tous les éléments constituant le dossier de demande. Tous les dossiers sont contrôlés par l'Unité nationale et l'agence comptable de FAM.

Au moment du paiement sont demandés les justificatifs suivants :

- pour les entreprises soumissionnaires : demande de paiement (ou de régularisation), bon de prise en charge, facture (produits et transport pour les PEAD), état récapitulatif des livraisons, bon(s) de livraison, analyse(s) pour les produits nécessitant des analyses.
- pour les associations : factures, tickets de caisse et notes de frais comportant date, libellé de l'objet, nom de l'association, prix.

3.4.5 - Les contrôles et l'articulation entre Directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt et l'Unité nationale FAM

Deux types de contrôles sont conduits dans ce processus.

En premier lieu, un contrôle administratif exhaustif, qui a pour objet de vérifier que la marchandise a bien été livrée. Le dossier de l'opérateur doit également être visé par l'association (bons de livraison et de transport).

Ensuite, des contrôles physiques dits « contrôles sur place » par les agents FAM, qui ont pour objet de vérifier, chez le fabricant et/ou dans les entrepôts, que le produit livré correspond bien au produit retenu lors de l'appel d'offres.

La programmation est arrêtée après une analyse de risques effectuée par l'unité gestionnaire FAM. Le PEAD impose un taux de contrôle de 5 % par produit du montant de marchandises livrées. Un taux comparable est retenu pour le PNAA.

L'unité gestionnaire FAM renseigne le plan de contrôle dans l'outil informatique de gestion des contrôles et suit la réalisation des contrôles sur place à travers cet outil. Si une difficulté apparaît, l'unité gestionnaire alerte l'unité de pilotage des contrôles

Les contrôles sur place des produits, entrepôts et centres de distribution s'échelonnent de décembre à février N+1. Les contrôles portent sur le respect du calendrier des lieux de livraison, sur la qualité des produits (par-rapport au cahier des charges), sur la qualité des entrepôts et sur les méthodes de l'association (notamment l'existence d'une comptabilité matière entrée-sortie garantissant que les produits livrés ont été distribués).

Ces contrôles sont effectués par les équipes de contrôle FAM présentes dans les DRAAF et intégrés au programme de contrôle régional. Dans les trois régions visitées par la mission, aucune difficulté n'a été soulignée pour réaliser ces contrôles que les agents intègrent à leur plan de travail et paraissent faire avec intérêt, voire une forte motivation positive, y trouvant la source d'un dialogue avec les associations pour les faire progresser dans leurs méthodes de suivi comptable et administratif.

Chaque contrôle donne lieu à un rapport contradictoire de contrôle signé par le directeur du centre d'entreposage et/ou de distribution visité et par l'agent contrôleur de FAM.

A l'occasion des contrôles, l'agent chargé des vérifications doit pouvoir s'assurer en particulier de la cohérence entre les quantités de produits distribués et le nombre de bénéficiaires rattachés au centre et du respect par le centre de distribution des critères d'éligibilité des bénéficiaires et du taux maximum de participation défini par l'association.

Les rapports de contrôle sont exploités par l'Unité nationale de FAM, qui relève les manquements à la convention signée entre l'association tête de réseau et FAM.

Les manquements des entreprises font l'objet de sanctions financières. Les manquements des associations sont signalés au ministère chargé des affaires sociales : elles ne font pas, à la connaissance de FAM, l'objet de suites. DGAL et DGCS sont destinataires de tous les rapports de contrôle de deuxième niveau. Ils devraient être davantage exploités.

Ces rapports donnent lieu à un courrier de FAM aux attributaires et/ou aux associations pour ouverture de la procédure contradictoire et suites à donner proportionnelles aux manquements relevés.

Comme pour le PEAD, FAM transmet au ministère chargé de l'agriculture pour le 31 mai N+1 le rapport d'exécution du PNAA qui détaille les produits, montants versés et bénéficiaires, ainsi que les contrôles et leur résultat. Les statistiques de contrôle sont transmises avec le rapport d'exécution le 31 mai N+1. Après envoi du rapport d'exécution en mai, le point sur le programme écoulé est effectué au cours de la réunion organisée avec le ministère et les associations en juin/juillet de l'année n+1 afin de définir les produits du programme suivant.

Conclusions des auditeurs :

Dans ce paragraphe, les réponses de FranceAgrimer sont insérées en italiques et entre guillemets.

Les auditeurs ont pu mesurer que la procédure « aide aux plus démunis », y compris le PNAA, ne présente pas de risques majeurs, étant donné son fort encadrement communautaire, ses procédures de concertation, son recours aux appels d'offre, la présence de conventions très précises avec les associations et le recours aux services régionaux de FAM chargés du contrôle. Le faible taux de rejet comptable le confirme.

Toutefois, la double saisie informatique, sur tableau MS-Excel® et sur l'application « C/S », comporte un risque de perte d'information avéré : FAM doit donc y remédier rapidement en permettant un suivi direct et unique de l'ensemble du processus en adaptant l'application « C/S » existante.

Selon FranceAgriMer, « Le développement d'un outil dédié PEAD/PNAA avait été programmé par FranceAgriMer, mais le projet a dû être suspendu dès lors que l'arrêt du PEAD avait été envisagé par la Commission. Le projet informatique sera relancé dès que la procédure et les normes FEAD seront stabilisées ; une participation au financement est également attendue de la DGCS. »

Par ailleurs, la mission a pu noter que l'établissement public ne sait pas ce que deviennent les anomalies relevant des associations et transmises au ministère des affaires sociales. Il convient de faire un retour régulier à FAM : le ministère chargé de l'agriculture devrait intervenir en ce sens auprès du ministère chargé des affaires sociales.

Selon FranceAgriMer, « Dans le cadre du FEAD, c'est FAM qui sera à l'origine des déclarations de dépenses UE ; la DGCS devra donc informer l'établissement des suites réservées aux anomalies. »

Enfin, FAM assure la gestion de cette procédure nationale sans qu'une dotation en personnel et en crédits de fonctionnement spécifique n'ait été attribuée : dans un contexte de réduction continue des moyens en personnel de l'opérateur, il conviendrait de prévoir, si les pouvoirs publics veulent continuer à le voir gérer cette procédure, de régler cette question.

Recommandation 5

Mettre en place un circuit direct et unique de l'ensemble du processus dans l'interface client-serveur.

Recommandation 6

Mettre en place un suivi des anomalies relevant des associations.

4. La gestion des crédits de fonctionnement : le service facturier

4.1 - Présentation générale du service facturier (SFACT) au sein de l'agence comptable

4.1.1 - L'agence comptable

L'agence comptable est organisée conformément au schéma présenté dans la décision du Directeur général de l'établissement du 11 février 2014⁵⁶.

Elle s'articule autour de cinq services, le présent audit ayant essentiellement concerné les services finances et comptabilité.

Le service finances est composé d'une unité fonctionnelle « gestion financière de l'établissement » au sein duquel se situe le service facturier, et d'une unité « trésorerie » chargée notamment de l'exécution et de la comptabilisation des opérations d'encaissement et de décaissement de FAM, de la gestion de la trésorerie.

Le service comptabilité se compose pour sa part d'une unité « comptabilité générale » (enregistrement des opérations relatives aux dépenses d'intervention, tenue de la comptabilité budgétaire, réalisation de contrôles de premier niveau) et d'une unité « révision comptable » (réalisation de contrôles de second niveau et veille concernant les risques comptables et financiers de l'établissement).

L'agence comptable dispose également d'un service recouvrement (amiable et complexe) et de deux services chargés de « la mise en œuvre de la qualité comptable et financière » relative aux opérations communautaires et nationales (services des aides communautaires et des aides nationales).

Enfin, une cellule de maîtrise des risques a été constituée. Une mission de suivi des risques comptables et financiers lui est attribuée, ainsi qu'un rôle plus global d'assistance aux services de l'agence comptable.

Il convient de souligner que l'agence comptable a connu une diminution régulière de ses effectifs. Si 92 emplois étaient ouverts en son sein au 1^{er} janvier, ce chiffre est passé à 82 au 1^{er} janvier 2013 et à 72 au 1^{er} septembre 2014.

4.1.2 - Au sein de l'agence comptable, un SFACT créé depuis 2009

Le service facturier (SFACT) a été créé au cours de l'année 2009 à la demande de la direction du nouvel opérateur FAM récemment issu alors de la fusion le 1^{er} avril 2009 de cinq offices agricoles et du Service des nouvelles du marché du Ministère chargé de l'agriculture. Dans le cadre d'une convention, l'ordonnateur de FAM a délégué au comptable certaines tâches relevant de sa compétence. Toutefois, ce document demeure assez général et ne présente pas précisément le circuit de la dépense en mode facturier et le rôle de chacun des services concernés, afin d'optimiser, d'uniformiser et de sécuriser le traitement de l'information. Il aurait été utile notamment de présenter précisément le rôle de chacun des acteurs, d'insister sur les délais gestionnaires et comptables, qui concourent au délai global de paiement et d'y joindre des fiches procédures en annexe.

⁵⁶ Décision DG du 11 février 2014 portant organigramme et organisation générale des services de FranceAgriMer

Au sein du service finances de l'agence comptable, l'équipe du SFACT est composée de quatre personnes. Le personnel au sein de cette unité demeure relativement stable depuis sa création même si le responsable de la cellule a quitté ses fonctions en février 2014. Il a été remplacé au cours du mois de juin 2014. L'intérim a été assuré par le chef du service finances. L'effectif du SFACT représente 3,5 ETP.

La mise en place de cette structure a été relativement aisée, les agents proviennent soit de l'agence comptable, soit des services gestionnaires et maîtrisent l'outil SIREPA comme les procédures de base du visa de la dépense publique. Un diagramme de flux, réalisé préalablement à la mise en place du SFACT, présente les différentes tâches effectuées par la cellule et leur articulation, ainsi que les échanges avec les services prescripteurs. S'il n'existe pas d'organigramme fonctionnel, chaque agent dispose d'une fiche de poste détaillée. Ce document est actualisé régulièrement. La polyvalence des agents s'étend à l'ensemble des tâches incombant à la cellule. Seuls le chef du service finances et le responsable de la cellule SFACT disposent d'une délégation de signature. La diffusion de ces délégations est assurée par la Direction via le service juridique. Leur mise à jour s'effectue en fonction des changements constatés au sein de l'organigramme de l'opérateur.

Une documentation spécifique existe au sein du SFACT. Il s'agit pour l'essentiel de fiches procédures réalisées par les agents et l'encadrement, notamment pour ce qui concerne la base réglementaire et son évolution. La veille juridique est assurée par la fondée de pouvoir ou le chef du service finances. Dès réception de nouveaux textes réglementaires ou de nouvelles procédures, l'information est diffusée à l'ensemble des agents concernés dans le répertoire commun sur le réseau informatique du service. En complément de cette documentation, les agents disposent d'un accès à la formation continue. L'entretien professionnel permet aux agents comme au chef de service d'exprimer les besoins en terme de formation. Des actions de formations ont été organisées avec l'appui du pôle national de soutien au réseau (PNSR) notamment sur les procédures de visa des marchés publics en 2011. Le suivi et le pilotage des plans de formation sont assurés par le service des ressources humaines de FAM.

Les fonctionnalités du système d'information SIREPA ont été adaptées par le prestataire de services GFI afin de répondre aux exigences fonctionnelles d'un SFACT. En effet, la constatation du service fait n'était pas intégrée dans l'outil informatique. Auparavant, celui-ci était réalisé manuellement par les services gestionnaires, puis saisi dans SIREPA. En outre, le reporting est désormais possible à partir de SIREPA avec la mise en place de Business-Object[®].

Lors de sa création en 2009, le périmètre du SFACT se limitait au visa de la dépense provenant des services Arborial et systèmes d'information. Ultérieurement, une comparaison a été réalisée avec le SFACT du MAAF afin de comparer les modalités de mise en œuvre comme du champ d'application. Par la suite, son champ d'intervention a été élargi aux services communication, documentation et formation. Actuellement, les dépenses hors périmètre sont constituées principalement par celles des régions, les dépenses relevant du budget annexe et les frais de mission et de déplacement.

Les agents du SFACT visent l'ensemble du flux dépense en mode SFACT et hors SFACT. Cela représente annuellement près de 8 000 mandats, dont 2 600 inscrits dans le flux du service facturier, soit un montant de 32,7 M€. Au total, l'ensemble des mandats de paiement transitant par la cellule représente en moyenne neuf mandats à viser par jour et par agent.

4.2 - L'exécution des dépenses de fonctionnement en mode facturier

4.2.1 - Un circuit des dépenses de fonctionnement cohérent mais perfectible

La nouvelle répartition des tâches au sein du circuit de la dépense entre les services prescripteurs et l'agence comptable, conforme à l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et à l'organisation préconisée par la DGFIP, a permis dans un premier temps d'atteindre l'un des principaux objectifs, à savoir réduire le délai global de paiement (DGP), qui s'établit à 26,3 jours en 2012 contre 29,7 jours en 2011.

Le processus dépense se décompose en cinq étapes principales : validation du bon de commande avant l'envoi au fournisseur, vérification de la réception du service ou du bien, constatation du service fait, visa de payeur et visa de caissier avant décaissement. Au cours de ces différentes étapes de l'exécution de la dépense des contrôles de premier et de second niveau sont réalisés. La cellule du SFACT représente un troisième niveau de contrôle lors du visa de payeur et de caissier.

Le système de gestion informatisé SIREPA permet de traiter l'ensemble de l'exécution de la chaîne de la dépense, depuis la prévision budgétaire jusqu'au paiement du fournisseur. Cet outil dispose des trois comptabilités interfacées : budgétaire, générale et analytique. Des contrôles embarqués participent à la sécurisation du flux dépense, comme le respect du plafond des crédits votés et le suivi de l'exécution des marchés. En revanche, la comptabilité d'engagement n'est pas interfacée au sein de ce dispositif, même s'il existe un suivi des engagements juridiques pluriannuels dans SIREPA depuis 2013.

En amont du SFACT, le service des affaires financières (SAF) effectue un contrôle de second niveau afin de sécuriser l'engagement de la dépense. Les cellules achats et budget interviennent respectivement lors de la validation du pré bon de commande généré par les services gestionnaires et de la réservation des crédits. Le bon de commande validé par le SAF est ensuite adressé par les services gestionnaires aux fournisseurs. Après réception du bien ou du service, un bon de livraison est signé par le gestionnaire concerné. Ensuite le certificat de service fait est constaté dans SIREPA au vu de ce document. Au sein de chaque cellule des services prescripteurs, un agent est désigné pour effectuer cette tâche.

Des contrôles embarqués dans le module marché de SIREPA permettent de sécuriser la commande publique depuis sa notification jusqu'à la clôture du marché. Toutefois, certaines opérations spécifiques, comme les révisions de prix, les avances forfaitaires (AF) ou les retenues de garantie (RG) ne sont pas intégrées dans ce dispositif. Si la cellule budget prépare l'ordre de paiement relatif à une avance et la transmet ensuite au SFACT, ce sont les services gestionnaires qui pilotent les révisions de prix et les retenues de garantie avant de transmettre l'information au SFACT et au SAF. S'agissant des révisions de prix, les agents du service facturier consultent le fichier MS-Excel® fourni par les services prescripteurs. Cependant, il n'existe aucune traçabilité de ce contrôle.

A réception des factures au SFACT, le responsable d'unité les trie avant de les distribuer aux agents du service. Un numéro de tri semi-automatique (TSA) permet de distinguer les factures en mode SFACT de celles traitées dans le flux classique. Les agents les traitent en deux étapes : d'une part l'enregistrement et la liquidation de la dépense, d'autre part le visa de payeur et de caissier. Un roulement est organisé au sein de l'équipe, un même agent ne devant pas réaliser l'ensemble de ces contrôles pour une facture donnée. Les initiales des agents sont apposées sur les bordereaux de mandats, afin de distinguer la personne qui enregistre puis liquide la dépense de celle qui la vise ultérieurement. Si une facture est détectée comme non conforme, elle est rejetée. Une copie est adressée au service gestionnaire concerné pour qu'il en demande une nouvelle au prestataire. Après validation, la facture est saisie dans SIREPA avant contrôle du service fait. A ce stade, le contrôle se limite à vérifier que le fournisseur est correctement référencé

dans SIREPA et que la facture est formellement recevable (date, numéro SIRET, numéro de TVA intra-communautaire, notamment). La vérification de la présence du certificat de service fait intervient lors de la création du dossier de liquidation et du mandat afférent. Un blocage embarqué dans SIREPA empêche la création de la demande de paiement s'il n'existe pas une parfaite correspondance entre l'engagement juridique, le bon de commande, la constatation du service fait (CSF) et le montant de la facture. Une relance est réalisée par les agents du SFACT auprès des services gestionnaires par courriel lorsque aucun CSF n'a été transmis. Lors du contrôle du CSF les agents du SFACT disposent de la liste des personnes habilitées à valider, mais pas de leur paraphe. Il serait souhaitable que cette liste comporte en face de chaque nom le paraphe correspondant.

Lors d'échanges avec les services gestionnaires, il a été constaté des pratiques différentes selon les services au moment de la réception de factures par le SFACT. En vertu de l'article 3.2 de la convention portant création du SFACT il est prévu que : « *En mode « service facturier », le dernier acte de gestion des services de l'ordonnateur est la certification du service fait. Celle-ci est assurée sans le support de la facture. Sauf exception, c'est au service facturier que les fournisseurs de l'Établissement envoient directement leurs factures* ». S'il est logique que la cellule SFACT adresse une copie des factures relatives à des dépenses dont le flux n'est pas mesurable par les services prescripteurs, comme l'électricité, l'eau ou la téléphonie, il apparaît plus surprenant que des factures correspondant à des marchés publics, même complexes, ou à des achats multiples (notamment les fournitures informatiques commandées auprès de l'UGAP) soient adressées aux services gestionnaires, comme c'est le cas avec le service systèmes d'Information. Cette pratique d'envoi de la facture afin de constater le service fait varie selon les services de l'opérateur et n'est retracée dans aucune fiche de procédure.

Cette situation nécessite soit de renforcer la capacité d'expertise de la cellule du SFACT, afin de lui permettre de rapprocher la constatation du service fait avec une facture atypique, soit d'extraire certaines dépenses du mode facturier. De plus, il n'existe aucune statistique s'agissant des rejets de CSF. Il semble que cela soit dû en général à des écarts assez minimes avec la facture correspondante. Cependant, un suivi de ces rejets pourrait indiquer le type de fournisseur ou la nature de dépense engendrant cette situation.

L'élaboration d'un contrat de service exhaustif engageant le SFACT et les services ordonnateurs, tel qu'évoqué supra (voir ci-dessus le 1^{er} paragraphe du point 4.1.2), devrait enfin permettre de remédier à cette hétérogénéité des pratiques.

Au jour de l'audit, le 06/05/2014, 126 factures, pour un montant total de 1,05 M€, se trouvaient en instance de liquidation au SFACT. Le délai moyen entre la date d'arrivée de la facture au sein de la cellule et le jour de l'audit s'établissait à 48 jours (médiane : 36 jours). Si quelques relances ont été effectuées par l'équipe auprès des services gestionnaires, aucune n'a pu être retracée lors de l'audit. En l'absence du responsable de la cellule depuis le mois de février 2014, il semble que les relances soient réalisées de façon ponctuelle. Cette situation est préjudiciable quant au respect du délai global de paiement. En outre, elle traduit l'absence de répartition de certaines tâches exercées par le responsable de la cellule, durant la période d'intérim. A ce titre, la présence d'un organigramme fonctionnel aurait permis de répartir la totalité des tâches accomplies par le responsable du SFACT entre les agents de la cellule et le chef du service finances de l'agence comptable de FAM.

Après la création du dossier de liquidation, le mandat est généré dans SIREPA. Il est ensuite adressé au secteur visa de la cellule SFACT avec le bordereau, la facture, la constatation du service fait et le cas échéant des pièces justificatives complémentaires. Lors de l'audit, un échantillon de 45 factures a été sélectionné sur les exercices 2014 et 2013 (voir le tableau ci-dessous).

Échantillon observé	Nombre de factures	Délai global de paiement	Montant global
2014	28	29,5	4 183 531,47 €
2013	17	26,3	506 261,17 €
Total/moyenne	45	27,9	4 689 792,64 €

En 2013, une facture (ARCHIVECO pour un montant de 25,7 K€) présente un DGP de 323 jours ; le DGP moyen s'établit alors à 44,8 jours. En excluant cette facture, le DGP moyen de l'échantillon s'établit à 26,3 jours en 2013.

Les contrôles opérés par la cellule sont globalement satisfaisants hormis quelques erreurs de datation du visa et les remarques évoquées supra relatives au contrôle des révisions de prix. Le taux de rejet des factures demeure faible, il s'établit pour l'exercice 2013 à 1,5 %.

Ce résultat traduit une exécution de la dépense fortement sécurisée en amont du SFACT. En revanche, les suspensions de mandats ne sont pas intégrées dans SIREPA et ne font l'objet d'aucun suivi ni reporting.

En dépit de cette situation plutôt favorable, il demeure un risque potentiel dans le cadre de l'exécution de la commande publique. Certaines opérations ne sont pas intégrées dans le module marché de SIREPA (AF, RG, révision de prix) et les contrôles afférents réalisés par le SFACT ne sont pas traçables. En outre, à la clôture d'un marché, un décompte général définitif (DGD) est réalisé par le SAF. Ce document permet de vérifier qu'aucune dette ou créance n'existe entre les parties contractantes. Or, ce document n'est pas transmis pour contrôle au service financier de l'agence comptable. Concernant ces différents points, la traçabilité et la sécurisation du flux dépense repose principalement sur le service des affaires financières et les services gestionnaires, tandis que les contrôles réalisés par le SFACT ne sont pas toujours traçables (révision de prix) ou inexistantes pour ce qui concerne le DGD.

Au vu de l'échantillon observé, le DGP a tendance à se dégrader en 2014 (29,5 jours) comparativement à 2013 (26,3 jours). Ce constat confirme la situation des factures en instance de liquidation et ne disposant pas du CSF (48 jours en moyenne) observée au cours de l'audit. Il serait souhaitable de disposer d'un reporting présentant mensuellement l'évolution du délai gestionnaire et du délai comptable, afin d'identifier précisément dans le flux dépense les étapes les plus « chronophages ».

Avant la validation définitive et l'apposition du cachet « vu bon à payer », les agents du SFACT vérifient la qualité du relevé d'identité bancaire (RIB). Ils sont seuls habilités dans SIREPA pour valider les domiciliations bancaires des fournisseurs, créées ou modifiées en amont par les services gestionnaires. Cette organisation permet de donner une assurance satisfaisante du caractère libératoire du paiement effectué.

Une fois le mandat visé et validé, il est comptabilisé dans le brouillard comptable et transmis à la cellule trésorerie pour paiement. Cette cellule se compose d'une responsable et de trois agents. A ce stade, les RIB ne peuvent plus être modifiés. Les agents contrôlent la disponibilité des fonds de l'établissement et confectionnent un bordereau des virements dans SIREPA. Les paiements des mandats en mode SFACT ou hors SFACT ne sont pas distingués. Le bordereau des virements ETEBAC est ensuite rapproché avec le montant global des mandats pris en charge (bordereau SIREPA). Les écritures de virement sont ensuite validées par la responsable de la cellule, le chef du service Finances, la fondée de pouvoir ou l'agent comptable. Les personnes habilitées à valider le bordereau final des ordres de versement pour la banque sont les mêmes que pour le précédent bordereau. Cependant, la personne qui valide la première étape ne peut valider la seconde.

S'agissant du flux de décaissement, lorsqu'un RIB erroné est mouvementé, le paiement est rejeté à J+1. Une copie du rejet est adressée au SFACT qui demande une nouvelle domiciliation bancaire et l'intègre dans SIREPA. Enfin, un rapprochement bancaire est effectué quotidiennement. Il permet de retracer les dépenses prises en charge, mais non encore débitées par la banque. L'opérateur dispose de plusieurs établissements bancaires : BNP, DRFiP de Paris et SCBCM. Le compte de la BNP est utilisé pour effectuer les décaissements ; il est alimenté par ceux ouverts auprès de la DRFiP de Paris et du SCBCM. Les crédits de paiements comme les dotations nationales et internationales sont versés sur ces deux comptes.

Au final, le flux décaissement apparaît correctement maîtrisé et sécurisé.

Recommandation 7

- **Harmoniser les pratiques entre les services prescripteurs**
 - . **Élaborer un contrat de service exhaustif présentant notamment de manière précise le rôle de chacun des acteurs, insistant sur les délais gestionnaire et comptable, qui concourent au délai global de paiement**
 - . **Mettre en place des fiches procédures communes à l'ensemble des services, afin d'uniformiser les pratiques en amont du SFACT**
 - . **Organiser un suivi des délais gestionnaire et comptable, afin d'identifier dans le flux dépense les étapes les plus « chronophages », afin d'améliorer le DGP.**

Recommandation 8

- **Consolider les procédures de contrôle du SFACT**
 - . **Créer un organigramme fonctionnel de façon à assurer la continuité de service, notamment lors des périodes d'intérim (ex : relance des services gestionnaires pour obtenir le CSF)**
 - . **Assurer la traçabilité des contrôles effectués par le SFACT, notamment pour les retenues de garantie, et demander la transmission du décompte général définitif à l'appui de la dernière facture du marché correspondant**
 - . **Communiquer aux agents du SFACT en complément de la liste des personnes habilitées à constater le service fait, leur paraphe respectif**
 - . **Suivre les suspensions de mandats, afin de fluidifier l'exécution de la dépense.**

Recommandation 9

- **Renforcer la capacité d'expertise du SFACT, pour lui permettre de rapprocher la constatation du service fait avec une facture atypique ou à défaut extraire certaines dépenses du mode facturier.**

4.2.2 - Des procédures sécurisées par un système d'information pertinent et un dispositif de révision comptable structuré

Le processus d'exécution de la dépense est encadré par un système informatique dont le niveau de sécurisation est satisfaisant. En aval du processus, l'agence comptable a mis en place un dispositif de révision comptable permettant d'assurer une correcte maîtrise des opérations. Ces éléments dépassent le strict cadre du service facturier mais contribuent à en conforter le fonctionnement.

L'architecture des profils définis dans SIREPA autorise en effet une correcte séparation des tâches entre les acteurs. Les fonctionnalités ouvertes à chaque service permettent ainsi d'opérer une stricte distinction entre les prérogatives relevant des services ordonnateurs, du service facturier, et, en fin de chaîne, de la cellule trésorerie. Seule cette dernière est habilitée à procéder aux opérations de décaissement, la validation des paiements étant de surcroît réservée à un nombre restreint d'utilisateurs (l'agent comptable, sa fondée de pouvoirs, le chef du service finances et la chef de cellule trésorerie).

En outre, le workflow défini dans SIREPA contribue à fiabiliser de manière appréciable les données sensibles nécessaires au paiement des dépenses. En particulier, une rupture de tâches a été organisée s'agissant de la gestion des coordonnées bancaires des tiers. A ce titre, la saisie des RIB est effectuée dès lors qu'il est nécessaire d'inscrire le fournisseur dans le système d'information soit par la saisie d'un marché, soit par la saisie d'un bon de commande sans lien avec un marché. Dans le premier cas, la saisie (ou la modification) est opérée systématiquement par l'unité « achats » du SAF via le module « marchés » de SIREPA. Dans le second cas, l'opération est réalisée par les unités gestionnaires concernées. En revanche, la validation de la saisie initiale du RIB est du ressort de l'agence comptable. Les coordonnées bancaires modifiées apparaissent ainsi dans SIREPA sous une forme provisoire, et ne deviennent exploitables qu'après validation par l'agence comptable. Il s'agit là d'un élément de sécurité important, permettant en partie d'assurer l'intégrité des données sensibles relatives aux tiers, et de conforter la validité de l'acquit libératoire des paiements.

Plus généralement, la gestion des profils informatiques est effectuée de manière centralisée par un agent affecté au service systèmes d'information. Les demandes de création de compte sont faites par les chefs de service et adressées à cet agent. Les mouvements d'effectif sont régulièrement communiqués pour mise à jour des profils SIREPA. 25 groupes utilisateurs ont été créés, conformément à l'organisation de FAM. Les profils créés pour l'agence comptable n'appellent pas d'observation. Ceux-ci sont en effet cohérents avec les attributions des agents.

L'agence comptable a, parallèlement, développé un dispositif de révision comptable approprié. Une cellule dédiée a ainsi été créée au sein du service comptabilité de l'établissement. Ce dispositif est structuré autour d'un double niveau de contrôles.

Les contrôles de premier niveau consistent à s'assurer de l'émargement et de l'ajustement (cohérence entre les applications informatiques métiers et l'application comptable) des comptes de classe 4, à partir des états de développement des soldes.

Les contrôles de second niveau, réalisés sur une base a minima trimestrielle, portent quant à eux sur une sélection mensuelle de comptes (cinq comptes par service) élaborée en fonction des enjeux financiers et des types de comptes (comptes d'imputation provisoire ou de réimputation, présentant des montants élevés...). Il est alors demandé aux services de présenter les pièces justificatives sur les comptes choisis afin d'en vérifier la validité. Au 31/12/2013, une grande majorité des comptes d'imputation provisoire de dépense avait été apurée.

Les contrôles de révision comptable font l'objet d'une traçabilité satisfaisante, et sont consignés dans un tableau de révision et de pilotage des comptes (TRPC) disponible sur l'espace collaboratif de l'agence comptable de FAM. Celui-ci permet de décrire les responsabilités partagées entre les services relatives aux opérations de contrôle (émargement, justification des soldes et apurement des opérations anciennes).

Enfin, le pilotage et la conduite des opérations de clôture des comptes est effectué à travers un agenda budgétaire et comptable (ABC) élaboré conjointement par l'agence comptable et le service des affaires financières. Ce rétroplanning est approuvé tous les ans en comité de direction de l'établissement puis diffusé par note à l'ensemble des services. L'ABC 2013-2014 faisait apparaître 85 actions réparties entre la fin de gestion relative aux opérations « communautaires » de l'établissement, aux opérations « nationales », et l'ouverture de l'exercice 2014. Il s'agit d'une initiative vertueuse, qui permet un meilleur cadrage des opérations de fin d'exercice, et concourt à la reddition du compte de gestion dans les délais réglementaires.

En revanche, une marge de progression demeure s'agissant de la fiabilité des charges à payer (CAP). Le recensement des CAP est piloté par le service des affaires financières qui centralise les remontées faites par les services ordonnateurs (services faits non facturés)⁵⁷. Au mois de décembre de chaque année, un état des CAP est transmis par le SAF à l'agence comptable. La fiabilité des éléments communiqués peut cependant être améliorée, dès lors que, pour l'exercice 2013, plus de 10 % des CAP constatées ont fait l'objet d'une annulation en fin d'exercice (annulation de 471 000 € sur un total de 4 248 000 €). A cet égard, la comptabilisation de charges à payer ne doit pas être considérée par les services ordonnateurs comme un moyen de « mettre en réserve » des crédits budgétaires en vue de l'exercice suivant. Il est cependant souligné qu'au-delà des rappels effectués par le SAF, la cellule révision comptable a également mis en place un suivi des CAP, à travers notamment le contrôle des comptes de classe 6 présentant un solde anormalement créditeur.

5. La gestion du processus budgétaire et comptable

Pour compléter l'audit et en vue de l'application du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP), il a paru intéressant d'identifier les problèmes posés et les réponses envisagées par FAM.

Au titre de l'objectif d'évaluation de la fiabilité de l'information comptable et financière transmise au MAAF pour l'établissement du bilan de l'État, les auditeurs ont identifié six types de risques dans la cartographie des risques financiers établie par l'agence comptable exposés ci-après pour les processus audités :

Gestion des crédits de fonctionnement de l'établissement	<p>6. Non-conformité, non sincérité et non exhaustivité de la comptabilité et des imputations comptables (C3)</p> <p>7. Défaillance dans le processus de paiement des dépenses de fonctionnement de l'établissement (C4)</p> <p>8. Méconnaissance des coûts (C9)</p> <p>9. Manque de sécurité de la dépense publique (C13)</p> <p>10. Non respect des règles de la commande publique (D13)</p>
Remontée de l'information financière pour la gestion budgétaire et l'établissement du bilan de l'État	3. Mauvaise réconciliation des dettes et créances entre FAM et l'État (C11)

⁵⁷ L'ABC 2013-2014 comporte à cet égard une inexactitude puisqu'il mentionne, au titre des charges à payer la production de listes de factures sans service fait (opération n°16). Or il s'agit là de charges constatées d'avances et non de CAP, ces dernières étant comptabilisées lorsqu'un service fait a été constaté mais que la facture correspondante n'est pas parvenue au comptable en fin d'exercice. Par ailleurs, aucune charge constatée d'avance n'a été comptabilisée par l'établissement en 2013.

5.1 - Les acteurs du processus et les outils utilisés

- Les services concernés

Les services de FAM chargés du suivi budgétaire et des opérations de clôture sont le service des affaires financières du secrétariat général (SAFSL) et les services de l'agence comptable (comptabilité, recouvrement, service financier, service des aides nationales). Un co-pilotage entre ces services est organisé dans le cadre de l'agenda budgétaire et comptable évoqué au point 4.2.2. Ils se rencontrent tous les deux mois environ pendant l'année, puis à partir de novembre chaque semaine pour préparer la clôture de fin de gestion ; en fin d'année et jusqu'en janvier, ces rencontres sont organisées autant de fois que nécessaire. Les opérations de clôture font l'objet d'une réunion de lancement en novembre (le 15 novembre pour 2013) avec le SAFSL, le Contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) du MAAF, la DGPAAT et d'un document officiel reçu mi-décembre. Les éléments disponibles pour documenter les opérations de clôture relèvent d'une part de documents externes fixant le calendrier de restitution attendu et d'autre part d'une documentation interne principalement regroupée au sein de l'ABC.

- Les applications informatiques

Le traitement des données comptables et financières de FAM a été amélioré et sécurisé sur la période audité avec le projet « SIREPA 2012 » et la mise en place d'une interface unique pour toutes les applications métier dit « système pivot » (SPI) qui alimente SIREPA de manière détaillée (niveau mandat ou titre) et unifiée. La mise en production de ces deux dispositifs a permis avant la fin de l'exercice 2012 de disposer d'un outil unique pour stocker et traiter toutes les données comptables et financières en liaison avec les applications métiers. Cet outil a contribué à la sécurisation des opérations en créant un fichier « bénéficiaire » unique grâce à la mise en place de l'identifiant pour toutes les applications, en supprimant les comptabilités auxiliaires et en assurant le traitement efficace du recouvrement de tous les types de créances ; il permet également d'assurer, à l'aide d'un outil dédié de requêtes automatisées Business-Object[®], un reporting intégré à partir d'une information exhaustive, détaillée et tracée. Des formations ont été organisées en 2012 à destination des utilisateurs de SIREPA et de ses différents modules.

L'intégration des arrêtés de crédits de paiement (CP) dès leur notification dans le système d'information gérant les crédits d'intervention (SIVAL-NL) permet de rattacher les paiements aux enveloppes et de conditionner la possibilité ouverte aux gestionnaires de verser les aides à l'existence d'une enveloppe alimentée.

Les tests réalisés sur les trois aides nationales sélectionnées ont montré l'efficacité de l'interface entre applications métiers et application comptable et n'ont pas soulevé d'observations particulières.

5.2 - Le processus budgétaro-comptable

- Une gestion calée sur le mode LOLF

Le budget prévisionnel de FAM est structuré selon la nomenclature du budget de l'État en programmes et en actions, pour lesquels sont indiqués les autorisations d'engagement (AE) et les crédits de paiement (CP). Au titre du MAAF, il bénéficie en 2013 de financements inscrits au projet de loi de finances (PLF) au bénéfice des opérateurs de l'État sur les programmes 154, 177, 206 et 775, les crédits du programme 154 constituant plus de 80 % du total. En 2012, s'ajoutaient les crédits consacrés à la gestion durable des pêches et de l'aquaculture et une subvention exceptionnelle de 10,5 M€. Le programme 154 relatif à l'économie et au développement durable de l'agriculture et des territoires est divisé en trois actions centrées respectivement sur les filières (action 11), la gestion des crises (action 12) et la mise en œuvre des politiques publiques (action 15). Les crédits de l'action 11 financent principalement des aides CPER, des aides à l'investissement, à la recherche, à l'expérimentation et à la promotion au bénéfice des filières ; les investigations des auditeurs ont essentiellement concerné cette action du programme 154. Le

conseil d'administration vote le budget prévisionnel présenté par actions ; les crédits sont ensuite gérés en sous-enveloppes en fonction des actions des programmes LOLF ; pour l'action 11 qui regroupe plusieurs dispositifs, la gestion quotidienne et le suivi en réunions de trésorerie se font sur la maille du chapitre.

Outre les ressources tirées des subventions de l'État (120 123 100 € en 2013, tous ministères confondus), FAM dispose de taxes fiscales affectées (TFA), notamment sur le programme 206 pour le service public de l'équarrissage (80 millions €) et sur le programme 154 pour la filière céréales (20 millions €). Le niveau de collecte de ces taxes est un élément d'incertitude qui a des conséquences sur la visibilité des crédits disponibles en fin d'exercice. A titre d'exemple, la TFA sur les céréales, reversée au fil de l'eau à FAM par la direction des douanes et droits indirects, était proche de 20,2 M€ en 2011 et 2013, mais elle a atteint 22,3 M€ en 2012 ; la loi de finances initiale (LFI) de 2013 l'a plafonnée à 22 M€.

- L'attribution des AE et CP

Les AE sont notifiées de façon globale, mais elles restent réparties selon leur origine (État, recettes TFA, prélèvement sur le fonds de roulement). A titre informatif pour le conseil d'administration (CA), FAM les affiche par chapitre. Des modifications budgétaires peuvent avoir lieu pour abonder un nouveau dispositif créé à la demande d'une filière en modifiant des chapitres adoptés ou en créant des AE sur le fond de roulement de FAM après avoir obtenu l'accord du CA. Ces modifications sont courantes et portent sur des volumes financiers importants comme le montrent les chiffres suivants pour l'action 11 sur la période audité : en 2011, un budget initial en AE de 141 M€ pour une budgétisation finale de 196,7 M€, soit une augmentation de 39,5 % ; en 2012 un budget initial de 137,5 M€ et en final de 187,8 M€, soit une augmentation de 36,6 % ; en 2013, un budget initial de 94,4 M€ et de 150,9 M€ en final, soit une augmentation de 59,8 %.

Le SAFSL du SG est le destinataire des dotations en CP allouées par le ministère en charge de l'agriculture (DGPAAT pour les crédits d'intervention et SG pour les crédits de fonctionnement). Les arrêtés d'attribution de CP sont adressés au DG ou au SAF de FAM, à l'agence comptable (AC) de FAM et au CGEFi. La transmission des états de gestion à l'occasion des réunions de trésorerie permet au MAAF de confirmer le niveau des dotations enregistrées par FAM ; aucune discordance n'a été relevée à ce titre pour les années 2011 et 2012.

Parfois, l'agent comptable reçoit le virement des fonds avant la notification au SAF ; les échanges réguliers SAF/AC permettent d'assurer la concordance. Le risque d'avoir une notification non suivie du virement correspondant est minime.

- La gestion des CP

Un suivi régulier

La gestion des CP est effectuée selon les modalités définies à la création de FAM et qui répondent aux spécificités de l'établissement et aux considérants validés avec le MAAF, le CBCM du MAAF et le CGEFi concernant le principe de fongibilité. Le processus est documenté.

Un reporting mensuel des paiements réalisés par nature de dispositifs et par année d'engagement est effectué pour comparer les paiements aux AE. En général, l'alerte vient des gestionnaires et les dépassements sont faibles (<50 000 €). Au sein de FAM, le SAF saisit la direction des interventions pour une nouvelle répartition entre chapitres en cas de dépassement.

Les crédits de l'action 11 font l'objet d'un suivi régulier tout au long de l'exercice et de réunions spécifiques dans le cadre des réunions du « comité des filières ». En fin d'exercice, compte tenu de l'afflux massif de dossiers dans les directions qui gèrent les aides, le SAF de FAM assure un suivi quasi quotidien afin d'identifier les besoins et de procéder aux éventuelles réallocations de crédits.

Une gestion fine des AE non consommées

En clôture d'exercice, le SAF identifie les AE non consommées et la part des « reste à payer » aisément identifiable via le système d'information pour les aides nationales et les crédits de fonctionnement. Il organise les opérations de clôture pour éviter les « reste à payer » sur les dispositifs transparents en fin de gestion en arrêtant la période de mandatement autour du 10 décembre. FAM évite ainsi de devoir recourir dans ses relations avec la tutelle à la notion de taux de chute de ses paiements sur crédits ordonnancés ; il ne l'utilise que dans sa gestion interne et procède en contrepartie à des provisions si besoin. Pour les dispositifs non transparents, les « reste à payer » font l'objet d'un provisionnement au cours de la première quinzaine du mois de janvier N+1. Concernant les crédits d'investissement, le système d'information permet d'identifier les AE non consommées et un examen contradictoire avec le service concerné permet de confirmer la robustesse du « reste à payer ». Les opérations d'inventaire de fin de gestion font l'objet d'une étroite collaboration entre l'ordonnateur et l'agence comptable tout au long du processus.

Une procédure de report à fluidifier

Les opérations de report des autorisations d'engagement relèvent de la compétence du SAFSL du MAAF, après avis de la DGPAAT. Tout est fongible au sein d'une sous-enveloppe à condition que le Conseil d'administration de FAM soit ensuite informé. La procédure de report fait l'objet d'un document ad hoc « décision de clôture » qui retrace l'exécution budgétaire, identifie le disponible et sollicite une demande de reports ; cette demande fait l'objet d'une demande de visa auprès du CGEFi. Le report est d'autant plus essentiel que de nombreuses aides se réalisent sur plusieurs exercices budgétaires et que la dernière décision budgétaire modificative prise en novembre ne peut pas prendre effet avant la fin de l'exercice en raison du délai d'un mois nécessaire à son approbation sauf urgence. Une difficulté est soulignée quant à la longueur des délais d'obtention d'un accord de la part de la tutelle budgétaire sur les reports, délais souvent liés au schéma global de clôture des comptes du ministère de l'agriculture. FAM a également été confronté à des difficultés de gestion du fait de refus opposés en 2013 à certaines demandes de report et en raison de recettes de TFA arrivées tardivement ou sous-réalisées. Il faut noter que l'établissement n'effectue pas de prolongation d'enveloppes au-delà de la procédure de report établie.

Le montant global des AE non consommées à reporter fait l'objet d'un suivi spécifique par FAM au titre des crédits d'intervention ; les tableaux de suivi budgétaire hebdomadaires et mensuels font état de ces dotations. L'on relève que le montant des crédits 2013 (subventions État et autres financements) inscrits sur l'action 11 du programme 154 et reportés en 2014 s'élève à 30,2 M€, soit 23,5 % du budget initial de 127,5 M€ ; ils étaient encore disponibles au 31 mars 2014 puisque les AE complémentaires notifiées par l'État début 2014 (28,1 M€) n'étaient consommées qu'à hauteur de 12,2 M€. Les AE reportées justifient l'attribution de CP « fonds de roulement » dont la création est décidée par le CA de FAM et approuvée par la tutelle ; ils permettent à hauteur de 20 M€ (estimation SAF) d'honorer les paiements excédant la dotation en CP notifiée par le MAAF, notamment pour financer de nouvelles mesures d'aides mises en place avec l'accord du ministère de l'agriculture par l'établissement pour répondre à la demande des filières.

Concernant les CP, le report est plus important puisqu'il inclut la reprise sur AE et les dépenses non engagées ; ce report s'est élevé en clôture des comptes 2013 à 94,2 M€, dont 58,7 M€ sur le programme 154. Depuis 2012, un travail de recensement des engagements qui ne donneront pas lieu à paiement est réalisé tout au long de l'année avec les gestionnaires par le service financier, ce qui permet de désengager rapidement les dossiers non soldés sans suite et les dossiers soldés en sous-réalisation ; l'examen des aides sélectionnées pour l'audit a confirmé la réalité et la régularité de cette procédure de désengagement qui porte sur des montants relativement importants (ex : 11,4 M€ ont été désengagés au cours des trois premiers trimestres 2013 sur un volume d'engagements ordonnancés de 224,3 M€ au 31/12/2012 au titre de l'action 11).

FAM établit des fiches par chapitres récapitulant les dettes et les créances à destination des services financiers du MAAF afin qu'ils puissent reporter ces éléments de fin de gestion dans l'application FARANDOLE. Dans le cadre de l'exercice de réconciliation des dettes et créances et conformément à la procédure, un exercice de rapprochement est effectué avec la DGPAAT à l'occasion de la transmission des éléments. Les modalités de vérification conduites par la DGPAAT ne sont pas connues de FAM ; aucun retour ne lui est fait.

Il convient de souligner que le CBCM et le SAFSL du MAAF tiennent compte de la mission d'intervention de FAM sur les crises agricoles qui nécessite de disposer d'une trésorerie suffisante pour intervenir ponctuellement sur des situations imprévues. Même si un effort a été demandé à l'établissement en opérant des prélèvements successifs sur son fonds de roulement et en réduisant sa trésorerie sur la période auditée peu porteuse de crises agricoles aiguës, les services financiers du MAAF veillent à lui laisser les marges de manœuvre financières indispensables pour remplir cette mission par nature imprévisible budgétairement.

5.3 - La qualité de l'information financière transmise au Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF) au regard de la soutenabilité budgétaire

Au titre de l'objectif de qualité de l'information financière transmise, les auditeurs ont identifié le risque « Insuffisance des reportings financiers (fréquence et périmètre) (C12) » dans la cartographie des risques financiers établie par l'agence comptable.

Comme cela ressort du processus budgétaro-comptable décrit ci-dessus, la correspondance des ressources aux besoins est assurée par le dispositif de suivi mis en œuvre par le SAF et la détermination des ressources disponibles et des besoins supplémentaires est effectuée régulièrement tout au long de l'année dans le cadre des « réunions de trésorerie » bimensuelles. Ces réunions, improprement qualifiées de trésorerie, sont consacrées au suivi budgétaire ; elles sont l'occasion d'examiner avec la tutelle et le contrôle financier les AE et CP disponibles au regard des engagements juridiques pris et d'abonder les CP pour satisfaire les besoins supplémentaires exprimés par les services gestionnaires des aides. Les auditeurs observent que la notice initiale définissant depuis 2010 les données composant les tableaux examinés lors de ces réunions et leur mode d'élaboration n'a pas été réactualisée ; ils recommandent donc à FAM d'actualiser ce document.

En 2012, FAM a lancé un projet de mise en place d'un référentiel de gestion des crédits budgétaires de façon à restituer aux tutelles et organes de contrôle l'information financière dont ils ont besoin en mode presse-bouton. Ce projet n'est pas totalement abouti puisque les informations budgétaires transmises aux tutelles, notamment à l'occasion des réunions de trésorerie, ne sont que partiellement accessibles en mode presse bouton. La direction financière du SG de FAM a privilégié l'amélioration de sa capacité prospective à évaluer ses besoins budgétaires plutôt que l'évolution des outils de reporting à la tutelle. Elle a estimé que les évolutions induites par la GBCP sur les systèmes d'information conduiraient à offrir de nouveaux produits informatiques mieux adaptés à l'occasion de la mise en œuvre effective de la réforme dans les établissements publics et a choisi de ne pas investir dans des développements informatiques sur les outils actuels dans l'attente d'une appréciation de ces potentialités.

Vu le suivi budgétaire mis en place et la fongibilité possible entre chapitres sur les crédits d'intervention, les auditeurs considèrent que le risque sur la soutenabilité budgétaire est faible. Cette appréciation est renforcée par le constat réalisé en régions sur les aides CPER de la pratique des services du siège de FAM consistant à bloquer les engagements juridiques sur les dossiers dès le dernier euro de l'enveloppe CP consommé. Cette opinion repose toutefois sur des constats réalisés dans une période relativement stable pendant laquelle les réalisations budgétaires n'ont pas été impactées par la survenue de crises nécessitant la mobilisation de crédits exceptionnels conséquents.

Les constats réalisés dans les services régionaux chargés de la gestion des aides ont montré des retards ou décalages dans le traitement de certains dossiers pour des raisons liées aux effectifs disponibles, aux priorités accordées au traitement d'aides d'urgence ou à la gestion d'aides sensibles pour les professionnels ; ils ont également pu mettre en évidence assez systématiquement des cycles marqués pluriannuels de traitement des dispositifs d'aides qui voient s'accumuler les dépôts de demandes de paiement en fin d'année. Ces facteurs liés à la chaîne de gestion brouillent la visibilité des engagements réalisés en fin d'année et créent un risque de reporting insuffisant ou approximatif de la direction des interventions vers le SAF ; pour contrôler ce risque, le SAF de FAM a mis en place un dispositif efficace de relance des services chargés de la gestion des aides qui procèdent à un peignage des fichiers et rapportent régulièrement l'état réel des engagements.

5.4 - La mise en place de la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) et ses conséquences sur le processus budgétaro-comptable

En raison du grand nombre de mesures gérées par FAM et de leur pas de temps variable, il existe un risque de ne pas assurer la soutenabilité budgétaire dans un cadre pluriannuel si l'information de la tutelle est non fiable, insuffisante ou tardive. La production de ces données est un des axes forts du décret « GBCP » du 7 novembre 2012 et elle conditionne également la qualité des prévisions budgétaires de l'établissement et de son suivi par la tutelle. En outre, FAM se trouve particulièrement impacté par les changements de méthode préconisés pour la mise en œuvre du décret GBCP du fait de ses spécificités en matière de gestion de dispositifs pour compte propre ou compte de tiers. Les auditeurs se limiteront dans ce chapitre à identifier les problèmes posés et les réponses envisagées par FAM pour mettre en place d'ici 2016 les mesures attendues par le décret précité.

Les réflexions lancées en 2013 sur la GBCP se poursuivent au moment de la clôture de l'audit. Un groupe projet a été mis en œuvre au sein de l'établissement afin de conduire la réflexion sur la mise en œuvre opérationnelle de cette réforme. Son objectif est d'identifier les impacts liés à la mise en œuvre du décret GBCP pour FAM et de proposer des réponses adaptées. Le résultat de ces travaux est attendu pour la fin de l'année 2014 afin d'être intégré dans la réflexion conduite en matière de schéma directeur des systèmes d'information. L'agent comptable de FAM, qui s'est vu confier en 2013 dans une lettre de mission⁵⁸ la préparation de la mise en œuvre du décret GBCP comme objectif prioritaire, joue un rôle actif dans ces réflexions.

Une première étape a été consacrée à l'approfondissement des concepts de la GBCP en étroite collaboration avec le MAAF et la direction du budget du ministère des finances. Les dirigeants de FAM ont regretté l'absence en 2013 d'un cadre d'échanges régulier avec les services financiers du MAAF permettant de répondre aux attentes formulées par l'agence comptable et le SG de FAM en matière de méthodes et d'outils à mettre en œuvre pour appliquer le décret GBCP ; cela a constitué un facteur de retard dans le calendrier de mise en place de la GBCP. Il convient de signaler qu'à ce stade, n'apparaît pas de mise en commun avec d'autres opérateurs de l'État engagés dans une démarche de même nature.

Dans une deuxième étape, les réflexions ont porté sur l'adaptation du système d'information financière et comptable de FAM afin de déterminer les orientations structurelles et les choix d'outils correspondant à opérer. A cet égard, il faut souligner qu'un risque de retard subsiste lié à la mise à disposition sur le marché dans les délais de produits informatiques permettant de gérer les obligations issues du décret GBCP ; compte tenu de la parution tardive des prescriptions techniques nécessaires aux éditeurs de logiciels pour créer des outils adaptés à la GBCP, leur livraison n'est prévue qu'en 2015. Actuellement, les applications métiers gèrent les AE / CP, mais elles ne sont pas interfacées avec SIREPA pour alimenter une comptabilité d'engagement et permettre un contrôle interne budgétaire de même niveau que le contrôle interne comptable.

⁵⁸ Lettre de mission du DGFIP et du DG FAM à l'Agent comptable de FAM datée du 19 mars 2013

En 2014, l'établissement s'est efforcé de clôturer ses comptes 2013 avant fin février pour se caler sur le calendrier attendu à l'avenir. L'agence comptable de FAM a entrepris en 2013 la revue des comptes des immobilisations de l'établissement en collaboration avec les services de l'ordonnateur de façon à fiabiliser les éléments d'actifs dans le cadre de la nouvelle gestion budgétaire et comptable publique ; elle s'est poursuivie en 2014. Le reporting a été amélioré de façon à mieux sensibiliser le conseil d'administration aux nouvelles attentes en matière de gestion budgétaire : production de tableaux présentant le solde budgétaire, la perspective pluriannuelle et l'état de rapprochement solde budgétaire/résultat patrimonial en exécution 2013.

Les auditeurs ont noté au-delà de ce processus de mise en œuvre du décret GBCP deux points à améliorer dans l'établissement et le suivi du budget de FAM, le premier s'adressant au MAAF, le second à l'établissement : fournir les éléments de cadrage budgétaire suffisamment tôt à FAM pour lui permettre une préparation budgétaire élaborée et conforme aux prévisions du projet d'établissement déclinant les objectifs du COP ; tracer précisément les modifications des budgets prévisionnels de façon à prévoir les modifications d'engagements correspondantes.

FranceAgriMer a souhaité répondre sur ce point.

« Tout en capitalisant sur les points positifs exposés au titre de l'examen de la gestion du processus budgétaire et comptable au regard de l'analyse des risques, l'Établissement fait siennes les recommandations formulées et souhaite apporter les compléments ci-après.

Dans un objectif de progrès permanent dans la qualité de transmission de l'information budgétaire aux tutelles, notamment dans le cadre de la réunion de trésorerie, il apparaît nécessaire de consolider les éléments et de procéder à une actualisation telle que la mission nous y invite.

L'établissement partage également la nécessaire amélioration des éléments budgétaires transmis aux tutelles notamment dans le cadre des opérations de fin d'exercice. A cette fin, la présentation du budget 2015 de FranceAgriMer, intègre d'ores et déjà les principales évolutions introduites par la mise en œuvre de la GBCP en termes d'informations budgétaires notamment sur un plan pluriannuel. Ces éléments de programmation ont vocation à intégrer un futur système d'information rendu indispensable dans le cadre de la future réforme.

Par ailleurs, à l'occasion de la présentation du budget 2015, l'établissement a d'ores et déjà procédé, comme permis par la GBCP, à une reprogrammation de crédits au titre d'opérations budgétées en 2014 et dont l'engagement effectif sera réalisé en 2015. Cette disposition, présentée et acceptée par les tutelles, conduit d'une part à conforter l'approche prospective mise en œuvre dans le cadre du dialogue de gestion avec les services métiers et d'autre à réduire le montant des reports constatés en fin de gestion. Ces derniers résultent principalement d'un rythme d'engagement particulier qui concentre la conclusion des dossiers proposés au financement au cours du dernier trimestre.

Conscient des difficultés engendrées par cette situation pour le MAAF, une réunion de trésorerie a eu lieu le 27 novembre 2014 permettant de statuer sur les dernières délégations de crédits tant en Autorisations d'engagement qu'en Crédits de paiement. Le dispositif demeure néanmoins perfectible et sera amélioré dans le cadre de la mise en œuvre de la GBCP qui constitue une opportunité de capitaliser sur les modalités de gestion mises en œuvre tout en intégrant les points d'amélioration nécessaires. »

Conclusion

Le dispositif de contrôle interne comptable et financier de FranceAgriMer (FAM) ne fait pas apparaître, au vu des éléments étudiés dans le présent audit, de risques majeurs de défaut. Les outils et méthodes de maîtrise des risques ont été déployés de manière efficace, même si deux démarches ont été conduites parallèlement dans un premier temps. Le faible nombre de rejets à l'agence comptable confirme ce bon résultat.

L'examen des trois processus choisis montre par ailleurs que le lien entre les services centraux et les directions régionales est solide et contribue à la sécurisation d'ensemble du dispositif. Il en est de même des liens entre l'agence comptable et les services ordonnateurs. Ce bon résultat illustre la réussite de la constitution d'un opérateur unique – FAM – à partir de plusieurs offices antérieurs⁵⁹ et du Service des nouvelles du marché du ministère chargé de l'agriculture, et de sa relation originale avec les directions de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt (DRAAF).

Toutefois, ce résultat positif dans l'ensemble n'exclut pas de remédier aux différents points de fragilité mentionnés dans le rapport (par exemple concernant les applications informatiques de l'aide aux plus démunis).

Le point essentiel d'amélioration réside toutefois dans la recherche d'une meilleure efficacité des moyens déployés. FAM atteint de bons résultats en utilisant des moyens dont l'ampleur pouvait se justifier lors de la phase initiale de constitution de l'opérateur mais sont moins légitimes aujourd'hui dans une optique de contrôle intelligent de la dépense, a fortiori pour des procédures déjà bien établies (telles que les aides à l'expérimentation ou les Contrats de Plans État-Région) ou encadrées par des lignes directrices inspirées de l'Union européenne (telles que l'aide aux plus démunis).

Il convient donc que l'opérateur puisse désormais alléger ces dispositifs de contrôle, notamment en ne faisant plus de supervisions exhaustives en DRAAF et à Paris, et en privilégiant un contrôle davantage fondé sur une analyse de risques (notamment entre l'ordonnateur et l'agence comptable).

Cette évolution répondrait aux attentes formulées au début du déploiement du dispositif, que le souci – légitime – de la sécurisation des procédures d'engagement et de paiement a fait passer au second plan jusqu'à présent. Cela permettrait à l'opérateur de mieux se concentrer sur ses métiers de réflexion et d'animation des filières tout en renforçant ses capacités à donner aux tutelles une information plus précise sur sa soutenabilité budgétaire à moyen terme. Le contexte budgétaire rendra en effet toujours plus vive la nécessité d'une information financière fiable, intégrée et régulière à destination des tutelles.

L'amélioration de l'organisation du service facturier (SFACT) permettrait aussi de libérer des moyens au sein de l'établissement sans dégrader les résultats actuels. Des marges de progrès sont ainsi encore utilisables sans dégrader la sécurité à laquelle a satisfait l'organisation actuelle de l'ordonnateur et du comptable de FAM. La mise en place du décret « GBCP » du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique est sans doute une opportunité à utiliser pleinement dans cette optique.

⁵⁹ (Office national interprofessionnel des grandes cultures ; Office national interprofessionnel des fruits, des légumes, des vins et de l'horticulture ; Office de l'Élevage ; Office national interprofessionnel des plantes à parfum, aromatiques et médicinales et Office national interprofessionnel des produits de la mer et de l'aquaculture).

Signatures des auteurs

Jean-Louis BUER

Dominique RIFFARD

Eric SUISSE de SAINTE-CLAIRE

Philippe LINQUERCQ

Nicolas VERON

Annexes

Annexe 1 : Lettre de mission



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

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

Le Vice-Président
bertrand.hervieu@agriculture.gouv.fr

Monsieur Jean-Louis Buer
Inspecteur général de l'agriculture

Monsieur Dominique Riffard
Chargé de mission

Monsieur Eric Suisse de Sainte Claire
Ingénieur général des ponts, des eaux
et des forêts

130693

Paris, le **15 JUIL. 2013**

N/réf : AE/JB - ordre de service – mission n° 13101-01

Objet : Audit des dispositifs de contrôle interne comptable et financier à France Agrimer (FAM).

Vous avez été désignés pour réaliser au titre du CGAAER, conjointement avec le CGEFI, un audit sur le contrôle interne comptable et financier à France Agrimer.

Cette mission sera suivie par le Président de la première section « mission d'inspection générale et d'audit », auprès duquel vous trouverez l'appui qui peut vous être nécessaire.



Bertrand Hervieu

Copie à :

- M. le Président de la 1^{ère} section
- Département missions

251, rue de Vaugirard – 75732 PARIS Cedex 15
Tél. : 01 49 55 56 74 – Fax : 01 49 55 80 70

Proposition 2013

Fiche n°

<p>Audit FAM audit des dispositifs de contrôle interne comptable et financier à FranceAgriMer</p>
--

SUJET PROPOSÉ

Déploiement des dispositifs de contrôle interne comptable et financier au niveau des opérateurs de l'État : audit à FranceAgriMer

DESCRIPTION DU CONTEXTE

Les relations entre l'État et ses opérateurs ont fait l'objet d'une réserve dans l'acte de certification des comptes de l'État. La Cour a rappelé à plusieurs reprises que les actions engagées pour renforcer la qualité des comptes des opérateurs et, en particulier, pour favoriser le déploiement du contrôle interne en leur sein, ne pouvaient aboutir sans l'implication des ministères et des services de tutelle.

Dans ce contexte, a été programmée la réalisation de plusieurs audits visant à effectuer un diagnostic de la situation en matière de maîtrise des risques financiers et comptables à l'échelon de différents opérateurs. Un audit a été ainsi réalisé en 2009-2010 à l'AFSSA (avant la mise en place de l'ANSES) ; de même, un audit a été conduit au niveau de l'ASP sur 2011-2012. S'agissant de l'audit prévu sur FranceAgriMer, celui-ci a fait l'objet de décisions de report, d'une part pour tenir compte de l'audit RGPP qui était en cours, d'autre part du processus interne de réingénierie de la gestion des dispositifs d'intervention économique, qui venait d'être initié.

Il est proposé que cet audit de FranceAgriMer soit réalisé en 2013 dans un cadre partenarial avec la Mission nationale d'audit de la DGFIP compte tenu des responsabilités particulières confiées par le Directeur général de FAM à l'agent comptable de l'établissement quant au pilotage des dispositifs de maîtrise des risques financiers et comptables dans l'ensemble des services.

La réalisation de cet audit permettra de faire le point du déploiement des mesures de contrôle interne, et plus particulièrement d'appréhender la prise en compte des objectifs de maîtrise des risques financiers dans la réingénierie des processus.

ANALYSE DU RISQUE IDENTIFIÉ

Les risques identifiés recouvrent la régularité et la fiabilité des opérations, des enregistrements et des situations budgétaires-comptables de l'établissement. Ils sont définis et précisés dans le Cadre de référence de la maîtrise des risques financiers et comptables des Établissements publics nationaux élaboré par la DGFIP. Ils sont appréciés au regard des critères de régularité, de sincérité, d'exactitude et d'exhaustivité ainsi qu'en termes de fiabilité des imputations et des rattachements.

NATURE DES TRAVAUX ATTENDUS

Les travaux comporteront un état de la situation en matière de pilotage du dispositif de maîtrise des risques (analyse des risques, détermination et hiérarchisation des actions) ainsi qu'une vérification de la mise en œuvre des mesures de contrôle interne au niveau d'un certain nombre de dispositifs tests présélectionnés. Ils comprendront en outre une évaluation de la fiabilité de l'information financière transmise au Ministère pour l'établissement du bilan de l'État.

L'organisation des travaux, la sélection des dispositifs et des processus testés seront précisés dans un document de cadrage, en liaison avec les directions du ministère concernées. Une vigilance particulière sera apportée quant aux conditions de ré-affectation des reliquats sur dispositifs d'intervention.

PRIORITÉ DE LA DEMANDE ET ÉCHÉANCE ENVISAGÉE

Remise du rapport au 4ème trimestre 2013 en vue d'une prise en compte des recommandations dans les opérations de fin d'exercice.

Annexe 2 : Cahier des charges établi par la mission

Mission 13101-01
Audit du contrôle interne comptable et financier de FranceAgriMer

CAHIER DES CHARGES

•I- Cadre de la mission

1.1- Cadre général

La présente mission d'audit a été confiée à la Mission ministérielle d'audit interne (MMAI) constituée de la Mission d'inspection générale et d'audit (MIGA) du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) dans le cadre de la mission générale confiée à celle-ci en matière d'audit interne par l'arrêté du 8 novembre 2011 et selon les termes de la charte d'audit interne du 18/09/2013.

Cet audit s'inscrit dans le programme ministériel d'audit interne 2013, validé par le comité ministériel d'audit interne (CMAI), lors de sa séance du 31 janvier 2013.

Conformément aux souhaits de ce comité, l'audit est mené dans un cadre partenarial entre :

- la Mission Risques et audit (MRA) de la Direction générale des finances publiques au Ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État ;
- la MIGA du Conseil général, de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux pour le Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF).

1.2- Contexte de la mission

Les relations entre l'État et ses opérateurs ont fait l'objet d'une réserve dans l'acte de certification des comptes de l'État. La Cour a rappelé à plusieurs reprises que les actions engagées pour renforcer la qualité des comptes des opérateurs et, en particulier, pour favoriser le déploiement du contrôle interne en leur sein, ne pouvaient aboutir sans l'implication des ministères et des services de tutelle.

Dans ce contexte, a été programmée la réalisation de plusieurs audits visant à effectuer un diagnostic de la situation en matière de maîtrise des risques financiers et comptables à l'échelon de différents opérateurs placés sous tutelle (totale ou partielle) du MAAF. Un audit a été ainsi réalisé en 2009-2010 à l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (avant la mise en place de l'ANSES) ; de même, un audit a été conduit au niveau de l'Agence de services et de paiement (ASP) sur 2011-2012.

S'agissant de l'audit prévu sur l'opérateur Etablissement National des Produits de l'Agriculture et

de la Mer (FranceAgriMer), après avoir fait l'objet de décisions de report, pour tenir compte d'une part de l'audit RGPP qui était en cours en 2011-2012, d'autre part du processus interne de ré-ingénierie de la gestion des dispositifs d'intervention économique annoncé en 2009 et planifié de 2011 à 2013, il a été inscrit au programme 2013.

En outre, il a été décidé que cet audit soit réalisé dans un cadre partenarial avec la Mission Risques et audit de la DGFIP, d'une part compte tenu des responsabilités particulières confiées par le directeur général de FAM à l'agent comptable de l'établissement quant au pilotage des dispositifs de maîtrise des risques financiers et comptables dans l'ensemble des services, et d'autre part dans le but de familiariser les auditeurs de la MIGA avec l'approche structurée de la MRA en matière d'audit des dispositifs de contrôle interne comptable et financier.

1.3- Objet de l'audit

La mission d'audit a pour objet :

- d'établir un état de la situation en matière de pilotage du dispositif de maîtrise des risques comptables et financiers (analyse des risques, détermination et hiérarchisation des actions) en s'attachant notamment à l'articulation de la démarche de CICF pilotée par le comptable avec la démarche globale de CI de FAM pilotée à partir de 2013 par le MAPP (au titre de la gouvernance, du pilotage, des référents internes, des outils, méthodes, du reporting, etc.).
- de faire le point du déploiement des mesures de contrôle interne comptable et financier (existence, efficacité, efficience, qualité) et plus particulièrement d'appréhender la prise en compte des objectifs de maîtrise des risques comptables et financiers dans la réingénierie des processus ;
- de faire le point sur l'information comptable fournie au MAAF pour la programmation budgétaire de la gestion, la mise en place des crédits et l'engagement des dépenses dans la perspective de l'application du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP);
- de vérifier la mise en œuvre effective des mesures de contrôle interne comptable et financier au niveau d'un certain nombre de dispositifs tests présélectionnés pour l'ensemble du cycle d'exécution de la dépense (MP3) ;
- d'évaluer la fiabilité de l'information comptable et financière transmise au MAAF pour l'établissement du bilan de l'État.

Elle portera sur les exercices 2011, 2012.et 2013.

- II- Dispositifs à auditer

2.1- Description des acteurs, budget et environnement informatique

2.1.1 - Les fondements juridiques et comptables

FranceAgriMer, issu du processus de fusion de 5 offices agricoles et du service des nouvelles du marché, est un établissement public administratif créé par l'ordonnance n°2009-325 du 25 mars 2009. Il a pour mission l'amélioration de la connaissance et du fonctionnement des marchés, le renforcement de l'efficacité économique des filières françaises de l'agriculture et la mise en œuvre des mesures de soutien des marchés. Il est Organisme Payeur d'une partie des aides communautaires, agréé par arrêté interministériel du 30 mars 2010.

FranceAgriMer est implanté dans 3 délégations nationales ainsi que dans 22 services régionaux intégrés aux Directions régionales de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt (DRAAF). Son budget 2012 s'élève à 1,214 milliard d'euros en dépenses et son effectif à 1270 agents en 2012.

En tant qu'établissement public administratif, il est soumis à partir de 2013 à l'application du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, et notamment aux dispositions du titre III quant à ses opérations comptables, son contrôle interne et son contrôle budgétaire. Avant l'adoption de ce décret, plusieurs textes avaient encadré la gestion budgétaire et comptable des opérateurs ; ils constitueront des références pour les auditeurs. Il s'agit particulièrement de la circulaire du Premier ministre en date du 26 mars 2010 sur le contrat de performance avec les opérateurs et de celle de la DGFIP du 1er juin 2011 sur la démarche de contrôle interne comptable et financier chez les opérateurs. Des guides ont été établis par le ministère des finances pour aider les opérateurs à mettre en place ce contrôle interne : le cadre de référence de la maîtrise des risques financiers et comptables des établissements publics nationaux et le vade-mecum sur la mise en œuvre de ce cadre de référence. S'y ajoutent les instructions périodiques du Ministre chargé de l'agriculture au titre de la tutelle sur FranceAgriMer qu'il exerce en application de l'article D 621-1 du code rural et de la pêche maritime, et notamment la note de service du Secrétariat général du 8 mars 2011 relative à la mise en œuvre des nouvelles règles en matière de gouvernance des opérateurs de l'État.

Outre ces textes administratifs et financiers, le cadre réglementaire des aides nationales examinées constituera un élément de référence pour les auditeurs.

2.1.2 - La mise en place du contrôle interne comptable et financier CICF

Une note du directeur général de FranceAgriMer du 26 mai 2010 définit le cadre de mise en œuvre du contrôle interne. Partant de l'analyse de l'existant et des écarts par rapport à la cible, un plan d'actions a été arrêté assorti d'un calendrier couvrant la période 2011-2013.

Le dispositif de contrôle interne a été mis en œuvre par FAM dans le cadre d'une démarche générale applicable à l'ensemble des processus traités, appelée réingénierie des processus. Inscrite au projet stratégique de l'établissement établi en 2009 et conduite de 2011 à 2013, cette démarche consiste à réexaminer les processus et méthodes de travail appliqués dans les anciens offices et le service des nouvelles du marché regroupés au sein de FAM et à les optimiser en les harmonisant dans le nouvel établissement.

Depuis janvier 2013, une nouvelle mission d'appui au pilotage de la performance (M-APP) a été créée auprès du DG pour piloter le dispositif de contrôle interne et de maîtrise des risques, la réingénierie des processus, la démarche d'amélioration continue des processus ; elle est aussi chargée de la gestion du référentiel d'entreprise, du contrôle de gestion pour l'ensemble des directions de l'établissement et de la performance.

Sur le plan financier, un chantier de maîtrise des risques comptables et financiers (MRCF) a été ouvert sous la responsabilité de l'agent comptable. Ce projet MRCF, dont les principes ont été définis dans un document d'orientation du 8 janvier 2010 affiné dans ses modalités en 2011, structure l'action à mener à l'horizon 2014 autour de 12 axes de progrès. L'enjeu essentiel est d'articuler les contrôles internes de l'ordonnateur et du comptable afin d'aboutir à un dispositif de contrôle interne global visant à maîtriser les risques pouvant affecter la qualité des comptes basé sur une approche transversale des processus générant l'information financière depuis les gestionnaires jusqu'aux comptables.

2.1.3 - Les acteurs et leur rôle dans l'organisation du CICF

Au sein de FranceAgriMer, le pilotage du contrôle interne est assuré jusqu'en 2013 par le DG assisté par un comité de pilotage réunissant l'agent comptable, les directeurs, le chef de la mission d'audit interne et le chef du service de la régularité des procédures. Cette organisation du pilotage est en cours d'évolution.

Dans la phase de mise en place, la direction de la régularité et de la sécurité des systèmes et des opérations (DRSSO) a été chargée de la formalisation de la politique de contrôle interne, sur la base des objectifs et orientations arrêtés par la direction générale ; le service de la régularité de la procédure assurait le rôle de maître d'œuvre de cette politique avec un champ d'action étendu à l'ensemble de l'établissement. Pour chacune des actions du plan d'actions, un pilote opérationnel est désigné.

L'agent comptable assure pour sa part le pilotage du chantier de maîtrise des risques comptables et financiers. Des fiches de risque comptable et financier établies en relation avec le service de la régularité de la procédure définissent après évaluation du risque et analyse de l'existant le plan d'actions à mettre en œuvre.

Enfin, un réseau de référents contrôle interne a été mis en place pour assurer la cohérence entre le pilotage général et les actions dans les services. Un dispositif d'évaluation est prévu, faisant intervenir notamment le service d'audit interne de FranceAgriMer.

Les responsabilités et le degré d'implication de chacun des membres de l'établissement sont précisés dans la note précitée du 26 mai 2010 définissant la politique de contrôle interne.

2.1.4 - Les systèmes d'information

Chacun des cinq offices et le service des nouvelles du marché a apporté lors du regroupement à FranceAgriMer ses méthodes de gestion et ses outils. En 2009, lors de la création de FAM, ce sont environ 70 applications métiers (en « silos » c'est à dire une chaîne de traitement par type d'aides) qui génèrent chacune leurs propres fichiers « virement/paiement » et « recouvrement », puis déversent des écritures « globales » dans SIREPA.

De ce fait, dès la fin 2010 un important chantier de réorganisation des systèmes d'information a été lancé au sein de FAM concomitamment avec la réingénierie des processus et la MRCF.

Dans le cadre du projet pluriannuel de « réingénierie des processus » chaque refonte de processus aboutit à une note de décision qui décrit notamment les choix informatiques nécessaires à la mise en œuvre du processus cible. Ces choix permettent de réduire la complexité des systèmes d'information hérités des anciens établissements et d'homogénéiser les outils. On peut considérer qu'à ce jour environ 80% des processus ont été refondus.

Un accent particulier a été mis sur le traitement de données comptables et financières avec le projet « SIREPA 2012 » et la mise en place d'une interface unique pour toutes les applications métier dit « système pivot » (désigné par le sigle SPI) qui alimente SIREPA de manière détaillée (niveau mandat ou titre) et unifiée.

La mise en production de ces deux dispositifs a permis avant la fin de l'exercice 2012 de disposer d'un outil unique pour stocker et traiter toutes les données comptables et financières, permettant notamment :

- l'accès à un fichier « bénéficiaire » unique grâce à la mise en place d'un identifiant général pour toutes les applications (le n° SIRET sauf exceptions) ;
- le traitement efficace du recouvrement de tous les types de créances ;
- une comptabilité unifiée avec la suppression des comptabilités auxiliaires.

2.2- Risques identifiés

2.2.1 - Les éléments identifiés sur base documentaire

La cartographie (recensement et analyse) des risques entrant dans le périmètre d'activité de FAM a fait l'objet de deux démarches internes à l'établissement :

- l'une globale portant sur l'ensemble des activités de l'établissement

Elle a été lancée dans le cadre « du plan d'action stratégique de l'établissement » établi en 2009. La réalisation de cette cartographie a été formalisée dans une note du 26 mai 2010 définissant la politique de contrôle interne et a abouti en juillet 2011 à un document de synthèse intitulé « univers des risques de FAM » qui identifie 45 risques classés par « famille de risques ». Chaque risque fait l'objet d'une fiche et d'une cotation de 1 à 4.

Il s'agit d'une approche « top-down » qui devait être complétée par une analyse des risques par processus effectuée dans le cadre de la réingénierie des processus citée au 2.1.4.

- l'autre limitée au domaine comptable et financier.

Elle a été menée par l'Agent Comptable dans le cadre d'une lettre de mission du 10/01/2010. Elle a donné lieu à un chantier intitulé « maîtrise des risques comptables et financiers » (MRCF). Dans ce cadre, les risques sont évalués au niveau de chaque processus ou « aide » dans une « fiche d'identification des aides » établie par l'Agent Comptable mais elle ne fait pas référence à l'univers des risques cité au paragraphe précédent.

Bien que menées en parallèle ces deux démarches sont désormais coordonnées par la nouvelle mission d'appui au pilotage et à la gouvernance (M-APG) qui a été créée auprès du DG pour piloter la démarche globale de contrôle interne et de maîtrise des risques.

Dans la mise en œuvre de l'audit des processus décrits au 2.4 ci-après, ce sont les risques les plus critiques issus de l'« univers des risques de FAM » qui doivent être pris en compte, à ce stade, par la mission d'audit.

Elle les a classés par type de processus et familles de risques selon la terminologie de la cartographie réalisée par FAM. Il faut souligner que la numérotation introduite dans le tableau ne correspond pas au niveau de criticité.

Type de Processus	Nature du risque
Gestion des crédits d'intervention, paiement d'aides nationales aux exploitants et aux filières agricoles, autres dispositifs d'intervention	<ul style="list-style-type: none"> 12. Mauvaise exécution budgétaire/inefficacité et inefficience du suivi budgétaire (C1) 13. Non-conformité, non sincérité et non exhaustivité de la comptabilité et des imputations comptables (C3) 14. Inefficacité et inefficience des contrôles sur les aides (C5) 15. Inefficience des processus (D1) 16. Incapacité à respecter les engagements pris (D3) 17. Incapacité à mettre en œuvre les dispositifs dans les délais (D4) 18. Inefficacité/inefficience des contrôles jusqu'à l'ordonnancement sur les dossiers d'aide (D6) 19. Aides illégales (D7) 20. Non respect des taux de contrôles (D8) 21. Non respect des obligations conventionnelles en matière de délais (D10) 22. Non prise en compte d'une évolution réglementaire (D11)
Gestion des crédits de fonctionnement de l'établissement	<ul style="list-style-type: none"> 11. Non-conformité, non sincérité et non exhaustivité de la comptabilité et des imputations comptables (C3) 12. Défaillance dans le processus de paiement des dépenses de fonctionnement de l'établissement (C4) 13. Méconnaissance des coûts (C9) 14. Manque de sécurité de la dépense publique (C13) 15. Non respect des règles de la commande publique (D13)
Remontée de l'information financière pour la gestion budgétaire et l'établissement du bilan de l'État	<ul style="list-style-type: none"> 4. Mauvaise réconciliation des dettes et créances entre FAM et l'État (C11) 5. Insuffisance des reportings financiers (fréquence et périmètre) (C12)

Par ailleurs on trouvera, à titre d'exemple, en annexe I une matrice d'analyse des risques élaborée par les auditeurs au stade de la phase de prise de connaissance et portant sur le processus « allouer les aides CPER 2009-2013 ».

2.2.2 - Les éléments identifiés lors des entretiens en administration centrale

La DGPAAT rappelle que les relations établies avec FAM sont calées sur la note de service du 20 mars 2011 et affirme l'importance du contrat d'objectif et de performance conclu pour la période 2011-2013 en cours de renégociation. Malgré des relations très suivies avec FAM (réunions bimestrielles de trésorerie et réunions préalables avant chaque conseil d'administration), elle souligne ne disposer d'une vision de la situation financière globale de l'opérateur qu'annuellement et « a posteriori ». Elle estime donc manquer d'informations permettant de mieux se projeter dans l'avenir. La DGPAAT considère que FAM obtient de bons résultats sur la gestion des aides communautaires et s'inscrit dans une dynamique d'amélioration continue de sa gestion et de ses procédures de contrôle.

Le SAFSL souhaite que le champ de l'audit couvre les phases de programmation et de gestion budgétaire des crédits de FAM. En effet, compte tenu du grand nombre de mesures gérées par cet établissement, il existe un risque de ne pas assurer la soutenabilité budgétaire si l'information de la tutelle est non fiable, insuffisante ou tardive. En vue de l'application du décret GBCP du 7 novembre 2012, il est en outre intéressant d'identifier les problèmes posés et les réponses envisagées par FAM.

2.2.3 - Analyse des risques

La cartographie (recensement et analyse) des risques identifiés par FAM comme entrant dans son périmètre d'activité, apparaît comme très documentée. La fonction de pilotage du dispositif est bien assurée et intégrée dans l'ensemble de la structure. Il reste à vérifier le niveau d'appropriation par l'ensemble des services.

Néanmoins le principal problème identifié par la mission pour faire une première évaluation de la qualité de l'analyse de risque réside dans la dualité des 2 approches exposées au 2.2.1.

2.3 - Le référentiel et la mise en œuvre du CICF par FranceAgriMer

L'organisation du contrôle interne de FAM s'articule autour des 5 chapitres du référentiel « COSO 1 »⁶⁰ : l'environnement de contrôle, l'information et la communication, l'évaluation des risques, les activités de contrôle, le pilotage. Pour chacun de ces chapitres, et en tenant compte du double cadre réglementaire national et communautaire dans lequel intervient l'établissement, des cibles d'actions, procédures et activités de contrôle sont fixées.

- L'environnement de contrôle

L'environnement de contrôle de FranceAgriMer s'appuie sur la décision d'organisation qui détermine les responsabilités et la décision de délégation de signature du Directeur Général de FAM. Ces documents sont régulièrement actualisés et publiés; la dernière décision d'organisation date du 29 juillet 2013.

Une charte de maîtrise des risques de conflit d'intérêts a été établie et adressée à chaque agent. Un code d'éthique et de déontologie doit la compléter.

⁶⁰ Le COSO 1 est le référentiel de contrôle interne initial défini par le Committee Of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission et utilisé dans le cadre de la mise en place des dispositions de la loi SOX (loi de sécurité financière).

L'organisation de FranceAgriMer est structurée autour de l'ordonnateur et du comptable qui sont organiquement et structurellement séparés. Le principe de séparation des tâches imposé par la réglementation européenne en tant qu'Organisme Payeur est mis en œuvre sur tous les processus de gestion. Les postes sensibles requérant une surveillance particulière sont listés.

Les modalités d'intervention de FranceAgriMer et les droits et obligations des bénéficiaires des subventions sont stipulées par les réglementations ou par les décisions du directeur général de l'établissement validées par le Directeur Général des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires (DGPAAT) du MAAF. Des guides de procédures et des contrôles automatisés sont mis en place pour les principaux dispositifs d'aides.

- L'information et la communication

Les documents clés de FAM ainsi que les normes, procédures et outils sont accessibles sur l'intranet de l'établissement par tous les agents, où qu'ils exercent.

Une communication à destination du personnel relative aux dispositions de contrôle interne est prévue annuellement. Des tableaux de bord standardisés ont été mis en place pour fournir un reporting régulier au comité de direction.

- L'évaluation des risques

Dans le cadre de la réingénierie des processus, chaque processus traité a donné lieu à l'analyse des risques qui lui sont inhérents et à la définition des procédures de gestion de ces risques. Une cartographie puis une matrice des risques a été établie à l'appui de cette démarche.

Sur le plan financier, les modalités de déploiement du projet MRCF ont été fixées en 2011 ; elles structurent l'action à mener à l'horizon 2014 autour de 12 axes de progrès. Des fiches de risque comptable et financier établies en relation avec le service de la régularité des procédures définissent après évaluation du risque et analyse de l'existant le plan d'actions à mettre en œuvre.

- Les activités de contrôle

Le dispositif de contrôle mis en place comprend l'ensemble des politiques, directives, mesures et outils relatifs aux contrôles s'appliquant à l'ensemble de l'établissement auxquels s'ajoutent les contrôles spécifiques à chaque processus d'intervention. Il s'articule autour de trois niveaux : les contrôles de premier niveau manuels ou embarqués dans les systèmes d'information incombant aux agents intervenant directement sur les processus ; les contrôles de l'agence comptable et des directions spécialisées indépendantes des processus d'intervention ; le pilotage assuré par le comité de direction assisté par le service de la régularité des procédures, puis par la M-APP, et la mission d'audit interne de FranceAgriMer.

L'agence comptable a initié pour le contrôle des aides une méthode appelée contrôle intelligent de la dépense, reposant sur une analyse de risque partenariale et une identification d'un niveau de risques déterminant l'échantillon à contrôler et les points de contrôle. Cette méthode déployée dans l'ensemble des services de FranceAgriMer a été mise en œuvre en 2011 sur les mesures nouvelles, les mesures à enjeux et celles présentant des taux d'anomalies élevés ; la majorité des aides a été ainsi couverte au cours de cet exercice. Elle a été

généralisée en 2012. Au cours de ce même exercice, un dispositif de gouvernance des rejets a été formalisé afin de parvenir à un pilotage des anomalies conduisant à la mise en place de dispositifs correctifs, soit par adaptation des contrôles du comptable, soit par mise en œuvre de mesures correctives.

Des contrôles externes sont également réalisés, notamment par la Cour des comptes et la Commission de certification des comptes des Organismes Payeurs (CCCOP).

- Le pilotage du contrôle interne

Un comité de pilotage du contrôle interne a été constitué rassemblant autour du DG l'agent comptable, les directeurs, le chef de la mission d'audit interne et le chef du service de la régularité des procédures. Il est réuni trimestriellement. Outre la fixation de la politique de contrôle interne et la validation du cadre méthodologique d'élaboration des outils de contrôle interne, il veille à son évolution en fonction de la politique générale de l'établissement et à sa bonne mise en œuvre sur la base d'un reporting régulier.

Le pilotage du dispositif s'appuie également sur le réseau « des référents contrôle interne » et sur l'autoévaluation annuelle demandée à chaque directeur sur l'efficacité de l'environnement de contrôle mis en place par ses équipes.

Les représentations territoriales de FranceAgriMer, placées sous l'autorité du Préfet de région, s'inscrivent dans le système de contrôle interne de l'établissement sous la supervision du siège.

2. 4 - Les processus sélectionnés pour l'audit

2.4.1 - La gestion des crédits d'interventions : dispositifs d'aides nationales aux exploitants et aux filières agricoles, autres dispositifs

- Les aides CPER allouées pour la période 2009-2013 compte tenu du montant des aides allouées (85 M€ de crédits engagés au 1/01/2011) et du caractère **de** « projet pilote » dans le cadre de l'opération réingénierie des processus ;
- Les aides accordées aux entreprises dans le cadre des conventions « expérimentation » (15 M€ de crédits engagés au 18/01/2011) ;
- Le plan d'aide au plus démunis compte tenu de la complexité du dispositif ;

2.4.2 - La gestion des crédits de fonctionnement, notamment à travers la mise en place du service facturier

2.4.3 - La remontée de l'information financière pour la gestion budgétaire et l'établissement du bilan de l'État (approche transversale)

Il s'agit du point de vue des auditeurs d'examiner les processus au sein de l'établissement qui permettent de mobiliser les données nécessaires à la tutelle lors de l'élaboration du budget de l'établissement, lors de la préparation du budget du ministère et lors des réunions de trésorerie, concernant plus précisément :

- la comptabilité d'engagement en AE et CP, par groupes homogènes de dépenses d'intervention : il s'agit d'établir les échéanciers prévisionnels des paiements en regard des engagements historiques et de ceux prévus
- le suivi de l'exécution de ces prévisions et, le cas échéant, recalage de ces échéanciers.
- l'élaboration du bilan et du hors bilan de l'établissement FAM étant entendu que le champ des investigations sera limité aux processus explicités au 2.4.1 et 2.4.2 ci-dessus.

Il est à noter que la production de ces données est un des axes forts du décret "GBCP" et qu'elle conditionne également la qualité des prévisions de trésorerie de l'établissement et de son suivi par la tutelle notamment à compter de 2013.

2.5 - La matrice provisoire des risques

Les principaux risques identifiés au terme de la phase de prise de connaissance sont synthétisés ,à titre d'exemple, pour un processus entrant dans le champ de l'audit (les aides CPER 2009-2013), dans une matrice des risques provisoire (car ne s'intéressant qu'aux risques inhérents) Cette matrice provisoire figure en annexe 1. Elle sera complétée au fur à mesure de l'avancement des travaux.

Cette matrice présente sous forme d'un tableau en 5 colonnes:

- le libellé de l'activité distinguée au sein du processus ;
- une description succincte de chacune des activités, regroupées par acteur concerné, au sein du processus et sous processus audité;
- la description du risque pris en compte ;
- la cotation du risque sur une échelle de 1 à 4 par risques croissants : faibles, modérés, moyens, forts ;
- les mesures de contrôle attendues et/ ou prévues.

•III- Déroulement de l'audit

3.1 Phases de l'audit

L'approche méthodologique est fondée sur les étapes suivantes :

- **Phase préalable de prise de connaissance**

analyse générale de la problématique

examen de la documentation constituant le référentiel du Contrôle Interne

élaboration et envoi des questionnaires de prise de connaissance (QPC)

contacts préalables avec le commanditaire et les services à auditer pour repérer les risques les plus importants

élaboration d'une matrice des risques provisoires (Cf. 2.5)

élaboration du cahier des charges et validation par le commanditaire

réunion d'ouverture avec présentation du cahier des charges à l'audit

- **Phase d'audit proprement dit**

- élaboration et envoi des questionnaires de contrôle interne (QCI)
- entretiens avec les différents acteurs des processus y compris le CGEFI de FAM (liste à déterminer au vu du retour des QCI et des contacts préalables)
- examen sur place des modalités de gestion de certains processus retenus dans l'audit (liste à déterminer au vu du retour des QCI et des contacts préalables)
- examen sur place de l'existence, de l'effectivité/efficacité et de l'efficience de certains dispositifs de contrôle interne, examen portant sur la conception et sur la mise en œuvre, conduite de tests de permanence (liste à déterminer au vu du retour des QCI et des contacts préalables)
- éventuellement, conduite de tests de corroboration (tests détaillés)

- **Phase de synthèse et restitution**

3.2 - Sélection des sites audités

Trois sites en région seront sélectionnés pour auditer les dispositifs de contrôle interne mis en place dans la phase d'ordonnement de la dépense et les liaisons avec les services chargés de la liquidation. Il s'agit des régions Aquitaine, Rhône-Alpes et Nord Pas de Calais.

Le service facturier sera audité sur le site de Montreuil.

3.3 - Composition de l'équipe d'audit

Auditeurs	Fonction	Adresse courriel
<i>Auditeur-coordonnateur</i> Eric SUISSE de SAINTE-CLAIRE	CGAAER	eric.suisse-de-sainte-claire@agriculture.gouv.fr
<i>Auditeurs</i> Jean-Louis BUER Dominique RIFFARD Philippe LINQUERCQ Nicolas VERON	CGAAER CGAAER DGFIP 93 DGFIP 93	jean-louis.buer@agriculture.gouv.fr dominique.riffard@agriculture.gouv.fr philippe.linquercq@dgfip.finances.gouv.fr nicolas.veron@dgfip.finances.gouv.fr
<i>Superviseur</i> M. Bernard CAISSO	CGAAER	bernard.caisso@agriculture.gouv.fr

3.4 - Calendrier de la mission

Novembre 2013	Phase de prise de connaissance (entretiens, documentation)
Décembre 2014	Élaboration du cahier des charges et de la matrice de risques
Janvier 2014	Validation du cahier des charges avec le commanditaire
Février, mars 2014	Réunion d'ouverture (présentation du cahier des charges à l'audité) Élaboration des questionnaires de contrôle interne (QCI)
Avril, mai, juin 2014	Préparation des déplacements Phase d'audit sur le terrain conclue par une réunion de restitution à chaud avec l'audité
Septembre 2014	Rédaction du rapport provisoire avec proposition de date butoir pour les réponses
Octobre 2014	Phase contradictoire avec date butoir
Selon date butoir	Réunion de restitution avec le commanditaire
Selon date butoir	Production du projet de plan d'actions par les services audités
Selon date butoir	Signature du rapport définitif par les auditeurs avant diffusion

Annexe 3 : L'univers des risques de FAM



DRSSO/SRP
18/07/2011

UNIVERS DES RISQUES DE FranceAgriMer 45 risques identifiés		
A - Risques stratégiques : risques liés aux décisions stratégiques de l'établissement : 4 risques identifiés		
A1		Désengagement des professionnels dans la gouvernance de l'établissement
A2	Image / Réputation	Dégradation de notre image auprès de nos tutelles et professionnels.
A3		Mauvaise maîtrise de la communication extérieure
A4	Facteurs externes	Inadéquation entre les moyens et les missions de l'établissement
B - Risques de gouvernance : risques liés à la gouvernance de l'établissement 3 risques identifiés		
B1		Non respect des orientations de FranceAgriMer par une de ses représentations territoriales
B2		Mauvaise coordination entre les différents chantiers de réingénierie des processus
B3		Mauvaise hiérarchisation des priorités avec contraintes
C - Risques comptables et financiers : risques liés aux actifs financiers de l'établissement et risques liés aux processus comptable 13 risques identifiés		
C1		Mauvaise exécution budgétaire/inefficacité et inefficience du suivi budgétaire
C2		Appel des garanties accordées par FranceAgriMer
C3		Non-conformité, non sincérité et non exhaustivité de la comptabilité et des imputations comptables
C4		Défaillances dans le processus de paiement des dépenses de fonctionnement de l'établissement
C5		Inefficacité et inefficience des contrôles sur les aides
C6		Inefficacité de la gestion des créances
C7		Inexactitude, insuffisance de trésorerie et coût de gestion élevé
C8		Irrégularité fiscale / TVA
C9		Méconnaissance des coûts
C10		Non maîtrise de l'information sur les cautions (inventaires, engagements)
C11		Mauvaise réconciliation des dettes et créances entre FranceAgriMer et l'Etat
C12		Insuffisance des reportings financiers

F3	Interruption	Indisponibilité du Système d'information
F4	Maintenance	Perte de la maîtrise des outils informatiques



DRSSO/SRP
18/07/2011

FranceAgriMer

C13	Manque de sécurité de la dépense publique	
<p>D - Risques opérationnels : risques liés à l'exécution des processus (autres que comptables) 15 risques identifiés</p>		
D1	Inefficience des processus	Cloisonnement entre les entités internes
D2	Inefficacité	Incapacité à faire face à la réactivation de dispositifs en suspens
D3		Incapacité à respecter les engagements pris
D4		Incapacité à mettre en œuvre les dispositifs dans les délais
D5	Interruption de service	Indisponibilité du personnel du matériel ou du système d'information
D6	Non conformité	Inefficacité inefficience des contrôles jusqu'à ordonnancement sur les dossiers d'aide
D7		Aides illégales
D8		Non respect des taux de contrôle réglementaires
D9		Non respect des obligations réglementaires en matière de déclarations communautaires
D10		Non respect des obligations réglementaires en matière de délais
D11		Non prise en compte d'une évolution réglementaire
D12		Non-conformité des documents mis en ligne
D13		Juridique
D14	Mise en cause de la responsabilité des dirigeants	
D15	Mise en cause de la responsabilité civile de l'établissement	
<p>E - Risques Ressources humaines 5 risques identifiés</p>		
E1	Inadéquation ou perte de compétences	Incapacité à adapter les compétences des équipes à l'évolution des missions
E2		Perte d'un savoir faire ou d'un réseau clés
E3	Motivation des équipes	Démotivation de l'encadrement
E4	Social/grève	Détérioration du climat social; risque de grève.
E5	Relations humaines	Dysfonctionnements résultant d'un conflit de personnes
<p>F - Risques système information 4 risques identifiés</p>		
F1	Mauvaise maîtrise des évolutions	Inadaptation des évolutions informatiques aux besoins des utilisateurs
F2		Mauvaise synchronisation entre l'évolution des processus et l'adaptation du système d'information
F3	Interruption	Indisponibilité du Système d'information
F4	Maintenance	Perte de la maîtrise des outils informatiques

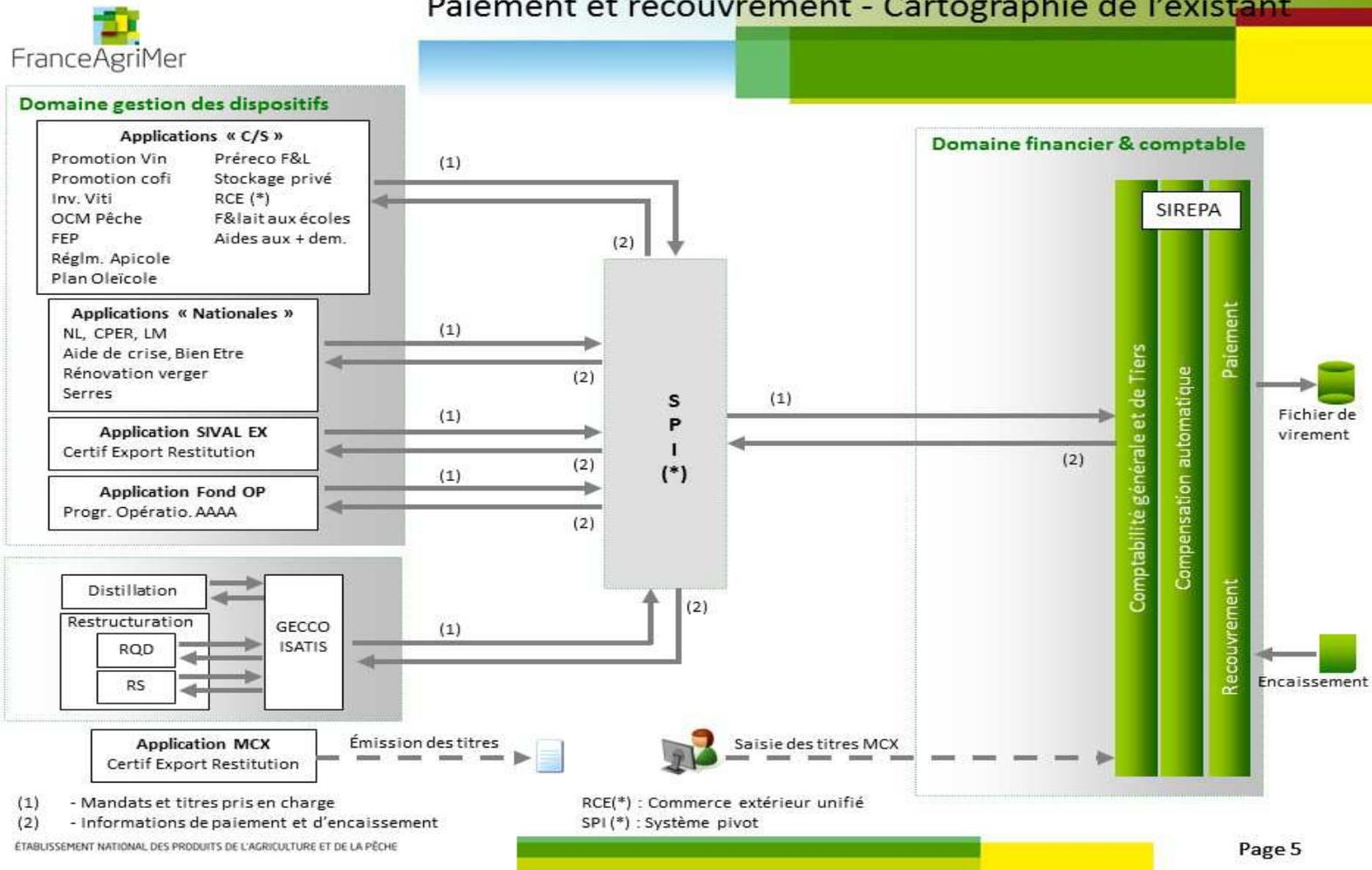


G - Risques organisationnels : risques liés à l'organisation de l'établissement
1 risque identifié

G1	Répartition tâches et responsabilités	Mauvais dimensionnement des équipes par rapport à la charge de travail
----	---------------------------------------	--

Annexe 4 : Présentation du système d'information de FAM

Paielement et recouvrement - Cartographie de l'existant



Annexe 5 : Réponse de FranceAgriMer aux recommandations

Recommandation 1

Achever en 2015 la convergence des démarches de maîtrise des risques engagées portant l'une sur l'ensemble des activités de l'établissement, l'autre sur le domaine comptable et financier, sous la responsabilité du comité de pilotage de contrôle interne.

La convergence entamée en 2013 se poursuit. La révision des risques stratégiques, comptables et financiers de l'établissement a été effectuée en juillet 2014 dans ce format (travail piloté conjointement en Comité de direction dédié CI). La recommandation sera mise en œuvre.

Recommandation 2

Organiser le dispositif de contrôle interne du processus de gestion des CPER en s'appuyant sur un niveau de supervision renforcé au niveau du chef de service régional (DRAAF) et des contrôles par sondages au niveau de l'ordonnateur et du comptable centraux.

Le service ordonnateur avait effectivement programmé d'alléger immédiatement ses contrôles de supervision dès lors que le taux d'anomalie relevé est inférieur ou égal à 5%.

L'Agence comptable mettra en œuvre la recommandation (hors expérimentation, les taux de rejet sur les actions CPER sont effectivement faibles).

Recommandation 3

Renforcer les contrôles des dépenses directes de personnel imputées aux projets financés par l'aide à l'expérimentation.

Une première mise en œuvre de contrôles sur place des aides à l'expérimentation est programmée sur l'exercice 2015 (le nombre de contrôles réalisable restant soumis à la disponibilité des moyens humains après réalisation des contrôles sur place obligatoires communautaires, avec des plafonds d'emploi très contraints). Le service ordonnateur prévoit dans le cadre de son analyse de risques de cibler plus particulièrement, au sein des dépenses de personnel, les dépenses présentées sur plusieurs projets et de vérifier la cohérence des temps présentés à l'aide pour un collaborateur donné en croisant l'ensemble des informations disponibles sur place (outils d'enregistrement des temps de travaux, fiches de paie, contrat de travail, ...).

Recommandation 4

Assurer l'objectivité des experts requis dans le cadre de la procédure d'instruction des aides à l'expérimentation et la traçabilité de leurs avis.

Le service ordonnateur va étudier les pistes d'amélioration de ces points dans la procédure d'instruction.

Recommandation 5

Mettre en place un circuit direct et unique de l'ensemble du processus dans l'interface client-serveur.

Le projet informatique programmée par FranceAgriMer sera relancé dès que la procédure et les normes FEAD seront stabilisées (une participation au financement est également attendue de la DGCS).

Recommandation 6

Mettre en place un suivi des anomalies relevant des associations.

L'évolution structurelle du dispositif va donc faciliter l'information de FranceAgriMer sur les suites de contrôle relatives aux associations.

Recommandation 7

- **Harmoniser les pratiques entre les services prescripteurs**
 - . **Élaborer un contrat de service exhaustif présentant notamment de manière précise le rôle de chacun des acteurs, insistant sur les délais gestionnaire et comptable, qui concourent au délai global de paiement**
 - . **Mettre en place des fiches procédures communes à l'ensemble des services, afin d'uniformiser les pratiques en amont du SFACT**
 - . **Organiser un suivi des délais gestionnaire et comptable, afin d'identifier dans le flux dépense les étapes les plus « chronophages », afin d'améliorer le DGP.**

La recommandation sera mise en oeuvre.

Recommandation 8

- **Consolider les procédures de contrôle du SFACT**
 - . **Créer un organigramme fonctionnel de façon à assurer la continuité de service, notamment lors des périodes d'intérim (ex : relance des services gestionnaires pour obtenir le CSF)**
 - . **Assurer la traçabilité des contrôles effectués par le SFACT, notamment pour les retenues de garantie, et demander la transmission du décompte général définitif à l'appui de la dernière facture du marché correspondant**
 - . **Communiquer aux agents du SFACT en complément de la liste des personnes habilitées à constater le service fait, leur paraphe respectif**
 - . **Suivre les suspensions de mandats, afin de fluidifier l'exécution de la dépense.**

La recommandation sera mise en oeuvre.

Recommandation 9

- **Renforcer la capacité d'expertise du SFACT, pour lui permettre de rapprocher la constatation du service fait avec une facture atypique ou à défaut extraire certaines dépenses du mode facturier.**

Les deux pistes d'amélioration seront examinées au regard des moyens disponibles et la recommandation sera mise en oeuvre.

Annexe 6 : Plan d'actions de suivi des recommandations

PLAN D' ACTIONS DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS – avril 2015

Réf.	Constat	Recommandation	Actions FranceAgriMer	Pilote	Planning
Recommandation relative au pilotage du contrôle interne					
N°1 page 15	En synthèse, le pilotage de la maîtrise des risques au sein de FAM, après une phase initiale où deux processus ont été conduits de manière dissociée pour des raisons pratiques et de sécurisation préalable de la chaîne d'engagement et de paiement, retrouve depuis 2013 un certain niveau de convergence, qu'il conviendrait d'améliorer encore.	Achever en 2015 la convergence des démarches de maîtrise des risques engagées portant l'une sur l'ensemble des activités de l'établissement, l'autre sur le domaine comptable et financier, sous la responsabilité du comité de pilotage de contrôle interne.	<p>La convergence entamée en 2013 se poursuit :</p> <ul style="list-style-type: none"> - La révision des risques stratégiques, comptables et financiers de l'établissement a été effectuée en juillet 2014 en Comité de direction dédié Pilotage du CI. - La révision des risques processus a été lancée en 2015. Les travaux sont pilotés par MAPG et partagés avec AC, ils s'étaleront sur 18 mois et sont priorisés en fonction des risques stratégiques. - MAPG et AC représentent conjointement l'établissement au sein du réseau de référents du contrôle interne comptable du MAAF - La généralisation du contrôle proportionné aux risques et aux enjeux par l'AC est à l'étude en concertation avec MAPG et la direction générale. - Les travaux de mise aux normes GBCP de l'établissement sont pilotés par SG/SAF et conduits en ateliers avec MAPG, AC, et SG/SI (+ métiers en fonction des sujets). 	<p>MAPG & AC</p> <p>Comité pilotage CI</p> <p>MAPG</p> <p>MAPG & AC</p> <p>AC</p> <p>SG/SAF</p>	<p>Fait 07/2014</p> <p>En cours 2015 et 2016</p> <p>09/2014</p> <p>En cours</p> <p>En cours 2014/2015</p>
Recommandations relatives au contrôle interne de la gestion des aides nationales					
N°2 page 24	La procédure CPER fait apparaître trois niveaux de supervision, en plus de cadres financiers et réglementaires rigoureux et de contrôles embarqués dans SIVAL-CPER. Pour compréhensible que cette situation fût dans la phase initiale de reprise des CPER et de constitution de FAM, elle paraît aujourd'hui manquer d'efficience et conduire à des redondances pour des écarts non critiques et peu significatifs.	Organiser le dispositif de contrôle interne du processus de gestion des CPER en s'appuyant sur un niveau de supervision renforcé au niveau du chef de service régional (DRAAF) et des contrôles par sondages au niveau de l'ordonnateur et du comptable centraux	<p>Le service ordonnateur siège allège ses contrôles dès lors que le taux d'anomalie relevé pour un ST est inférieur ou égal à 5%. Cependant, le taux d'anomalie des CPER à la supervision siège reste encore entre 10 et 15% pour plusieurs ST.</p> <p>A noter que 2015 est la dernière année de paiement des CPER (il ne restera que quelques fins de dossiers en 2016).</p> <p>L'Agence comptable mettra en œuvre la recommandation (hors expérimentation, les taux de rejet sur les actions CPER après</p>	<p>DINT-SAN</p> <p>AC</p>	<p>Supervision allégée si taux d'anomalies <5%</p> <p>1^{er} semestre 2015</p>

Réf.	Constat	Recommandation	Actions FranceAgriMer	Pilote	Planning
			supervision siège sont effectivement faibles, à savoir 1.66% et 2.43% pour respectivement CPER Investissement et CPER appui technique pour 2014).		
Recommandations relatives au contrôle interne de la gestion des aides à l'expérimentation					
N°3 page 27	<p>Les auditeurs remarquent toutefois que les avis d'experts requis par la procédure ne présentent pas toujours la qualité attendue.</p> <p>Ils relèvent également que les vérificateurs se reposent complètement sur les commissaires aux comptes pour valider les dépenses de personnel et leur affectation au programme financé, alors que ces derniers ne se livrent qu'à des tests très partiels sur ces dépenses constituant l'essentiel des charges justifiées par les demandeurs quant à la bonne utilisation des fonds.</p> <p>La réalisation de contrôles approfondis de second niveau sur quelques opérations permettrait de vérifier s'il existe un risque de dérive sur ces dépenses de personnels. Cet absence de contrôle est paradoxale au regard du constat d'un contrôle approfondi des frais de déplacement, pourtant attestés par les CAC, alors qu'ils représentent un faible enjeu financier.</p>	Renforcer les contrôles des dépenses directes de personnel imputées aux projets financés par l'aide à l'expérimentation	<p>Le service des contrôles étudie avec le service des aides nationales les évolutions qui pourraient être proposées à la direction en matière de contrôles sur place des aides nationales.</p> <p>Un premier test de contrôle sur place des aides à l'expérimentation est programmé sur l'exercice 2015, le critère retenu pour la sélection du dossier est son montant significatif.</p> <p>Le manuel de procédure de contrôle dédié est en cours d'élaboration.</p> <p>Le nombre de contrôles réalisable restera soumis à la disponibilité des moyens humains de l'établissement, limités par les plafonds d'emploi et très contraints au regard du nombre de contrôles sur place obligatoires sur dispositifs communautaires. Il sera adapté en fonction des constats effectués sur les premiers contrôles réalisés.</p>	DINT-UCONT	Exercice 2015
N°4 page 27		Assurer l'objectivité des experts requis dans le cadre de la procédure d'instruction des aides à l'expérimentation et la traçabilité de leurs avis.	<p>Depuis janvier 2015, les aides à l'expérimentation sont gérées sur fonds CASDAR.</p> <p>La procédure est totalement revue.</p> <p>La lettre de mission et une fiche standardisée pour émission des avis sont en cours de formalisation.</p> <p>A partir de 2016, le Comité d'experts s'appuiera sur les Comités scientifiques et techniques des instituts de recherche.</p>	DINT-SAN	Exercice 2015 et 2016 (dispositifs CASDAR)

Réf.	Constat	Recommandation	Actions FranceAgriMer	Pilote	Planning
Recommandations relatives au contrôle interne des aides aux plus démunis					
N°5 page 34	Les auditeurs ont pu mesurer que la procédure « aide aux plus démunis », y compris le PNAA, ne présente pas de risques majeurs, étant donné son fort encadrement communautaire, ses procédures de concertation, son recours aux appels d'offre, la présence de conventions très précises avec les associations et le recours aux services régionaux de FAM chargés du contrôle. Le faible taux de rejet comptable le confirme.	Mettre en place un circuit direct et unique de l'ensemble du processus dans l'interface client-serveur.	La DGCS a été officiellement désignée début avril 2015 «Autorité de gestion du FEAD», FranceAgriMer étant l'organisme intermédiaire.		
N°6 page 34	Toutefois, la double saisie informatique, sur tableau MS-Excel® et l'application «C/S» comporte un risque de perte d'information avéré : FAM doit donc y remédier rapidement en permettant un suivi direct et unique de l'ensemble du processus en adaptant l'application «C/S» existante. Par ailleurs, la mission a pu noter que l'établissement public ne sait pas ce que deviennent les anomalies relevant des associations et transmises au ministère des affaires sociales. Il convient de faire un retour régulier à FAM : le ministère chargé de l'agriculture devrait intervenir en ce sens auprès du ministère chargé des affaires sociales. Enfin, FAM assure la gestion de cette procédure nationale sans qu'une dotation en personnel et en crédits de fonctionnement spécifique n'ait été attribuée : dans un contexte de réduction continue des moyens en personnel de l'opérateur, il conviendrait de prévoir, si les pouvoirs publics veulent continuer à le voir gérer cette procédure, de régler cette question	Mettre en place un suivi des anomalies relevant des associations	La procédure de gestion des fonds est révisée, avec introduction de la certification du service fait (CSF) et les suites de contrôles seront gérées par FranceAgriMer. L'analyse de risques du nouveau processus est programmée. Les crédits de fonctionnement et d'investissement liés à la mise en œuvre du FEAD/PNAA vont être transférés du Ministère chargé de l'agriculture vers celui chargé des affaires sociales. Une convention DGCS/FranceAgriMer va déterminer les moyens alloués à l'établissement – charges de personnel, d'investissement informatique et de fonctionnement -, elle est en phase d'élaboration. FranceAgriMer a déjà engagé en 2014 une mise à niveau de l'outil CS pour amélioration et adaptation au nouveau fonds, et une refonte complète sera effectuée sur la période 2015/2016 en fonction des moyens finalement alloués à ce poste par la DGCS.	DINT-SRMPS MAPG DINT-SRMPS	Contrôles sur FEAD/PNAA (à partir du programme en cours) T2 2015 T2 2015

Réf.	Constat	Recommandation	Actions FranceAgriMer	Pilote	Planning
Recommandations relatives au contrôle interne du service facturier					
N°7 page 40		<p>Harmoniser les pratiques entre les services prescripteurs</p> <ul style="list-style-type: none"> - Élaborer un contrat de service exhaustif présentant notamment de manière précise le rôle de chacun des acteurs, insistant sur les délais gestionnaire et comptable, qui concourent au délai global de paiement. - Mettre en place des fiches de procédure communes à l'ensemble des services, afin d'uniformiser les pratiques en amont du SFACT - Organiser un suivi des délais gestionnaire et comptable, afin d'identifier dans le flux de dépenses les étapes les plus chronophages et améliorer le DGP 	<p>Les procédures et TdB seront révisés et formalisés dans le cadre des travaux de mise aux normes GBCP.</p> <p>L'élaboration du contrat de service est programmée. Il répondra à l'organisation arrêtée dans le cadre de la mise aux normes GBCP (cf. recommandation n°9)</p>	SG/SAF AC MAPG	Travaux en cours, seront finalisés pour 2016 (avec mise en œuvre de Sirepa GBCP)
N°8 page 40		<p>Consolider les procédures de contrôle du SFACT</p> <ul style="list-style-type: none"> - Créer un organigramme fonctionnel de façon à assurer la continuité de service, notamment lors des périodes d'intérim (ex : relance des services gestionnaires pour obtenir le CSF) - Assurer la traçabilité des contrôles effectués par le SFACT, notamment pour les retenues de garantie, et demander la transmission du décompte général définitif à l'appui de la dernière facture du marché correspondant 	<p>Programmé sur 2015.</p> <p>Cette recommandation sera prise en compte (pour le suivi des marchés, marché Milan principalement concerné par les retenues de garantie et les DGD).</p>	AC AC	2015 2015

Réf.	Constat	Recommandation	Actions FranceAgriMer	Pilote	Planning
		<ul style="list-style-type: none"> - Communiquer aux agents du SFACT, en complément de la liste des personnes habilitées à constater le service fait, leur paraphe respectif. - Suivre les suspensions de mandats afin de fluidifier l'exécution de la dépense. 	<p>Programmé sur 2015.</p> <p>Renforcement du suivi programmé sur 2015.</p>	<p>AC</p> <p>AC</p>	<p>1^{er} semestre 2015</p> <p>1^{er} semestre 2015</p>
N°9 page 40		Renforcer la capacité d'expertise du SFACT, pour lui permettre de rapprocher la constatation du service fait avec une facture atypique ou à défaut extraire certaines dépenses du mode facturier.	Le périmètre de compétences et l'organisation du service facturier font l'objet d'une réflexion conjointe ordonnateur/comptable dans le cadre des travaux préparatoires à la GBCP.	AC	Décision arrêtée d'ici fin 2015

Annexe 7 : Liste des personnes rencontrées

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Catherine GESLAIN LANEELLE assistée de F. Prebay et F. Pouyaud	DGPAAT	DG	20/11/2013
Christian LIGEARD assisté de P. Auzary, N. le Quelennec, R. Travers et R. Cardinet	SG/SAFSL	Chef de service	29/11/2013
Eric ALLAIN assisté de F. Covarrubias	FAM	DG	22/11/2013 et 4/04/2014
Pierre FOND assisté de F. Bianchi	FAM/AC	Agent comptable	22/11/2013
Hervé DEPERROIS assisté de A. Censoni	FAM/SG	Secrétaire général	22/11/2013
Françoise COVARRUBIAS	FAM/M-APP	Cheffe de mission coordinatrice de l'audit	5/12/2013
Katia TARASSENKO	FAM- D INT	Cheffe d'unité aides nationales siège	
Emmanuelle MOREAU	FAM- D INT	Cheffe d'unité contrôles (ancienne responsable PEAD)	
Frédéric BIANCHI	FAM/AC	Fondé de pouvoir	5/12/2013
Jean-Pierre NOTARIANNI	FAM/SG	Responsable des systèmes d'information	5/12/2013
Alexandre CENSONI	FAM/SG	Chef du service des affaires financières	16/04/201
Thierry BALIAS	FAM/AC	Chef des services financiers (SFACT)	30/04/2014
Hélène MORAI-MARQUES	FAM/AC	Fondé de pouvoir	30/04/2014
Gilles PELURSON assisté de Mme LABAUNE	DRAAF Rhône-Alpes	Directeur régional	11- 12/06/2014

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Frédéric FIEUX assisté de Eloi DAMAY et Sylvain BERNARD	DRAAF Rhône-Alpes	chef du SR FAM	11-12/06/2014
Sabine HOFFERER assistée de P. SAPPEY (SG)	DRAAF NPC	Directrice régionale	25/06/2014
Xavier LOUVET assisté de Cathy DUFOUR et de l'équipe du SRFAM	DRAAF NPC	chef du SR FAM	25/06/2014
Stéphanie BOSSARD et l'équipe chargée de l'instruction des aides expérimentation	FAM	Adj. Unité aide aux exploitations et expérimentation	22/05, 2/06 et 21/07/2014
François PROJETTI	DRAAF AQUITAINE	Directeur Régional	08/07/2014 et 09/07/2014
Valérie LAPLACE et son équipe	DRAAF AQUITAINE	Chef du service FAM	08/07/2014 et 09/07/2014

Annexe 8 : Liste des sigles utilisés

AC	Agence comptable
AFSSA	Agence française de sécurité sanitaire des aliments
ANSES	Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation
ASP	Agence de services et de paiement
ABC	Agenda budgétaire et comptable
AE	Autorisation d'engagement
CAP	Charges à payer
CHD	Contrôle hiérarchisé de la dépense
CCCOP ou C3OP	Commission de certification des comptes des Organismes Payeurs
CE	Commission européenne
COSO	Committee Of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
CA	Conseil d'administration
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CSF	Constatation du service fait
CDD	Contrat à durée déterminée
CHD	Contrôle hiérarchisé de la dépense
COP	Contrat d'objectif et de performance
CPER	Contrats de Plan État-Région
CGEfi	Contrôle général économique et financier
CICF	Contrôle interne comptable et financier
CBCM	Contrôleur budgétaire et comptable ministériel
CP	Crédits de paiement
DLC	Dates limite de consommation
DLUO	Dates limite d'utilisation optimale
DGD	Décompte général définitif
DGP	Délai global de paiement
DDCSPP	Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations
DGAL	Direction générale de l'alimentation
DGCS	Direction générale de la cohésion sociale
DGPAAT	Direction générale de la production agricole et de l'aménagement du territoire
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DRAAF	Directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
DRSSO	Direction de la régularité et de la sécurité des systèmes et des opérations
ETP	Équivalent temps plein
FAM	FranceAgriMer

GBCP	Gestion budgétaire et comptable publique
LOLF	Loi de finances initiale
M-APP	Maîtrise des risques comptables et financiers
MAAF	Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt
MNA	Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt
MRA	Mission Risques-Audits
ONIGC	Office national interprofessionnel des grandes cultures
Viniflor	Office national interprofessionnel des fruits, des légumes, des vins et de l'horticulture
ONIPPAM	Office national interprofessionnel des plantes à parfum, aromatiques et médicinales
OFIMER	Office national interprofessionnel des produits de la mer et de l'aquaculture
OP	Organisme Payeur
PNAA	Plan national d'aide alimentaire
PNSR	Pôle national de soutien au réseau
PAC	Politique agricole commune
PTF	Procédures techniques et financières
PEAD	Programme européen d'aide aux plus démunis
PLF	Projet de loi de finances
RIB	Relevé d'identité bancaire
RGPP	Revue générale des politiques publiques
SOX	Sarbanes-Oxley Act, loi de sécurité financière des USA
SAF	Service des affaires financières
SAFSL	Service des affaires financières, de la sécurité et de la logistique
SFACT	Service facturier
SGA	Service de gestion des aides
SRP	Service de la régularité des procédures
SIREPA	Système de traitement des données comptables et financières de FAM
TRPC	Tableau de révision et de pilotage des comptes
TFA	Taxes fiscales affectées
TSA	Tri semi-automatique
UE	Union européenne