



CGAAER

CONSEIL GÉNÉRAL

DE L'ALIMENTATION

DE L'AGRICULTURE

ET DES ESPACES RURAUX

Mission n° 15032-01

Audit de l'exercice de la tutelle sur FranceAgriMer

Rapport

établi par

Marc DUVAUCHELLE

Inspecteur général de l'agriculture

François-Gilles LE THEULE

Inspecteur général de l'agriculture

Sylvain MARTY

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

sous la supervision de

Loïc GOUELLO

Inspecteur général de la santé publique vétérinaire
président de la Mission d'Inspection Générale et d'Audit

Mars 2017

Table des matières

RÉSUMÉ	4
LISTE DES RECOMMANDATIONS	6
INTRODUCTION	7
I. ORGANISATION ET DÉROULEMENT DE LA MISSION	8
I.1. LES ENJEUX	8
I.2. LES OBJECTIFS DE LA MISSION D’AUDIT SUR L’EXERCICE DE LA TUTELLE SUR FAM ...	8
I.3. LES CONDITIONS GÉNÉRALES ET LA RÉALISATION DE LA MISSION	8
<i>Cadre réglementaire</i>	8
<i>Contexte de la mission</i>	10
II. FRANCEAGRIMER : SA SPÉCIFICITÉ, SES MISSIONS, SES OBJECTIFS 11	
II.1. ORIGINE DE L’ÉTABLISSEMENT.....	11
II.2. LA SPÉCIFICITÉ DE LA GOUVERNANCE DE L’ÉTABLISSEMENT	11
II.3. LES MISSIONS ET LES OBJECTIFS DE FRANCEAGRIMER	11
II.4. LES MOYENS DE FRANCEAGRIMER.....	12
<i>Dépenses communautaires : 402 586 659 €</i>	13
<i>Dépenses d’intervention nationales : 297 226 770 €</i>	13
<i>Dépenses de fonctionnement : 146 032 630 €</i>	13
II.5. EN RÉSUMÉ.....	14
III. L’ORGANISATION ET LES OBJECTIFS DE LA TUTELLE	15
III.1. L’ORGANISATION DE LA TUTELLE SUR L’ÉTABLISSEMENT.....	15
III.2. LES OBJECTIFS DE LA TUTELLE	17
IV. LA MÉTHODOLOGIE RETENUE : UNE APPROCHE ANALYTIQUE	21
IV.1. ÉLABORATION D’UNE MATRICE DES RISQUES DÉTAILLÉE	21
IV.2. AUDIT DES MESURES DE CONTRÔLE INTERNE PRÉSUMÉES APPORTER UNE MAÎTRISE SATISFAISANTE OU TOTALE DES RISQUES CRITIQUES OU MAJEURS.....	21
<i>Risques relevant du processus d’audit interne</i>	21
<i>Risques retenus pour compléter l’audit</i>	22
IV.3. LES QUESTIONNAIRES DE CONTRÔLE INTERNE.....	23
V. RÉSULTATS DE L’AUDIT. DÉTERMINATION DE L’ASSURANCE RAISONNABLE RELATIVE À :	24
V.1. LA GOUVERNANCE DE L’ÉTABLISSEMENT	24
<i>Le risque de manque de vision stratégique de la tutelle.</i>	24
<i>Le risque de blocage, de boycott, ou de vote “contre”, dans les instances CA et CS.</i>	25
<i>Le risque de ne pouvoir trouver à temps une bonne adéquation poste/profil pour nommer le DG de FAM.</i>	25
V.2. L’ORGANISATION DE LA TUTELLE	26
<i>Le risque d’absence d’organisation de la tutelle du ministère.</i>	26
<i>Le risque d’absence de cohésion de la tutelle, de division.</i>	27
<i>Le risque d’absence d’implication du niveau sous-directeur.</i>	28
<i>Le risque d’absence d’implication au niveau direction (SG, DG)</i>	28
<i>Le risque d’insuffisance des moyens humains consacrés à la tutelle.</i>	28
<i>Le cas particulier de la direction du budget.</i>	29
V.3. LE PILOTAGE DES MISSIONS	29
<i>Pilotage stratégique des missions</i>	29

<i>Instruments du pilotage stratégique</i>	32
<i>Pilotage opérationnel</i>	34
V.4. LE PILOTAGE DES MOYENS	35
V.5. LE CONTRÔLE DE RÉGULARITÉ ET DE CONFORMITÉ	38
CONCLUSION	40
ANNEXES	41
ANNEXE N°1 : LETTRE DE COMMANDE DU 7 AVRIL 2015	42
ANNEXE N°2 : MATRICE DES RISQUES	46
<i>Cotation du niveau de risque inhérent</i>	46
<i>Cotation du degré de maîtrise du risque</i>	46
ANNEXE N°3 : TABLEAU DE SUIVI DES RÉPONSES AUX QCI (QUESTIONNAIRES DE CONTRÔLE INTERNE)	58
ANNEXE N°4 : LISTE DES SIGLES.....	60
ANNEXE N°5 : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES.....	61
ANNEXE N°6 : RÉSULTAT DU CONTRADICTOIRE	63

Résumé

1. Les auditeurs ont examiné le système de gestion de l'exercice de la tutelle par la DGPE (ex DGPAAT) et le SG sur FranceAgriMer.

L'exercice de la tutelle de FAM, conduit dans le respect de la circulaire du Premier ministre du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs, donne satisfaction. De plus, la mise en œuvre d'un plan d'action, rédigé par le secrétariat général, relatif à la professionnalisation et à l'organisation de la tutelle est programmée pour s'achever à la fin de l'année 2016. Ceci doit permettre de renforcer l'articulation en matière de tutelle au sein du SG, notamment en assurant une meilleure implication du SRH.

2. Les dispositifs de contrôle interne mis en place pour vérifier l'adéquation entre les décisions de l'établissement et les politiques portées par le MAAF constituent un sous-ensemble des mesures de contrôle interne.

La matrice des risques élaborée pour l'audit présente de manière analytique l'ensemble des mesures de contrôle interne identifiées par les auditeurs pour maîtriser les risques qui menacent l'atteinte des objectifs de la tutelle.

Leur évaluation conduit les auditeurs à juger globalement satisfaisants les dispositifs de contrôle interne, même si des marges de progrès sont possibles, qui font l'objet de plusieurs recommandations.

Pour ce qui concerne plus spécifiquement l'adéquation avec les politiques publiques, les décisions prises par la Direction Générale de l'établissement sont bien maîtrisées par la tutelle.

3. Les freins à la prise en compte par l'établissement des orientations données par le MAAF sont le corollaire de la « gouvernance professionnelle » voulue pour l'établissement.

L'originalité de FAM réside dans son mode de gouvernance où les conseils (d'administration et spécialisés par filières) sont composés en majorité de représentants de la production, de la transformation et de la commercialisation. Une partie de l'identité de FAM tient ainsi au fait qu'il s'agit du lieu institutionnalisé de la concertation entre les professionnels des différentes filières et les représentants de l'Etat. La DGPE, très présente dans les instances de FAM (CA, CS), y est acteur de la concertation alors que la tutelle métier sur l'établissement s'exerce plutôt en dehors des séances. Ces deux postures doivent clairement être distinguées pour analyser les freins à la prise en compte par l'établissement des orientations données par le MAAF. Comme vu au point précédent, la prise en compte par la DG de FAM des orientations du ministère est bien maîtrisée par la tutelle. En revanche, la prise en compte par les professionnels des orientations données par le MAAF est un enjeu de concertation, qui se développe, du moins en premier niveau, au sein de FAM. Lorsqu'ils n'y adhèrent pas, les professionnels ont capacité à rejeter ces orientations ou à élever le débat au niveau du ministre ou de son cabinet. Cette contrepartie à la gouvernance choisie pour l'établissement peut être considérée comme un frein. Il échappe toutefois au strict domaine d'exercice de la tutelle.

4. Les auditeurs formulent huit recommandations pour améliorer l'exercice de la tutelle. Les deux axes de progrès majeurs consistent en :

- le renforcement de la dimension stratégique dans l'exercice de la tutelle, par la

tenue de réunions stratégiques à haut niveau et la réduction du nombre des objectifs donnés annuellement au directeur général.

- la structuration et la formalisation de l'analyse des objectifs de la tutelle et des risques qui menacent l'atteinte de ces objectifs.

L'audit permet à la mission de conclure que la tutelle exercée sur FranceAgriMer par le secrétariat général et par la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises confère une assurance raisonnable quant à la mise en oeuvre par FAM des politiques publiques portées par le MAAF.

La mission tient toutefois à souligner **le caractère insatisfaisant, parce que peu productif, des échanges entre la direction du budget qui exerce la tutelle financière et les services du ministère** qui exercent la tutelle pour le compte du ministère de l'agriculture. Bien qu'elle porte sur une question étrangère au champ de l'audit, cette remarque présente un caractère central du fait qu'elle entâche l'action et la crédibilité de la tutelle que les services du MAAF exercent avec sérieux à l'égard de FranceAgriMer.

Liste des recommandations

LES RECOMMANDATIONS PRÉSENTÉES DANS LA LISTE CI-DESSOUS EN CARACTÈRES GRAS SONT CELLES QUE LES AUDITEURS JUGENT PRIORITAIRES.

- R1. MÉNAGER UN VÉRITABLE RENDEZ-VOUS ANNUEL STRATÉGIQUE ENTRE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ÉTABLISSEMENT ET LE TOP MANAGEMENT DE LA TUTELLE..... 30**
- R2. INSTITUER UNE PROCÉDURE POUR QUE LES DRAAF INFORMENT FAM ET LA DGPE SI UNE RÉGION VENAIT À METTRE EN ŒUVRE DES ACTIONS CONTRADICTOIRES OU INCOHÉRENTES AVEC CELLES MENÉES AU PLAN NATIONAL PAR FAM..... 32
- R3. DONNER AU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE FRANCEAGRI MER UNE LETTRE DE MISSION POUR LA DURÉE DE SON MANDAT 32
- R4. RÉALISER UNE CARTOGRAPHIE DES RISQUES INDUITS, POUR LE MINISTÈRE, PAR LA TUTELLE DE FAM..... 33**
- R5. RÉDUIRE LE NOMBRE DES OBJECTIFS FIGURANT DANS LA LETTRE ANNUELLE, ET ÉVITER D'Y MÊLER DES DEMANDES QUI RELÈVENT DES BONNES PRATIQUES ADMINISTRATIVES AVEC DES OBJECTIFS PLUS AMBITIEUX. 34**
- R6. RENFORCER L'ARTICULATION AU SEIN DU SECRÉTARIAT GÉNÉRAL ENTRE LE SERVICE DES RESSOURCES HUMAINES ET LE SERVICE EN CHARGE DES AFFAIRES FINANCIÈRES ET DE LA TUTELLE (SERVICE DES AFFAIRES FINANCIÈRES, SOCIALES ET LOGISTIQUES)..... 36
- R7. IDENTIFIER AU SEIN DE LA DGPE L'UNITÉ EN CHARGE DE VEILLER À LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS D'AUDIT (OU DES PLANS D'ACTION ÉLABORÉS POUR APPORTER RÉPONSE AUX CONSTATS DES AUDITS EXTERNES) ET IDENTIFIER AU SEIN DES DIFFÉRENTES UNITÉS IMPLIQUÉES DANS L'EXERCICE DE LA TUTELLE, CELLE QUI DOIT PORTER VIS-À-VIS DE FAM L'EXIGENCE DE MISE EN ŒUVRE DE CES PLANS D'ACTION..... 39
- R8. RENFORCER LA RELATION DIRECTE ENTRE LA TUTELLE ET LE CONTRÔLEUR GÉNÉRAL ÉCONOMIQUE ET FINANCIER EN CHARGE DE L'ÉTABLISSEMENT..... 39

Introduction

La mission a audité l'exercice de la tutelle de l'établissement public FranceAgriMer par le secrétariat général et par la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises, du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt.

Ce rapport présente :

- les objectifs de la mission d'audit ;
- les spécificités, les missions et les objectifs de FranceAgriMer ;
- l'organisation et les objectifs de la tutelle ;
- la méthodologie d'audit retenue. Celle-ci est fondée sur une approche analytique des risques liés aux objectifs de la tutelle ;
- les résultats de l'audit, articulés selon cinq points focaux dérivés des bonnes pratiques interministérielles en matière de tutelle¹. Ces cinq domaines sont : la gouvernance de l'établissement, l'organisation de la tutelle, le pilotage des missions, le pilotage des moyens, et enfin le contrôle de régularité et de conformité.

Le rapport d'audit, adressé en version provisoire aux fins du contradictoire à la secrétaire générale du ministère et à la directrice générale de la performance économique et environnementale des entreprises, le 13 décembre 2013, a donné lieu de leur part aux réponses qui figurent à l'annexe 6 du présent rapport. Ces deux réponses comportent chacune un plan d'action.

¹ Groupe de travail interministériel sur les agences et opérateurs de l'Etat, (15 avril 2014)

I. Organisation et déroulement de la mission

I.1. Les enjeux

Les opérateurs exercent pour le compte de l'État des missions d'intérêt général et occupent de fait une place centrale dans la mise en œuvre des politiques publiques.

S'agissant de la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales (AAFAR), 10 opérateurs sous tutelle du MAAF emploient près de 15 000 personnes et représentent plus de 500 M€ de crédits de fonctionnement.

En raison de la part importante du budget du MAAF confiée à ces opérateurs pour la mise en œuvre des politiques du ministère, il est légitime que l'État assure, par le biais de ses tutelles, le suivi des orientations prises en veillant à ce que l'action de l'opérateur s'inscrive dans la politique publique à laquelle il contribue.

En 2015, FAM emploie 1139 agents. Ses crédits de fonctionnement sont de 130 millions €.

De ce fait, la question du pilotage des opérateurs en général et de FranceAgriMer (FAM) plus particulièrement pour ce qui concerne le présent audit revêt un enjeu majeur pour le ministère.

I.2. Les objectifs de la mission d'audit sur l'exercice de la tutelle sur FAM

La lettre de mission signée du directeur de cabinet précise l'objet de l'audit. Il doit porter sur l'exercice de la tutelle conduit par la DGPE et le SG et conduire à :

- Examiner le système de gestion de l'exercice de la tutelle par la DGPE (ex DGPAAT) et le SG sur FranceAgriMer,
- Évaluer les dispositifs de contrôle interne mis en place pour vérifier l'adéquation entre les décisions de l'établissement et les politiques portées par le MAAF,
- Identifier la nature des freins à la prise en compte par l'établissement des orientations données par le MAAF,
- Formuler des recommandations pour améliorer l'exercice de la tutelle.

Il n'entre donc pas dans le champ de l'audit les missions de la responsabilité du ministère en charge des affaires sociales - aide aux plus démunis - et du ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer - filière de la pêche et des cultures marines - . Le risque n'est toutefois pas nul que les enjeux spécifiques à ces domaines d'actions soient moins bien pris en compte que ceux qui relèvent directement du MAAF.

I.3. Les conditions générales et la réalisation de la mission

Cadre réglementaire

FranceAgriMer est un établissement public placé sous la tutelle de l'Etat (article L621-1 du code rural). Le décret n°2014-412 du 16 avril 2014 relatif aux attributions du ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt donne autorité au ministre sur les services définis par le décret n° 2008-636 fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère chargé de l'agriculture, de l'alimentation, de l'agroalimentaire et de la forêt. L'article 3-VII dudit décret n°2008-636 révisé, précise

que la DGPE “exerce pour le compte du ministre, en lien avec le secrétariat général, la tutelle sur (...) l’Etablissement national des produits de l’agriculture et de la mer (FranceAgriMer)”.

En vertu de l’article 174 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique et de l’arrêté du 1^{er} juillet 2013 fixant la liste des personnes morales de droit public relevant des administrations publiques mentionnées au 4° de l’article 1^{er} du décret n°2012-1246, la tutelle financière sur FranceAgriMer est exercée par le ministère chargé du budget.

Dans ces conditions, l’exercice de la partie budgétaire de la tutelle sur FranceAgriMer nécessite une grande cohérence entre le ministère et la direction du budget.

La fixation du cadre budgétaire de l’établissement est un acte essentiel de la fonction de tutelle. Ce cadre est fixé par une négociation entre la direction du budget et le ministère de l’agriculture. Les acteurs de cette négociation participent à la vie de l’établissement : la direction du budget siège au conseil d’administration. Son antenne, le CBCM, est en lien étroit avec les tutelles. De son côté, le contrôleur budgétaire (CGEfi) participe à la vie administrative de FranceAgriMer.

Cependant, lors du cadrage de la mission il a été considéré que ces sujets, tant celui de la tutelle financière, que celui de la relation entre la tutelle du MAAF et la tutelle financière, devaient rester en dehors du champ de l’audit de l’exercice de la tutelle qui devrait se concentrer sur les questions relatives à la préparation et à l’implication du secrétariat général et de la DGPE dans la tutelle budgétaire de l’établissement (fixation de la SCSP, suivi de trésorerie, suivi des fonds européens, etc.).

A ce cadre réglementaire s’ajoute la circulaire du Premier ministre en date du 26/03/2010, qui prescrit de donner une dimension stratégique à l’exercice de la tutelle sur les opérateurs de l’État.

A cette fin, cette circulaire recommande de généraliser les instruments du pilotage stratégique que sont le contrat d’objectifs et de performance et la lettre de mission adressée au directeur général de l’établissement.

Elle recommande également d’associer les opérateurs de l’État à l’effort de modernisation de la gestion publique et de maîtrise des dépenses publiques.

Cette circulaire a été précisée par la note de service du SG/SAFSL du 08/03/2011. Cette dernière définit les règles de mise en œuvre du pilotage stratégique des opérateurs du ministère de l’agriculture. Elle propose un découpage des responsabilités entre les différents acteurs du pilotage stratégique, ainsi qu’une description de l’organisation et des instruments à mettre en place.

De plus, pour renforcer l’exercice de la tutelle et le rôle des opérateurs dans la mise en œuvre des politiques publiques, le comité interministériel pour la modernisation de l’action publique (CIMAP) du 18 décembre 2012 a confié une mission ad hoc à un groupe de travail interministériel relatif aux agences et opérateurs de l’Etat qui s’est réuni sous le pilotage du SGMAP. Ses travaux, mis en ligne en 2014, ont débouché sur une nouvelle circulaire du Premier ministre en date du 23/06/2015 qui actualise les instructions précédentes en demandant aux ministres d’exercer à l’égard des opérateurs dont ils ont la charge une tutelle exigeante afin de veiller, notamment, au respect effectif des objectifs de maîtrise des dépenses et à l’exemplarité de ces organismes en matière de train de vie.

Contexte de la mission

La présente mission d'audit sur l'exercice de la tutelle sur FranceAgriMer se réalise parallèlement à un audit ayant le même objet relatif à l'exercice de la tutelle sur l'ANSES. Ces deux audits ont vocation à permettre d'élaborer une méthodologie commune pour les futurs audits de la tutelle exercée sur les opérateurs oeuvrant dans le champ de responsabilité du MAAF.

II. FranceAgriMer : sa spécificité, ses missions, ses objectifs

II.1. Origine de l'établissement

FranceAgriMer est un établissement public créé en 2009² à partir de la fusion de cinq offices agricoles (Ofimer, Office de l'élevage, Office National Interprofessionnel des Grandes Cultures, Office National Interprofessionnel des Plantes à Parfum, Aromatiques et Médicinales et Viniflor) et du rapprochement du Réseau des nouvelles des marchés³.

Les services déconcentrés de l'État compétents en matière d'agriculture au niveau régional sont mis, en tant que de besoin, à disposition de FranceAgriMer pour l'exercice de ses compétences. Ils constituent les services territoriaux de l'établissement. Le préfet de région est le représentant territorial de l'établissement.

II.2. La spécificité de la gouvernance de l'établissement

FranceAgriMer est souvent qualifié d'établissement public à gouvernance professionnelle.

En effet, le conseil d'administration comprend, en majorité, des représentants de la production, de la transformation et de la commercialisation et des représentants des salariés des filières.

Les conseils spécialisés sont composés en majorité de représentants de la production, de la transformation et de la commercialisation.

Les instances de FranceAgriMer, tant le conseil d'administration que les conseils spécialisés, sont présidés par des représentants des organisations professionnelles agricoles, le plus souvent appartenant au collège des producteurs.

L'État est représenté dans ces différentes enceintes, et dispose de la capacité juridique de faire obstacle aux décisions du directeur qui seraient prises suite à un avis de ces instances qu'il ne partagerait pas.

II.3. Les missions et les objectifs de FranceAgriMer

Les missions assignées à FranceAgriMer sont énoncées dans les textes fondateurs de l'établissement (**article L621-3 du code rural et de la pêche maritime**) :

1° Assurer la connaissance des marchés ;

2° Améliorer le fonctionnement des marchés de façon à assurer, en conformité avec les intérêts des consommateurs, une juste rémunération du travail des professionnels et des conditions normales d'activité aux différents opérateurs des filières ; à cette fin, l'établissement :

- favorise l'organisation des producteurs ainsi que l'organisation des relations entre les diverses professions de chaque filière ;
- encourage l'organisation de la mise en marché au niveau national et international et participe à l'élaboration et à la mise en œuvre des mesures relatives à l'amélioration des conditions de concurrence et à la protection et à l'information des consommateurs ;

² par l'ordonnance n°2009-325 du 25 mars 2009

³ service à compétence nationale précédemment rattaché au ministère de l'agriculture

3° Renforcer l'efficacité économique des filières, notamment en contribuant à la mise en place d'une politique de développement durable et de qualité ;

3° bis Accompagner, encourager et valoriser l'innovation et l'expérimentation dans les domaines de l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture ;

4° Mettre en œuvre les mesures communautaires afférentes à ses missions⁴ ;

5° Recueillir et évaluer l'information sur tout risque susceptible de porter préjudice aux intérêts des filières dont l'établissement a la charge ;

6° Alerter les pouvoirs publics en cas de crise, faire toute proposition appropriée et concourir à la mise en œuvre des solutions retenues par l'autorité administrative pour y faire face ;

7° Assurer des fonctions de veille économique et contribuer à des actions de coopération internationale ;

8° Transmettre les données économiques nécessaires à l'observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires pour l'exercice de ses missions ;

9° Mettre à la disposition des organisations interprofessionnelles reconnues, des instituts et centres techniques et des établissements publics intervenant dans le domaine de l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture les données relatives aux filières, aux marchés et à la mise en œuvre des politiques publiques.

L'article L621-2 encadre ces objectifs, en apportant les précisions suivantes :

L'établissement exerce ses compétences conformément aux orientations des politiques de l'Etat.

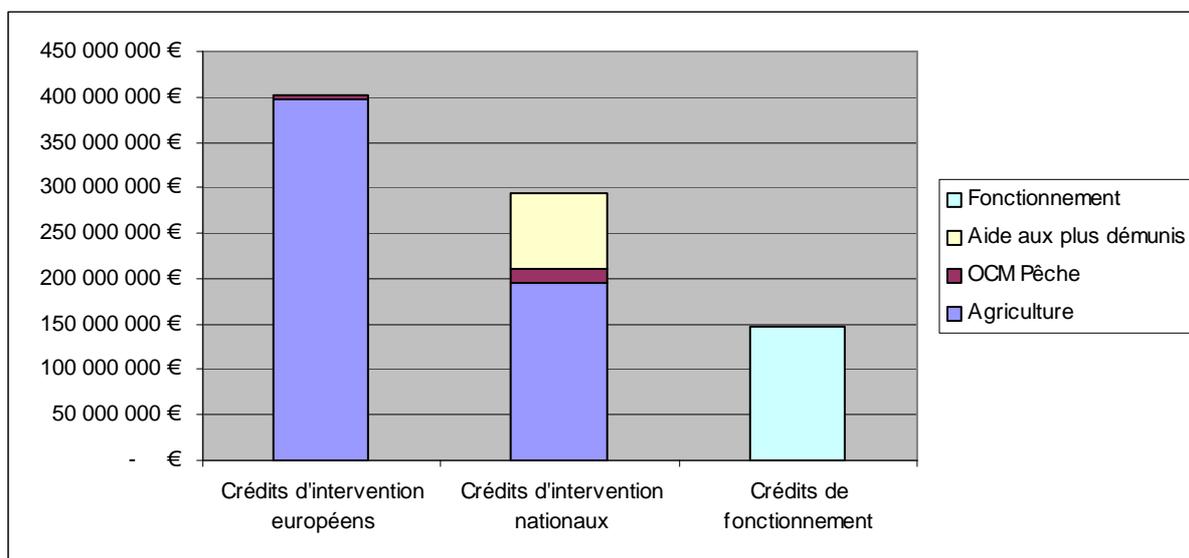
Il veille à l'articulation des actions qu'il met en œuvre avec celles mises en œuvre par les régions et l'ODEADOM, en prenant en compte l'objectif de triple performance économique, sociale et environnementale des filières de production.

En outre, il participe à la mise en œuvre de l'aide aux personnes les plus démunies.

II.4. Les moyens de FranceAgriMer

Le budget dont dispose FranceAgriMer se présente schématiquement de la manière suivante (dépenses du BR N°4 soumises au conseil d'administration du 19 novembre 2015 pour les dépenses nationales, réalisé 2014 pour les crédits européens) :

⁴ L'article D621-4 du CRPM précise que l'établissement peut être agréé comme organisme payeur au sens de la réglementation européenne. C'est effectivement le cas.



Dépenses communautaires : 402 586 659 €

Politique Agricole Commune	396 838 916 €
OCM pêche	5 747 743 €

Dépenses d'intervention nationales : 297 226 770 €

Agriculture	196 006 737 €
Aides aux investissements	53 007 500 €
Aides de crise	83 501 291 €
Autres dépenses	59 497 946 €
Pêche	14 881 625 €
Aides aux investissements	200 000 €
Aides de crise	8 617 598 €
Autres dépenses	6 064 027 €
Social	84 338 408 €
Aide alimentaire en faveur des plus vulnérables	84 338 408 €

Dépenses de fonctionnement : 146 032 630 €

Personnel	83 539 000 €
Fonctionnement (hors personnel)	⁵ 49 898 686 €
Investissement	12 594 944 €

⁵ ce montant inclut 15 M€ de remboursement TFA lait qui est une dépense exceptionnelle

II.5. En résumé

Au-delà de ses activités de « production » (Organisme Payeur de la PAC, opérateur de mise en œuvre des crédits publics nationaux pour l'amélioration de la compétitivité des filières, établissement de cotations, réalisation d'études), FranceAgriMer est un lieu de concertation entre pouvoirs publics et organisations professionnelles pour définir ces « productions ». Cette mission de concertation n'est pas prévue par le décret statutaire ; elle résulte directement de l'organisation de la gouvernance de France AgriMer qui est largement confiée aux professionnels.

Les instances de gouvernance de l'établissement ne sont toutefois pas le lieu unique de la concertation entre les pouvoirs publics et les familles des différentes filières : il est en effet légitime que les échanges conduits entre les représentants de l'administration et les professionnels n'aboutissent pas en toute circonstance à un consensus, de sorte que ces derniers vont naturellement tenter de faire prévaloir leur point de vue en « remontant » le sujet, au niveau du ministre ou de son cabinet.

Ainsi, la tutelle dont un objectif (Cf. chapitre III) est que FranceAgriMer soit le lieu d'une concertation féconde avec les organisations professionnelles, doit prendre en compte le fait que la concertation puisse se développer avec le ministre et son cabinet. Les services en charge de la tutelle se doivent ainsi de faire réussir les initiatives, lorsque la concertation se poursuit, et donc naturellement se conclut, à ce niveau.

Cette situation pourrait conduire à s'interroger sur l'articulation entre la gouvernance de la tutelle, largement confiée aux directions centrales, et le rôle de l'autorité politique sur ces directions centrales et sur l'établissement. Ce sujet, en dehors du champ de l'audit, n'a pas été approfondi par la mission.

III. L'organisation et les objectifs de la tutelle

III.1. L'organisation de la tutelle sur l'établissement

FranceAgriMer est un établissement public placé *sous la tutelle de l'Etat* (article L621-1 du code rural et de la pêche maritime).

L'article D621-1 du CRPM précise que l'établissement est placé *sous la tutelle du ministre de l'agriculture*⁶.

En vertu de l'article 174 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique et de l'arrêté du 1^{er} juillet 2013 fixant la liste des personnes morales de droit public relevant des administrations publiques mentionnées au 4° de l'article 1^{er} du décret n°2012-1246, *la tutelle financière sur FranceAgriMer est exercée par le ministère chargé du budget.*

La fixation du cadre budgétaire de l'établissement est un acte essentiel de la fonction de tutelle. Ce cadre est fixé par une négociation entre la direction du budget et le ministère de l'agriculture. Les acteurs de cette négociation participent à la vie de l'établissement : la direction du budget siège au conseil d'administration. Son antenne, le CBCM, est en lien étroit avec les tutelles. De son côté, le contrôleur budgétaire (CGEFi) participe à la vie administrative de FranceAgriMer et rapporte à la direction du budget.

Pour ce qui concerne le ministère chargé de l'agriculture :

L'article 3-VII du décret n°2008-636 fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère chargé de l'agriculture, de l'alimentation, de l'agroalimentaire et de la forêt, précise que « dans les domaines de compétence autres que l'enseignement et la recherche, le secrétariat général gère les moyens de fonctionnement des opérateurs de l'Etat, avec le concours du service des ressources humaines, et approuve leurs comptes. » (art 2 I) ; et que la DGPE « exerce pour le compte du ministre, en lien avec le secrétariat général, la tutelle sur (...) l'Etablissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer) ».

En application de ces dispositions, l'exercice de la tutelle est coordonné au sein du secrétariat général (SG) par la sous direction des affaires budgétaires et comptables (SDABC) qui relève du service des affaires financières, sociales et logistiques (SAFSL). La SDABC gère les subventions pour charges de service public, sauf celles destinées aux établissements d'enseignement ou de recherche. Au sein de cette sous-direction, au début de l'audit, c'est le bureau du budget et des opérateurs (BBO) qui assurait la coordination de la tutelle sur les opérateurs et qui était porteur des enjeux budgétaires. L'arrêté du 9 mai 2016 a scindé ces responsabilités en deux bureaux :

- le bureau de la synthèse budgétaire (BSB)
- le bureau de la coordination de la tutelle des opérateurs (BCTO).

Au sein du SG, c'est donc désormais le BCTO qui porte fonctionnellement l'exercice de la fonction de tutelle et la responsabilité de coordonner les différents intervenants. Toutefois, il n'existe pas de note d'organisation interne au SG explicitant le rôle des différents acteurs impliqués dans l'exercice de la tutelle.

⁶ L'article D621-1-1 dispose que le ministre chargé de la pêche exerce, en ce qui concerne les produits de la mer, de l'aquaculture et de la pêche professionnelle en eau douce, les attributions conférées au ministre chargé de l'agriculture

L'article 4-I de l'arrêté du 30 mars 2015 portant organisation et attributions de la DGPE confie à la sous-direction « Filières agroalimentaires »⁷ l'exercice, pour le compte du ministre, de la tutelle sur FranceAgriMer. En pratique, ce sont les composantes « métier » dans leur déclinaison sectorielle qui sont effectivement portées par le sous-directeur des filières agro-alimentaires ou son adjoint en raison de leur participation aux différents conseils spécialisés. A ce titre, l'exercice de la tutelle se manifeste par la préparation des conseils spécialisés, ainsi que par l'approbation des décisions que prend le directeur général de FranceAgriMer suite aux avis recueillis dans les conseils spécialisés (Cf. point II.2. ci-dessus).

L'article 7 de cet arrêté confie à la sous-direction de la gouvernance et du pilotage⁸ la coordination de la tutelle sur les établissements publics qui relèvent de la direction générale. Cette responsabilité est portée par le bureau budget et établissements publics (BBEP). C'est la SDGP qui assure la préparation des conseils d'administration de l'établissement. Cette préparation se fait lors de pré-CA avec la direction du budget, qui sont eux-mêmes préparés lors de pré-pré-CA réunis à l'initiative de la SDGP pour coordonner les apports des différents services du ministère impliqués dans l'exercice de la tutelle.

Comme on le verra au chapitre V-2, la DGPAAT a produit en 2012 une note relative à « la tutelle des opérateurs ». Cette note ne précise toutefois pas de manière suffisamment opérationnelle la responsabilité propre à chacune des structures de la direction générale.

La note de service SG/SAFSL/SDABC/2011-1507 du 8 mars 2011, prise en application de la circulaire du Premier ministre n° 5454/56 du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs, définit les règles de mise en oeuvre du pilotage stratégique des opérateurs, propose un découpage des responsabilités entre les différents acteurs du pilotage stratégique et décrit l'organisation et les instruments à mettre en place.

Cette note de service précise que le pilotage stratégique des opérateurs du MAAF repose sur deux grands domaines :

- le pilotage des missions confiées à l'opérateur par le MAAF
- le pilotage des moyens dont dispose l'opérateur.

Par sa responsabilité en matière d'approbation des budgets et des comptes financiers, le secrétariat général assure la coordination centrale du pilotage stratégique des moyens des opérateurs, ainsi que le pilotage de leur contribution à l'effort de modernisation de la gestion publique et de maîtrise des dépenses publiques.

En application des dispositions de la note de service, le pilotage stratégique des missions relatives à FranceAgriMer revient à la DGPE à qui incombent :

- la détermination et le suivi des objectifs spécifiques relatifs aux missions dans le cadre des COP et des lettres de mission pour les exercices à venir ;
- la détermination et le suivi des indicateurs de mesure et l'évaluation des performances annuelles ou infraannuelles ;
- la gestion des crédits d'intervention de l'opérateur et l'appréciation de sa situation courante ;
- le suivi de l'efficacité socio-économique des dispositifs ;

⁷ la SDFA relève du service « développement des filières et de l'emploi »

⁸ la SDGP relève du service « gouvernance et gestion de la PAC »

- le suivi de la qualité du service fourni ;
- la participation à l'évaluation pour l'allocation des rémunérations variables des dirigeants en fonction de la performance.

III.2. Les objectifs de la tutelle

Les objectifs stratégiques de la tutelle ne peuvent évidemment être très éloignés des objectifs qu'elle assigne à l'établissement, mais il est utile de noter qu'ils ne sont pas exactement superposables.

Compte tenu de la nature particulière de l'établissement, et de son objet, la qualité des relations que les Pouvoirs Publics entretiennent avec les représentants professionnels qui détiennent la majorité des sièges au sein des instances de gouvernance de l'établissement, ainsi que la qualité des relations qui s'établissent entre les représentants professionnels des différentes filières sont des conditions de son bon fonctionnement. La **gouvernance de FranceAgriMer** constitue donc un enjeu pour la tutelle.

La tutelle de l'État (article L621-1) est principalement confiée au ministre chargé de l'agriculture (article D621-1)⁹, qui en délègue l'exercice à la DGPE en lien avec le secrétariat général de ce ministère. La cohérence de l'intervention de ces 2 acteurs dans l'exercice de la tutelle constitue donc une condition de leur efficacité. C'est pourquoi l'audit s'est également intéressé à la **gouvernance de la tutelle**.

Les objectifs de la tutelle s'articulent enfin non seulement au regard des **missions** de l'établissement (champ privilégié de la DGPE), mais aussi au regard des **moyens** qui sont mis à sa disposition (champ partagé entre le SG et la DGPE).

Le groupe de travail interministériel sur les agences et opérateurs de l'Etat a mené une réflexion sur l'organisation de la tutelle et sur les activités que recouvre l'exercice de la tutelle.

Le rapport technique n°1 de ce groupe de travail décrit¹⁰ les activités de tutelle de la manière suivante :

⁹ Sous réserve des compétences que l'article D621-1-1 confère au ministre chargé de la pêche

¹⁰ point 3.1 cartographie des activités de tutelle page 7/32 du rapport en date du 15/04/2014

Cartographie des activités de tutelle (exercées par le ministère de tutelle unique ou principale)

Intitulé de l'activité		Définition détaillée
Gouvernance administrative		<ul style="list-style-type: none"> • Création, modification des statuts • Création, modification des conventions constitutives • Nomination des dirigeants et des administrateurs • Intervention en cas de défaillance ou de crise
Allocation des moyens		<ul style="list-style-type: none"> • Détermination des subventions et des plafonds d'emploi, programmation pluri-annuelle du budget et des investissements
Gestion et suivi des moyens		<ul style="list-style-type: none"> • Respect des plafonds d'emploi et de la masse salariale, contrôle des états financiers et de l'imputation comptable, suivi de la trésorerie, respect des règles budgétaires et comptables applicables aux organismes
Contrôle de régularité et de conformité		<ul style="list-style-type: none"> • Contrôle juridique • Contrôle du respect par l'opérateur/organisme des règles et principes applicables à l'Etat (Etat exemplaire, respect de la parité, lutte contre la discrimination, etc.) • Si applicable : rôle de membre de la commission de consultation des marchés, etc.
Pilotage stratégique	Dialogue stratégique	<ul style="list-style-type: none"> • Préparation et participation aux conseils d'administration • Discussion sur les orientations stratégiques et les objectifs de l'organisme
	Instruments du pilotage stratégique	<ul style="list-style-type: none"> • Préparation et suivi des instruments de pilotage de l'organisme (contrats d'objectifs, lettres de mission, etc.)
	Autres modalités de pilotage stratégique spécifiques	<ul style="list-style-type: none"> • A titre d'exemple : attribution et suivi de crédits « métier » d'intervention ou d'investissement
Gestion du réseau des organismes		<ul style="list-style-type: none"> • Animation du réseau des organismes • Réalisation d'analyses transversales, mise en commun de pratiques entre organismes • Elaboration de doctrine sectorielle inter- organismes
Activités exercées en cas de tutelle partagée	« Chef de filat » en cas de co-tutelle	<ul style="list-style-type: none"> • En cas de co-tutelle interministérielle, point de contact de la tutelle principale avec les ministères de tutelle secondaire
	Synthèse métier	<ul style="list-style-type: none"> • En cas de tutelles multiples au sein d'un même ministère, synthèse entre les différents services métiers d'un même ministère.

C'est par référence à ce travail que la mission d'audit a choisi d'analyser les activités de la tutelle exercée sur FranceAgriMer au regard de la nomenclature suivante :

- Gouvernance de l'établissement
- Organisation de la tutelle
- Pilotage des missions
 - Pilotage stratégique des missions
 - Instruments du pilotage stratégique
 - Pilotage opérationnel
- Pilotage des moyens
 - Allocation des moyens
 - Gestion et suivi des moyens
- Contrôle de régularité et de conformité.

Cette nomenclature permet d'aborder les activités de tutelle, en respectant celles des

composantes de la norme 2130 (CRAIE) qui sont pertinentes dans ce contexte¹¹.

La note de service SG/SAFSL/SDABC/2011-1507 du 8 mars 2011 ne donne pas d'indication sur les objectifs poursuivis par la tutelle. S'agissant de la tutelle de FranceAgriMer, les objectifs présumés du SG et de la DGPE ont été formulés par la mission d'audit et validés après concertation avec le SG et la DGPE. Ils concernent pour :

- la gouvernance de l'établissement :
 - de s'assurer régulièrement de l'adéquation des missions, du statut et de l'organisation de FAM au regard des besoins du MAAF ;
 - de veiller au fonctionnement fluide et constructif des différentes instances (CA, CS) ;
 - de nommer les membres des conseils dans les délais ;
 - de nommer le DG dans de bonnes conditions.
- L'organisation de la tutelle :
 - de s'assurer de l'efficacité de la gouvernance de la tutelle ;
- Le pilotage des missions/ pilotage stratégique des missions :
 - de veiller à la prise en compte des orientations des politiques de l'Etat (art L 621-2 du Code rural) ;
- Les instruments de pilotage stratégique :
 - d'anticiper les risques pour le MAAF liés à FAM.
 - de veiller à la mise en œuvre du COP ;
 - de veiller au respect de la lettre de mission
 - de veiller au respect de la lettre d'objectifs annuels.
- Le pilotage opérationnel :
 - de s'assurer de l'efficacité et de la rapidité des paiements ;
 - de mettre à disposition rapide et régulière par FAM de cotations fiables utiles aux pouvoirs publics et aux OPA ;
 - d'anticiper (prévoir à défaut de prévenir) les crises (perte de la capacité à mener des études ou à réaliser la mission de veille) ;
 - d'optimiser l'emploi des crédits publics.
- Le pilotage des moyens/ Allocation des moyens :

¹¹ norme 2130

L'audit interne doit évaluer la pertinence et l'efficacité du dispositif de contrôle choisi pour faire face aux risques, d'origine externe ou interne à l'organisation, relatifs à la gouvernance, aux opérations et systèmes d'information de l'organisation. Cette évaluation doit porter sur les aspects suivants :

- *le respect des lois, règlements, règles, procédures et contrats ;*
- *l'atteinte des objectifs stratégiques de l'organisation ;*
- *la fiabilité et l'intégrité des informations financières et opérationnelles ;*
- *l'efficacité et l'efficience des opérations et des projets ;*
- *le caractère soutenable des finances publiques ;*
- *la protection des actifs.*

- d'optimiser l'emploi des crédits publics ;
 - de veiller à la soutenabilité financière.
- La gestion et le suivi des moyens :
 - d'optimiser l'emploi des crédits publics ;
 - de veiller à la soutenabilité financière ;
 - d'optimiser les ressources financières dont l'établissement est doté ;
 - de traduire la réduction des effectifs en réduction immobilière.
- Le contrôle de régularité et de conformité :
 - d'assurer le respect des lois, règlement, etc. ;
 - de veiller à la conformité de l'organisme payeur aux règles européennes : éviter le refus d'apurement ;
 - d'optimiser l'emploi des crédits publics/ moderniser la gestion des RH (circulaire 26 mars 2010). Veiller à la cohérence en matière de GRH (SG : décret 2008-636 fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère) ;
 - de veiller à la cohérence des Systèmes d'Information (SG : décret 2008-636 fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère).

IV. La méthodologie retenue : une approche analytique

IV.1. Élaboration d'une matrice des risques détaillée

A la suite de la phase de prise de connaissance, les auditeurs ont établi, en lien avec le SG et la DGPE, une liste des risques susceptibles de menacer l'atteinte des 23 objectifs identifiés. Pour chacun des risques ont été recherchées, toujours en lien avec le SG et la DGPE, la ou les mesures de contrôle interne qui en assurent la maîtrise.

Il en est résulté une matrice provisoire des risques, où est cotée la criticité qui caractérise chacun des risques inhérents¹², établie en combinant la fréquence du risque et sa gravité. Le degré de maîtrise du risque lié à chacune des mesures de contrôle interne a fait l'objet d'une estimation qui figure dans la matrice. La matrice provisoire des risques comporte ainsi une estimation du risque résiduel qu'apporte chacune des mesures de contrôle interne au regard de chacun des risques.

IV.2. Audit des mesures de contrôle interne présumées apporter une maîtrise satisfaisante ou totale des risques critiques ou majeurs

Croisement de la criticité du risque et de son degré de maîtrise

NB éléments de la matrice	Degré de maîtrise du risque estimé				
	absence de CI	faible	satisfaisant	Total	Ensemble
Criticité du risque inhérent (croisement fréquence gravité)					
critique	1		3		4
majeur	5	7	37	11	60
mineur	2	3	8		13
infime					0
Total	8	10	48	11	77
Zone d'intérêt pour l'audit interne					
Zone intéressante à auditer					

Risques relevant du processus d'audit interne

La première priorité a consisté à sélectionner les mesures de contrôle interne concernant des **risques critiques et majeurs** pour lesquels le **degré de maîtrise du risque** a été estimé **satisfaisant ou total**. Cette catégorie (identifiée en orange) concerne 51 mesures de contrôle interne, qui sont réputées bien maîtriser les risques suivants :

Au regard des objectifs intéressant la gouvernance de l'établissement :

- Manque de vision stratégique de la tutelle
- Blocage suite à un boycott ou à un vote contre
- Ne pas trouver à temps un candidat au profil adéquat pour remplir la fonction de DG.

¹² Sur une échelle à 4 positions :

- critique
- majeur
- mineur
- infime

Au regard des objectifs intéressant la gouvernance de la tutelle :

- Absence d'organisation de la tutelle au ministère
- Absence de cohésion de la tutelle au ministère
- Défaut d'implication des sous directeurs ou de la hiérarchie au niveau sommital
- Insuffisance des moyens humains consacrés à la tutelle

Au regard des objectifs intéressant le pilotage stratégique des missions :

- Défaut d'information de l'établissement par la tutelle sur les orientations politiques de l'État
- Résistance du management de l'établissement
- Actions non coordonnées avec les actions mises en oeuvre par les Régions.

Instruments du pilotage stratégique :

- Absence d'identification par la tutelle des risques pour le MAAF liés à FranceAgriMer
- Absence d'anticipation et de maîtrise par FAM des risques liés à FranceAgriMer
- Délaisser certains objectifs du COP parmi ceux auxquels la tutelle accorde le plus d'importance
- Délaisser certains objectifs de la lettre de mission parmi ceux auxquels la tutelle accorde le plus d'importance
- Délaisser certains objectifs de la lettre d'objectifs annuels parmi ceux auxquels la tutelle accorde le plus d'importance.

Pilotage opérationnel :

- Défaut d'organisation de l'établissement compromettant l'efficacité et la rapidité des paiements
- Inefficacité des dispositifs de mise en oeuvre des politiques publiques.

Allocation des moyens :

- Fixation de la SCSP de FAM à partir de la dotation disponible sans cohérence avec les priorités ministérielles et avec les besoins de FAM
- Incohérence de la SCSP avec les missions attendues de l'opérateur
- Budget insincère, en équilibre seulement optique en fonctionnement avec la SCSP allouée

Gestion et suivi des moyens :

- Non conformité de l'évolution de la masse salariale et du plafond d'emploi aux cadrages donnés par le SG
- Procédure de mise en oeuvre des crédits d'intervention conduisant à un dérapage budgétaire
- Rupture de paiement.

Contrôle de régularité et de conformité :

- Perte de l'agrément de l'organisme payeur
- Méconnaissance de la règle communautaire dans la gestion des aides nationales
- Méconnaissance de la règle communautaire dans la gestion des aides européennes
- Méconnaissance de la règle dans la mise en oeuvre des crédits de fonctionnement
- Orientation politique contraire à la règle communautaire
- Existence d'une malversation.

Risques retenus pour compléter l'audit

La seconde priorité a consisté à sélectionner les risques critiques ou majeurs pour

lesquels aucune mesure de contrôle interne n'avait été identifiée à ce stade (6), ou qui ne sont maîtrisés que par une mesure de contrôle interne à l'efficacité faible (7). Cette catégorie (identifiée en saumon) concerne 13 risques.

Pour cette dernière catégorie, l'objet du travail n'est pas d'auditer une mesure qui n'est pas jugée comme fiable, mais, comme pour la précédente, de réfléchir avec les acteurs de la tutelle aux moyens de renforcer la maîtrise des risques correspondants :

Au regard des objectifs intéressant le pilotage stratégique des missions :

- Résistance des professionnels conduisant à l'inaction

Au regard des objectifs intéressant le pilotage opérationnel :

- Perte d'expertise au sein de FranceAgriMer
- Défaillance dans les moyens humains et matériels
- Non information du ministère.
- Absence de réaction du ministère.

IV.3. Les questionnaires de contrôle interne

L'audit a été réalisé à l'aide de questionnaires de contrôle interne (QCI) dont l'architecture et la logique ont été présentés à chacun des responsables des structures auditées, pour l'essentiel les services du secrétariat général du ministère de l'agriculture et de la DGPE, mais aussi FranceAgriMer (DG, SG, AC, Contrôleur financier), et le CBCM.

Chacune des 55 mesures de contrôle interne sélectionnées pour l'audit a fait l'objet d'un QCI. Selon le cas, de 1 à 5 structures ont été invitées à répondre au QCI.

Après avoir analysé les réponses reçues de ces structures aux QCI, les auditeurs ont tenu une réunion avec la plupart d'entre elles, afin de préciser les points qui nécessitaient des éclaircissements ou des documents complémentaires nécessaires pour justifier les réponses apportées.

Tous les QCI n'ont pas été renseignés par les structures qui ont été sollicitées par les auditeurs, et il est arrivé que certains QCI, bien que retournés aux auditeurs soient restés incomplètement exploitables après les réunions de travail. Une synthèse figure dans le tableau en annexe 3.

Les résultats de l'audit sont synthétisés au chapitre V, dans lequel les auditeurs donnent leurs conclusions quant au degré de maîtrise qu'apportent effectivement les mesures de contrôle interne.

Ce travail d'audit conduit à la matrice des risques définitive qui est présentée à l'annexe 2.

V. Résultats de l'audit. Détermination de l'assurance raisonnable relative à :

Les auditeurs se sont attachés à donner ou non une assurance raisonnable quant à la maîtrise des activités de tutelle, telles qu'elles ont été définies par le groupe de travail interministériel sur les agences et les opérateurs de l'Etat.

V.1. La gouvernance de l'établissement

En synthèse :



Les auditeurs estiment que les dispositifs de contrôle interne mis en œuvre confèrent une assurance raisonnable quant à l'atteinte des objectifs de la tutelle *relatifs à la gouvernance de FAM*. Ils mettent en évidence deux points d'attention.

La gouvernance de FAM a été auditée au travers de 3 risques dont la criticité (critique ou majeure) est de nature à compromettre l'efficacité de l'exercice de la tutelle si leur degré de maîtrise devait ne pas être satisfaisant comme estimé a priori. Ces risques concernent :

- Le manque de vision stratégique de la tutelle,
- Le blocage, le boycott ou le vote contre dans les instances, conseil d'administration (CA), conseil spécialisé (CS),
- La difficulté à trouver à temps une bonne adéquation poste/profil pour nommer le DG de FAM.

Le risque de manque de vision stratégique de la tutelle.

Les mesures de contrôle interne mises en place, qu'il s'agisse de l'implication de la tutelle dans la rédaction du contrat d'objectifs et de performance (COP), de la préparation des instances CA et CS entre la tutelle et la direction de FAM, se révèlent satisfaisantes, même si une interrogation demeure sur la capacité de la tutelle à initier une réflexion stratégique comme le demande le Premier ministre.

En effet, si la DGPE a évoqué avec les auditeurs la tenue de réunions pour fixer des objectifs stratégiques au DG de FAM, les missionnaires n'ont pas eu accès, malgré leur demande, à d'éventuels documents que la DGPE aurait pu soumettre au cabinet sur le devenir de FAM, pour analyser différents scénarios d'évolution de l'établissement comme le recommande la circulaire du Premier ministre.

Les objectifs stratégiques fixés à FAM sont exposés dans les COP. Le COP 2015-2017 semble toutefois être le fruit d'un exercice convenu, dans la mesure où FAM est à l'initiative de la rédaction du COP. Si la qualité de l'équipe dirigeante de FAM permet de ne pas craindre la fixation d'objectifs stratégiques différents de ceux voulus par le ministre, la tutelle aurait gagné à se saisir de l'élément fort que constitue la rédaction du COP pour affirmer ses prérogatives et indiquer par écrit à FAM les orientations stratégiques du ministère.

L'audit a permis, par ailleurs, de mettre en évidence les mesures de contrôle interne efficaces que sont la lettre d'objectifs annuelle adressée au DG de FAM et la présentation d'un bilan annuel en CA, qui permettent d'ajuster annuellement le COP.

Le risque de blocage, de boycott, ou de vote “contre”, dans les instances CA et CS.

La préparation des conseils d'administration et des conseils spécialisés s'avère être une bonne mesure de contrôle interne propre à limiter, sans totalement les exclure les risques de blocage ou de boycott des professionnels. En effet, dès l'instant où la majorité des voix est donnée aux professionnels, il existe un risque institutionnel de blocage. Cependant, même en situation de blocage, la tutelle s'est attachée à mettre en place des mesures « par défaut » qui permettent la continuité du fonctionnement de l'établissement.

Les auditeurs ont pu constater à la lecture des documents préparatoires aux CA, qui leur ont été remis, l'efficacité de ces réunions.

Il en est de même pour les Conseils spécialisés¹³, puisqu'il n'existe pas d'exemples récents de boycott ou de blocage.

Le risque de ne pouvoir trouver à temps une bonne adéquation poste/profil pour nommer le DG de FAM.

Compte tenu que l'activité de FranceAgriMer se situe dans le cœur de métier du MAAF, les auditeurs considèrent que, pour cet opérateur, ce risque est inexistant. En effet, l'existence du vivier des cadres dirigeants et la gestion des hauts potentiels par la délégation à la mobilité et aux carrières (DMC) du MAAF permettent de disposer en nombre et en qualité des agents dont la carrière et l'expérience les rendent aptes à occuper des fonctions de direction.

Points d'attention :

1. La circulaire du PM sur le management des cadres prévoit la rédaction d'une fiche de poste pour le recrutement des dirigeants. Elle n'a pas été rédigée pour le DG de FAM.
2. Il est à noter que le terme du mandat du DG de FAM n'est pas fixé dans les textes. Un alignement sur les durées de mandat des autres opérateurs pourrait être envisagé.

¹³ même si s'agissant des conseils spécialisés, dont la préparation ne justifie pas nécessairement de faire l'objet de comptes rendus, les auditeurs n'ont pas pu documenter ce constat autrement que par les résultats constatés, les réponses aux QCI et les entretiens.

V.2. L'organisation de la tutelle

En synthèse :



Les auditeurs estiment que les dispositifs de contrôle interne mis en œuvre par la tutelle du MAAF confèrent une assurance raisonnable quant à l'atteinte des objectifs relatifs à l'organisation de la tutelle.

Cependant, les auditeurs souhaitent attirer l'attention du commanditaire sur l'action de la direction du budget, qui freine les décisions que peut prendre la tutelle du MAAF lors des CA et des réunions de trésorerie. En agissant de la sorte, la direction du budget entache la crédibilité de la tutelle.

L'organisation de la tutelle a été auditée au travers des 5 risques mis en évidence dans la matrice des risques. Ces risques sont :

- L'absence d'organisation de la tutelle du ministère,
- L'absence de cohésion de la tutelle, la division,
- L'absence d'implication du niveau sous-directeur,
- L'absence d'implication au niveau direction (SG, DG),
- L'insuffisance des moyens humains consacrés à la tutelle.

Le risque d'absence d'organisation de la tutelle du ministère.

L'exploitation des QCI et les entretiens avec les services du MAAF ont permis de conclure à une bonne organisation générale de la tutelle.

Il existe en effet, en plus des textes rappelés au chapitre III.1, une note d'organisation interne relative à la tutelle des opérateurs de l'Etat à la DGPE. Cette note de la sous direction de la gouvernance, intitulée « La tutelle des opérateurs », la été mise à jour le 05/09/2012. Elle fait référence :

- A la circulaire du Premier ministre 5454/56 du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs ;
- A la note de service SG/SAFSL/SDABC/2011-1507 du 8 mars 2011 prise en application de la circulaire du Premier ministre ;
- A la présentation des nouvelles dispositions aux membres du CODIR de la DGPAAT du 12 mai 2011 ;
- A la circulaire budgétaire et comptable annuelle pour les opérateurs pour 2013.

Cette note gagnerait cependant à être actualisée pour prendre en compte la nouvelle organisation de la DGPE (anciennement DGPAAT) et mieux expliciter la répartition des missions et des rôles respectifs entre la sous direction de la gouvernance et du pilotage (SDGP) et les autres structures de la DGPE. L'arrêté du 30 mars 2015 portant organisation et attribution de la DGPE doit permettre cette réactualisation.

Point d'attention :

- | |
|---|
| <p>3. Les auditeurs soulignent l'importance de mettre à jour la note sur "la tutelle des opérateurs" et d'y mentionner de manière explicite la responsabilité propre à chacune des structures de la DGPE.</p> |
|---|

Par ailleurs, le secrétariat général a rédigé en octobre 2015 un plan d'actions relatif à la professionnalisation et à l'organisation de la fonction de tutelle au sein du MAAF pour les années 2015-2017. La mise en oeuvre de ce plan doit être achevée à la fin de l'année 2016.

Ce plan d'actions s'inscrit dans le cadre de la circulaire du Premier ministre n°5798/SG en date du 23 juin 2015 relative au pilotage des opérateurs et autres organismes publics contrôlés par l'Etat.

Il constitue le projet du MAAF en vue de poursuivre et de renforcer la professionnalisation et l'amélioration de l'organisation de la fonction de tutelle.

Deux actions de ce plan ont plus particulièrement retenu de manière positive l'attention des auditeurs :

- L'action 30 qui prévoit de « procéder à la modification de la note de service du 8 mars 2011 relative au pilotage stratégique des opérateurs du MAAF en prenant en compte les conclusions interministérielles sur l'exercice du pilotage des organismes ainsi que leur déclinaison au sein de ce plan d'actions ».
- L'action 32 qui vise à « Formaliser l'organisation de la coordination interne au SG sur les fonctions support par le bureau du budget et des opérateurs (BBO) ». S'agissant de cette action, il a semblé aux auditeurs que la rédaction de la note d'organisation interne du SG doit être également l'occasion de souligner le renforcement de l'articulation entre services au sein du SG et notamment en associant plus étroitement le SRH.

Point d'attention :

- | |
|--|
| <p>4. Les auditeurs soulignent l'importance du respect de la date de mise en oeuvre de ces deux actions fixée en 2016.</p> |
|--|

Le risque d'absence de cohésion de la tutelle, de division.

Concernant la concertation entre le SG et la DGPE, il n'existe pas de fiches de procédure écrites. Cependant dans la pratique les auditeurs ont constaté des échanges constants entre la DGPE/SDGP et le SG/SDABC à tous les niveaux hiérarchiques, notamment lors de la préparation des CA. Ceux-ci sont précédés de pré-pré CA et de pré-CA pour assurer une coordination optimale. Aucune divergence de vue n'a été relevée par les auditeurs.

Par ailleurs, les auditeurs ont noté une coopération très étroite entre les personnels de la DGPE et ceux du SG/SAFSL.

Cette coopération est facilitée par les rapports de confiance qu'ont su nouer les personnels de ces deux services. En effet, les auditeurs ont noté une propension de ces services à accueillir réciproquement en leur sein, lors des campagnes de mutation, des agents avec lesquels ils ont l'habitude de travailler et qui connaissent déjà les missions qui leur seront dévolues.

Les parcours professionnels et la gestion des ressources humaines se font naturellement entre le SG et la DGPE pour le bénéfice du ministère.

Le risque d'absence d'implication du niveau sous-directeur.

Les entretiens des auditeurs avec les sous directeurs concernés ont montré leur implication. Par ailleurs, les chefs de service, la directrice générale et son adjoint sont partie prenante de la tutelle et sont à même de juger de l'implication de leurs collaborateurs.

Le souci d'impliquer les sous directeurs se traduit dans leurs lettres de mission qui mentionnent l'obligation de s'engager dans l'exercice de la tutelle.

Pour le cas particulier de la SDABC, le contrôle de l'implication du sous directeur s'effectue notamment lors de la préparation des PLF. Toutes les propositions de la sous-direction sont vues préalablement par la hiérarchie, qui peut ainsi contrôler l'engagement de ses collaborateurs.

De plus, la hiérarchie a la possibilité de s'assurer de l'implication de ses collaborateurs lors de la tenue de réunions et notamment lors des CA. Ceux-ci donnent lieu systématiquement à des comptes rendus adressés à la hiérarchie, qui disposent alors de tous les moyens pour apprécier ou non l'implication de ses équipes.

Ainsi, le contrôle hiérarchique est jugé efficace par la mission.

Le risque d'absence d'implication au niveau direction (SG, DG).

Les lettres de mission de la secrétaire générale et de la directrice générale de la DGPE soulignent l'importance de la tutelle, voire du renforcement de l'exercice de la tutelle sur les opérateurs de l'Etat.

Par ailleurs, des notes d'analyse relatives à l'exercice de la tutelle sont transmises au cabinet dans le cadre des discussions budgétaires et chaque fois que des sujets financiers, logistiques, informatiques ou de ressources humaines se posent.

Pour les auditeurs, la référence à l'exercice de la tutelle dans les lettres de mission de la secrétaire générale et de la directrice de la DGPE constitue une mesure de contrôle interne efficiente.

Le risque d'insuffisance des moyens humains consacrés à la tutelle.

Pour pallier l'insuffisance des moyens humains en général et ceux plus particulièrement destinés à assurer la tutelle des opérateurs, les fiches de poste des agents précisent pour chaque action de tutelle le responsable de cette action et son suppléant.

A la DGPE, les auditeurs ont noté que le renouvellement important des équipes a généré des difficultés. Ainsi, la durée de la vacance du poste de sous-directeur des filières agroalimentaires a fait reposer la tutelle métier sur son seul adjoint. De même la vacance de 9 mois du poste dédié à la tutelle des opérateurs à la SDGP a fragilisé la coordination de la tutelle. Une gestion prévisionnelle plus fine doit être privilégiée pour éviter de trop longues vacances de poste.

Point d'attention

5. Il est nécessaire de pourvoir rapidement les postes, notamment de direction, sous peine de fragiliser le dispositif d'exercice de la tutelle.

Le cas particulier de la direction du budget.

Les auditeurs ont relevé une difficulté qui n'entre pas dans le périmètre de l'audit, mais qui est de nature à décrédibiliser la tutelle exercée par le MAAF. Cette difficulté relève du mode de fonctionnement de la direction du budget (DB). En effet, la mission, en élargissant le périmètre de la tutelle, a relevé le caractère devenu improductif des réunions avec la direction du budget. Par exemple, la DGPE précise dans sa réponse au QCI 14 que les réunions de préparation des conseils d'administration (CA), bien qu'organisées de manière suffisamment précoce avant la tenue du CA, ne permettent plus d'aboutir à des prises de décisions compatibles avec les délais requis pour l'information des membres du CA. De même, les réunions de trésorerie, dont l'objectif est de piloter au plus près les crédits de l'établissement, se concluent par une absence de prise de décision en séance qui décrédibilise la tutelle et s'avère préjudiciable à la trésorerie de l'établissement.

V.3. Le pilotage des missions

En synthèse :



Le pilotage des missions doit s'analyser au regard de la spécificité de la gouvernance de l'établissement qui associe un conseil d'administration à majorité professionnelle et un exécutif de statut public.

Ainsi, en cas de divergence stratégique entre Pouvoirs publics et professionnels, la tutelle ne dispose pas des moyens d'imposer ses vues. C'est la contrepartie du choix fondateur.



Au contraire, au regard du pilotage des missions par la direction générale de l'établissement, les auditeurs sont en mesure de donner l'assurance raisonnable que les mesures de contrôle interne mises en œuvre permettent de maîtriser de manière satisfaisante les risques de non atteinte des objectifs de la tutelle.

Pilotage stratégique des missions

La tutelle doit veiller à la prise en compte des orientations des politiques de l'Etat. Au regard de cet objectif, s'agissant du pilotage stratégique des missions par la tutelle, l'audit a porté sur les mesures de contrôle interne permettant la maîtrise des 4 risques suivants :

- Défaut d'information de l'établissement par la tutelle sur les orientations politiques de l'État
- Résistance du management de l'établissement
- Résistance des professionnels conduisant à l'inaction
- Actions non coordonnées avec les actions mises en œuvre par les Régions.

Risque de défaut d'information de l'établissement par la tutelle sur les orientations politiques de l'État

Plusieurs mesures de contrôle interne ont été identifiées, qui permettent à la tutelle de faire connaître à l'établissement les orientations politiques auxquelles il doit se conformer :

- L'existence d'un contrat d'objectifs et de performance (COP), d'une lettre annuelle d'objectifs, de réunions inter CODIR avec la DGPE ;
- L'envoi par la DGPE avant les réunions de conseil d'administration de FAM d'une note récapitulante les décisions prises par le MAAF nécessitant une suite de la part de FAM.

Par ailleurs les auditeurs soulignent l'importance de réunions stratégiques à haut niveau entre le directeur général de FAM, la secrétaire générale du ministère et la directrice générale de la DGPE en tant que mesure de contrôle interne permettant de maîtriser ce risque de défaut d'information. Les auditeurs n'ont pas pu s'assurer¹⁴ que lors de ces réunions, les sujets traités soient du plus haut niveau stratégique .

R1. Ménager un véritable rendez-vous annuel stratégique entre la direction générale de l'établissement et le top management de la tutelle

Les auditeurs ont noté que le COP émane en majeure partie de l'établissement et que l'implication de la tutelle à haut niveau hiérarchique n'est pas suffisamment visible dans son processus d'élaboration pour que cet instrument soit véritablement porteur d'orientations stratégiques insufflées par la tutelle. En revanche, le processus d'élaboration, très itératif, garantit que le COP satisfait la tutelle¹⁵.

L'établissement regrette aussi que la dimension stratégique soit insuffisamment portée par le MAAF.

Sur un plan moins stratégique mais tout aussi essentiel au point de vue opérationnel, les auditeurs ont pu s'assurer que la procédure consistant à inscrire dans une lettre adressée au directeur général de l'établissement préalablement aux conseils d'administration les éléments qui méritent une telle formalisation est effective et efficace.

Risque de résistance du management de l'établissement

Le risque que le management de l'établissement oppose de la résistance pour prendre en compte les orientations politiques de l'Etat est maîtrisé par 3 types de mesures de contrôle interne :

- Réunions inter CODIR DGPE-FAM et réunion des délégués de filières ;
- Réunions de préparation des instances ;
- Arbitrage cabinet.

Le fait que le recours à l'arbitrage du cabinet n'ait pu être documenté par les auditeurs faute d'occurrence récente est cohérent avec l'efficacité reconnue aux

¹⁴ Ces réunions ne donnent pas lieu à compte rendu.

¹⁵ Dans sa réponse en date du 8 février 2017, la DGPE indique que cette formulation est équivoque et ne reflète pas la réalité. En date du 13 février 2017, la secrétaire générale formule une réserve en indiquant que cette indication mériterait d'être nuancée.

Les auditeurs maintiennent la rédaction du rapport provisoire.

réunions de préparation des conseils d'administration (bien documentées) et des conseils spécialisés (tout aussi efficaces, mais moins formalisées dans leurs conclusions).

NB L'appréciation positive portée sur l'efficacité de la préparation des conseils se rapporte à l'articulation entre la tutelle "agriculture" et le management de l'établissement, et non à l'articulation entre les tutelles "agriculture" et "budget" (Cf. précédemment).

Les réunions interCODIR ont effectivement lieu, et constituent une bonne modalité pour partager les orientations et entretenir la proximité des cultures.

La pratique de réunions des délégués de filières avec les responsables sectoriels de la SDFA pourrait avoir les mêmes vertus. Les auditeurs ont été convaincus qu'elles seraient essentielles à une bonne intelligence entre ces acteurs. Le fait que, malgré les relances, les QCI qui devaient permettre de les documenter soient restés sans réponse laisse planer un doute sur leur réalité.

Compte tenu de l'ensemble des processus de contrôle interne analysés, les auditeurs estiment que la prise en compte des orientations du ministère par le management de l'établissement ne constitue pas un problème majeur.

Risque de résistance des professionnels conduisant à l'inaction

A la différence des 3 autres risques menaçant l'objectif, le risque que la résistance des professionnels fasse obstacle à la prise en compte des orientations politiques de l'Etat n'est pas maîtrisé par une mesure de contrôle interne jugée a priori satisfaisante. L'objet était donc d'approfondir ce point.

L'absence de réponse de la SDFA aux points 7 et suivants du QCI N°27 n'a pas permis d'approfondir la question.

La mission peut toutefois conclure que si un blocage des professionnels peut s'anticiper par des mesures de contrôle interne et si la continuité du fonctionnement administratif de l'établissement peut être assurée par des mécanismes transitoires, l'adhésion des professionnels à des orientations de politiques publiques qu'ils ne partageraient pas ne peut s'imposer.

Risque d'incohérence entre les actions de FranceAgriMer et celles mises en oeuvre par les Régions.

Le risque que les actions de FranceAgriMer et celles des Régions soient non coordonnées, voire contradictoires, est potentiellement maîtrisé par l'information donnée aux Régions sur les politiques mises en oeuvre par FAM au travers de la participation d'un représentant de Conseil régional au Conseil d'Administration et aux Conseils Spécialisés de FAM, ainsi que par la participation, dans chaque région, d'un représentant du Conseil régional aux comités de concertation régionaux.

Pour maîtriser ce risque, le rôle des DRAAF, qui ajoutent aux compétences qu'ils exercent pour le compte de l'Etat la responsabilité de délégué territorial de FAM (les deux par délégation du préfet de Région), apparaît essentiel et plus significatif que la participation aux instances de FAM d'un représentant de Régions dotées de compétences qu'elle peuvent exercer en complète autonomie. Bien qu'il ne leur en ait pas été donné d'exemple, les auditeurs soulignent la réalité de ce risque, qui doit être accepté puisqu'il est inhérent à la nouvelle organisation territoriale de la République.

A défaut de vouloir imposer la cohérence entre les deux niveaux de compétence

autonomes que constituent l'Etat et les Régions, se doter d'une capacité à *détecter* les situations où l'indépendance des logiques conduirait à financer des actions aux orientations contradictoires paraît nécessaire.

Or, il n'existe pas de procédure formalisée conduisant les DRAAF à informer la tutelle de l'incohérence des actions menées par les régions avec celles de FAM. C'est pourquoi les auditeurs recommandent d'instaurer une telle procédure.

R2. Instituer une procédure pour que les DRAAF informent FAM et la DGPE si une Région venait à mettre en œuvre des actions contradictoires ou incohérentes avec celles menées au plan national par FAM.

Instruments du pilotage stratégique

Les instruments du pilotage stratégique doivent permettre à la tutelle :

- d'anticiper les risques pour le MAAF liés à FranceAgriMer,
- ainsi que de veiller à la mise en œuvre du COP et au respect de la lettre d'objectifs annuels.

La mission relève que l'actuel directeur général de FAM n'a pas reçu de lettre de mission. Elle estime qu'il conviendrait de lui donner une lettre de mission pour la durée de son mandat.

R3. Donner au directeur général de FranceAgriMer une lettre de mission pour la durée de son mandat

Pour la tutelle, le premier objectif consistant à anticiper les risques liés à FAM est menacé par 2 risques :

- Absence d'identification par la tutelle des risques pour le MAAF liés à FranceAgriMer ;
- Absence d'anticipation et de maîtrise par FAM des risques liés à FranceAgriMer.

En ce qui concerne le second objectif lié au COP et à la lettre d'objectifs annuels, le risque est:

- que soient délaissées certaines priorités de la tutelle.

Risque d'absence d'identification par la tutelle des risques que FranceAgriMer fait courir au MAAF

Ce risque est réputé être maîtrisé de façon satisfaisante par l'existence au MAAF d'une cartographie des risques liés à FAM.

Cette analyse de risques n'a formellement été faite ni au SG (autrement que pour le risque, global, lié à l'exercice de la tutelle), ni à la DGPE car FAM n'est pas au nombre des établissements jugés à risques pour cette tutelle. Les auditeurs n'ont pas pu trouver de cartographie des risques, même sommaire, liée à l'exercice de la tutelle sur FAM.

R4. Réaliser une cartographie des risques induits, pour le ministère, par la tutelle de FAM.

Risque lié à l'absence d'anticipation et de maîtrise par FranceAgriMer de ses propres risques

Ce risque est réputé être maîtrisé de façon satisfaisante grâce à la vérification par la tutelle de l'existence à FAM d'une cartographie des risques.

FAM dispose d'un comité de contrôle interne. La cartographie des risques est d'abord budgétaire et comptable, puis métier. La DGPE n'a pas fourni d'indication montrant l'intérêt qu'elle porte à l'analyse par FAM de ses risques métier.

A noter que le MAAF ne fait pas partie du comité d'audit de FAM, alors qu'il fait partie du comité d'audit de l'ASP. Les auditeurs estiment utile pour la tutelle de déterminer dans quelles circonstances elle est amenée à participer au comité d'audit dans un établissement sous tutelle.

Dans son rapport d'octobre 2015, la Cour des Comptes n'a pas assorti d'appréciation négative sa description du contrôle interne mis en place par FranceAgriMer. Les auditeurs observent qu'il est, en effet, bien développé en matière budgétaire et comptable, ce qui est aussi le fruit de l'accompagnement mis en place par le CBCM et la SDABC. Ils observent en revanche que le contrôle interne pourrait être approfondi au regard des risques "métiers".

Les auditeurs soulignent en conséquence que pour maîtriser ses propres risques, la tutelle devrait davantage s'intéresser à la cartographie des risques élaborée par l'établissement. C'est pourquoi ils suggèrent à la tutelle de consacrer une séance de travail à un échange avec la DG de FAM autour de la cartographie des risques que l'établissement a élaborée.

Risque de délaissement de certains objectifs du COP parmi ceux auxquels la tutelle accorde le plus d'importance

Ce risque est réputé être maîtrisé de manière satisfaisante par la présentation d'un bilan régulier de la mise en oeuvre du COP, avec présentation des indicateurs en conseil d'administration.

Les auditeurs ont pu vérifier que la mise en oeuvre du COP fait l'objet d'un suivi régulier en conseil d'administration.

Risque de délaissement de certains objectifs de la lettre d'objectifs annuels parmi ceux auxquels la tutelle accorde le plus d'importance.

Ce risque est réputé être maîtrisé de manière satisfaisante par l'analyse que fait la tutelle du bilan annuel effectué par le directeur général de FAM.

L'analyse de la lettre d'objectifs annuels qui, pour 2015, comporte 38 objectifs pondérés de 1% à 6%, montre la difficulté à hiérarchiser l'importance des objectifs.

Les auditeurs s'interrogent sur la multiplicité des objectifs et sur leur niveau (p. ex. "répondre dans les délais aux demandes d'information"), d'autant plus que celui qui apparaît le plus sensible, "faire preuve de réactivité en cas de crise sectorielle", ne figure pas dans la lettre d'objectifs annuels !

R5. Réduire le nombre des objectifs figurant dans la lettre annuelle, et éviter d'y mêler des demandes qui relèvent des bonnes pratiques administratives avec des objectifs plus ambitieux.

Les auditeurs relèvent les points d'attention suivants :

Les réponses adressées au délégué ministériel aux carrières par les services du SG et par la DGPE relativement à l'analyse de l'atteinte des objectifs fixés au DG de FAM pour l'année écoulée ne sont pas dénuées de pertinence et font preuve d'un certain recul par rapport à l'exercice de modulation de la rémunération du dirigeant. Néanmoins, les auditeurs n'ont pas reçu les réponses qui leur auraient permis de tracer, notamment à la DGPE qui est concernée par certains indicateurs requérant une expertise pointue, si l'atteinte de chacun des objectifs élémentaires est effectivement vérifiée et comment.

6. Pour chacun des objectifs de la lettre annuelle, un responsable de la vérification devrait être identifié.
7. La DPMA ayant été associée à la rédaction de la lettre d'objectifs, cette direction devrait également l'être au moment de l'analyse de l'atteinte des objectifs.

Pilotage opérationnel

Le pilotage opérationnel de FAM revêt une particulière importance, d'une part, parce que, comme pour tous les établissements publics, la tutelle doit être attentive au respect des objectifs donnés en matière de gestion (respect de la masse salariale et du plafond d'emploi notamment)¹⁶, mais aussi parce que le MAAF ayant délégué à FAM la mise en oeuvre des mesures qui intéressent les filières agricoles, il serait directement impacté si leur mise en oeuvre opérationnelle venait à être déficiente.

Compte tenu des missions de l'établissement, les points auxquels la tutelle doit veiller en matière de pilotage opérationnel portent sur :

- l'optimisation de l'emploi des crédits publics, menacé par le risque que les dispositifs retenus pour mettre en oeuvre les politiques publiques soient inefficaces ;
- l'efficacité et la rapidité des paiements, menacé par le risque d'une mauvaise organisation de l'établissement ;
- la mise à disposition rapide et régulière des cotations nécessaires tant aux Pouvoirs publics qu'aux membres des filières, menacé par les risques de perte d'expertise au sein de l'établissement, de défaillance dans les moyens humains et matériels, ou, dans un autre registre, du risque de perte de confiance des usagers dans les données produites par FAM ;
- la capacité de FAM à anticiper les crises (prévoir à défaut de prévenir), également menacé par les risques de perte d'expertise ou de défaillance dans les moyens humains et matériels de l'établissement.

L'audit des mesures de contrôle interne qui concernent essentiellement la tutelle métier révèle un fort degré d'implication de sa part.

Le suivi par la SDSI et le président du CSI de la maîtrise de l'organisation

¹⁶ Ces enjeux sont traités au chapitre suivant dans la section qui traite de la gestion et du suivi des moyens

informatique de l'établissement est également satisfaisant. En témoigne l'implication du MAAF pour aider FAM à mettre en place un serveur de secours. En revanche, rien ne donne l'assurance que la tutelle vérifie ou teste que FAM maîtrise ses plans de continuité d'activité ou de reprise.

La capacité de la tutelle à identifier, prévenir et maîtriser la perte d'expertise au sein de l'établissement n'a pu être clairement établie. Certes, tous ces éléments du pilotage opérationnel relèvent en premier lieu de la responsabilité de la direction générale de FAM.

Le point d'amélioration que les auditeurs souhaitent mettre en relief dans ce chapitre concerne l'usage fait par la tutelle du comité d'évaluation de l'établissement auquel elle participe : les auditeurs considèrent que procéder régulièrement à une évaluation de ses dispositifs constitue une saine mesure de gestion, qui pourrait encore être amplifiée comme le souligne la Cour des Comptes. Ils n'ont pu établir l'implication de la tutelle dans la définition du programme d'évaluation, ou dans la valorisation des résultats des évaluations réalisées. C'est pourquoi ils estiment que la tutelle métier devrait davantage s'impliquer dans la politique d'évaluation de FAM afin de mieux valoriser cette démarche.

V.4. Le pilotage des moyens

En synthèse :



Les auditeurs estiment que les dispositifs de contrôle interne mis en œuvre par la tutelle confèrent une assurance raisonnable quant à l'atteinte des objectifs de la tutelle *relatifs au pilotage des moyens de l'établissement*.

Les objectifs de la tutelle en ce domaine sont d'optimiser l'emploi des crédits publics et de veiller à la soutenabilité financière de l'établissement.

Les risques étudiés sont :

- fixation de la subvention pour charge de service public (SCSP) de FAM à partir de la dotation disponible sans cohérence avec les priorités ministérielles et avec les besoins de FAM (reconduction ou raboutage aveugles) ;
- incohérence de la SCSP avec les missions attendues de l'opérateur ;
- non conformité de l'évolution de la masse salariale et du plafond d'emploi aux cadrages donnés par le SG ;
- procédure de mise en œuvre des crédits d'intervention conduisant à un dérapage budgétaire ;
- rupture de paiement.

Les étapes qui ont permis de déterminer le montant de la subvention pour charges de service public attribuée à FAM ont été présentées à la mission. Cette détermination n'est qu'une composante de la négociation budgétaire qui s'impose au

ministère.

Le suivi de la trésorerie de l'établissement fait l'objet de réunions régulières. Cela garantit à la tutelle une connaissance exacte de la situation d'établissement.

De façon plus précise, la mission a relevé quatre difficultés dans la méthode de calcul des crédits attribués à l'établissement et dans leur mise en oeuvre :

- Le calcul de la subvention pour charges de service public effectué par la tutelle se base sur les données fournies par FranceAgriMer. L'essentiel de l'activité de la tutelle consiste à vérifier la qualité des chiffres et des résultats fournis par l'établissement. Il n'y a pas de capacité, ni de nécessité, pour la tutelle, de bâtir de façon autonome un budget pour l'établissement. Cette situation doit s'apprécier au regard de la question plus générale de la procédure budgétaire et de la relation avec la direction du budget.
- La technique de suivi de la trésorerie est efficace par rapport à l'objectif de connaissance de la trésorerie, mais ne garantit pas l'absence de menace sur la trésorerie de FranceAgriMer. En effet, le suivi de trésorerie bute sur la difficulté à traduire en décisions les analyses partagées. Il s'agit là d'un risque évoqué à plusieurs reprises, sans que des certitudes en matière de résolution aient pu être présentées, sachant que cela soulève à nouveau la question de la relation entre la tutelle exercée par le ministère de l'agriculture et la tutelle exercée par la direction du budget (cf. aussi point 5-2 ci-dessus). La mesure de contrôle interne pertinente pour faire face à ce genre de risque résiderait dans le renforcement de la qualité de la relation entre la tutelle budgétaire et la tutelle exercée par le ministère.
- En matière de soutenabilité financière de l'enveloppe consacrée aux crédits d'intervention, la mission estime que le risque principal actuel est celui d'un sous dimensionnement des enveloppes financières, et non pas d'un surdimensionnement. Cette analyse rejoint la question de la soutenabilité du programme 154 à laquelle la mission a été confrontée, en résultat des arbitrages budgétaires.
- La prévision de l'évolution de la masse salariale de l'établissement pourrait connaître des marges d'amélioration. En effet, cette activité complexe nécessite d'intégrer des données internes à l'établissement, ainsi que des données réglementaires. La tutelle est le lieu naturel de rencontre entre ces deux logiques. Le lien entre le service chargé du suivi réglementaire (SRH) d'une part et celui chargé de la préparation du budget des établissements (SAFSL), pourra, aux yeux de la mission, être renforcé à l'avenir.

R6. Renforcer l'articulation au sein du secrétariat général entre le service des ressources humaines et le service en charge des affaires financières et de la tutelle (Service des affaires financières, sociales et logistiques).

Dans son rapport¹⁷ la Cour des comptes relève que "l'évolution de la masse salariale de l'établissement n'est pas suffisamment pilotée par les tutelles." En effet, la Cour constate que les effectifs de FAM en ETPT ont diminué de 14% entre 2010 et 2014, alors que pour la même période la masse salariale a augmenté de 2,6%.

S'agissant de l'année 2015, objet du présent audit, les auditeurs ont observé que le

¹⁷ Cour des comptes, Septième chambre, troisième section. Observations définitives sur l'établissement national des produits de l'agriculture et de la mer ; exercices 2009-2014, 1^{er} cahier. P 66.

plafond des ETPT avait été dépassé comme cela apparait dans le suivi des indicateurs de la lettre d'objectifs annuelle. Mais, si "la maîtrise de l'évolution de la masse salariale de FAM par le SG n'est pas totale", le dépassement de 0,3% du plafond d'emplois en ETPT, soit 4 ETPT, a été sans incidence sur la masse salariale fixée au budget de FAM.

V.5. Le contrôle de régularité et de conformité

En synthèse :



Les auditeurs estiment que les dispositifs de contrôle interne mis en œuvre par la tutelle confèrent une assurance raisonnable quant à l'atteinte des objectifs de la tutelle relatifs au contrôle de régularité et de conformité de FAM.

Les objectifs de la tutelle sont d'assurer le respect des lois et des règlements ; de veiller à la conformité de l'organisme payeur aux règles européennes et d'éviter le refus d'apurement ; de moderniser la gestion des ressources humaines (dans le cadre de l'optimisation de l'emploi des crédits publics) ; de veiller à la cohérence des systèmes d'information, et à la cohérence de la communication du ministère et de ses établissements.

Les risques travaillés par la mission sont :

- non conformité européenne : méconnaissance de la règle communautaire dans la gestion des aides nationales ;
- méconnaissance de la règle communautaire dans la gestion des aides européennes ;
- perte de l'agrément d'organisme payeur de dépenses financées par les fonds de financement des dépenses agricoles ;
- méconnaissance de la règle (nationale) dans la mise en œuvre des crédits de fonctionnement ;
- orientation politique contraire à la règle communautaire ;
- malversation ;
- défaut d'information du ministère en matière de RH, de système d'information ou de communication ou enfin absence de réaction de la tutelle en cas de projet de l'établissement sur ces sujet.

La mission a pu constater que les procédures d'approbation par la tutelle des décisions du directeur général permettent d'assurer le respect de la réglementation nationale et européenne, et la conformité aux règles de gestion propres au ministère, sous trois réserves.

Tout d'abord, la tutelle est parfois confrontée à un conflit de logiques entre le respect strict de la conformité d'une part, et, d'autre part, l'adaptation aux décisions politiques prises par le cabinet. L'absence de réponse au QCI 68 n'a pas permis aux auditeurs de documenter les éventuelles bonnes pratiques de l'administration dans ce domaine.

Il apparaît par ailleurs que la C3OP est un organe important pour fournir des informations sur la qualité de la conformité des décisions prises par l'établissement sous tutelle. Il semble important que les travaux de cette instance soient mieux anticipés et mieux intégrés dans le plan de travail de la tutelle. Dans le même ordre d'idées, la mission a relevé que l'instance de supervision, chargée de suivre l'agrément de l'organisme payeur, devrait bénéficier de davantage de régularité dans ses réunions. Enfin, d'une manière plus générale, la mission estime que la DGPE est

vraisemblablement efficace pour argumenter en réponse aux constats d'audit externe qui identifient des non conformités à la réglementation européenne. Néanmoins, le fait qu'elle n'ait pas été en mesure de justifier de sa capacité à maîtriser la mise en œuvre des actions correctives qu'imposent ces constats, indique que le suivi des recommandations est insuffisamment maîtrisé.

Enfin, la mission considère qu'une mesure de contrôle interne peut-être trouvée du côté de la relation avec le contrôleur général économique et financier placé auprès de l'établissement public. C'est pourquoi la mission encourage le SG à mieux valoriser le rapport annuel de la mission « agriculture forêt pêche » du CGEFI. Elle suggère qu'au fil de l'eau, les avis et conclusions du CGEFI soient communiqués au ministère et servent à la réflexion des différentes composantes de la tutelle.

En matière d'équipement informatique, la mission considère que le risque résiduel estimé est infime. En matière de gestion de la communication, il en va de même.

La cohérence en matière de communication était assurée de manière satisfaisante par une procédure prévoyant une validation explicite des projets de communiqués de presse par la tutelle. Cette procédure a été modifiée en 2015 pour permettre à FranceAgriMer de diffuser ses communiqués au bout de 24 heures, en l'absence de réaction de la tutelle. Bien qu'il ait été indiqué que la pratique reste conforme à la règle antérieure, les auditeurs estiment préférable que la procédure de validation des communiqués soit rétablie dans sa formulation antérieure.

R7. Identifier au sein de la DGPE l'unité en charge de veiller à la mise en œuvre des recommandations d'audit (ou des plans d'action élaborés pour apporter réponse aux constats des audits externes) et identifier au sein des différentes unités impliquées dans l'exercice de la tutelle, celle qui doit porter vis-à-vis de FAM l'exigence de mise en œuvre de ces plans d'action.

R8. Renforcer la relation directe entre la tutelle et le contrôleur général économique et financier en charge de l'établissement.

Les conséquences de ces constats d'audit sont intégrées dans la matrice définitive des risques présentée à l'annexe 2.

Conclusion



Sur la base des résultats de ses travaux d'audit, la mission a noté que la formalisation des procédures de contrôle interne est perfectible. Toutefois, la mission estime que les pratiques de contrôle interne en place confèrent une assurance raisonnable¹⁸ quant à l'atteinte des objectifs de la fonction de tutelle de l'établissement public FranceAgrimer par le secrétariat général et par la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises.

La prise en compte des recommandations formulées devrait permettre d'améliorer encore l'exercice de la fonction de tutelle.

Signatures des auditeurs

Marc DUVAUCHELLE
Inspecteur général de l'agriculture

François-Gilles LE THEULE
Inspecteur général de l'agriculture

Sylvain MARTY
Ingénieur général des ponts, des
eaux et des forêts

¹⁸ « Même un système de contrôle interne performant, bien conçu et correctement mis en oeuvre, possède des limitations intrinsèques, y compris la possibilité de circonvenir ou d'outrepasser les contrôles, il n'est donc possible de fournir qu'une assurance raisonnable quant à l'atteinte des objectifs – et non une assurance absolue. »

ANNEXES

ANNEXE N°1 : LETTRE DE COMMANDE DU 7 AVRIL 2015	42
ANNEXE N°2 : MATRICE DES RISQUES	46
ANNEXE N°3 : TABLEAU DE SUIVI DES RÉPONSES AUX QCI (QUESTIONNAIRES DE CONTRÔLE INTERNE)	58
ANNEXE N°4 : LISTE DES SIGLES	60
ANNEXE N°5 : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES	61
ANNEXE N°6 : RÉSULTAT DU CONTRADICTOIRE	63

Annexe n°1 : Lettre de commande du 7 avril 2015



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

LE DIRECTEUR DU CABINET

Paris, le – 7 AVR. 2015

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

Objet : Lettre de mission, audit de l'exercice par la DGPAAT et le SG de la tutelle sur FAM en vue de s'assurer de la mise en œuvre par cet établissement des politiques publiques portées par le MAAF (réf. TUTFAM N° 15032-01)

Dans le cadre de la mise en place du contrôle interne au sein du ministère, une cartographie des risques stratégiques a été établie. Cette cartographie a identifié en 2015 un risque de défaut de tutelle du MAAF sur les établissements publics de son ressort conduisant à un défaut de mise en œuvre de ses politiques. Ce risque est d'autant plus important que les établissements publics sous la tutelle du MAAF se voient confier une part importante du budget du MAAF pour la mise en œuvre des politiques du ministère.

Dans ce contexte, le comité ministériel d'audit interne (CMAI) du ministère a décidé, lors de sa réunion du 21 janvier 2015, le lancement d'un audit sur l'exercice par la DGPAAT et le Secrétariat général (SG) de la tutelle sur FranceAgriMer (FAM). Cet audit a été inscrit au programme 2015 de la mission ministérielle d'audit interne (MMAI) du ministère, constituée par la MIGA, mission d'inspection générale et d'audit du CGAAER.

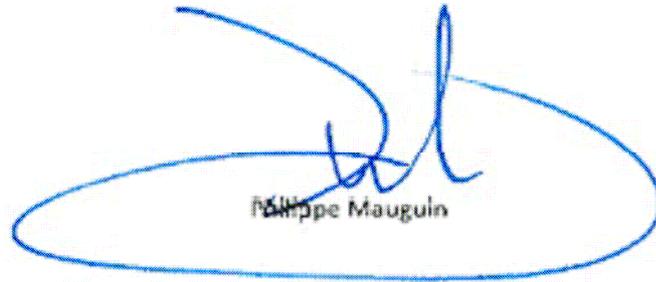
L'objet de cet audit, conformément à la fiche ci-jointe, sera :

- d'examiner le système de gestion de l'exercice de la tutelle par la DGPAAT et le SG sur FAM,
- d'évaluer les dispositifs de contrôle interne mis en place pour vérifier l'adéquation entre les décisions de l'établissement et les politiques portées par le MAAF,
- d'identifier la nature des freins à la prise en compte par l'établissement des orientations données par le MAAF,
- de formuler des recommandations pour améliorer l'exercice de la tutelle.

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

Je vous demande de déployer pour cet audit, selon des modalités qu'il vous appartient de définir, une méthode identique à celle de l'audit d'exercice de la tutelle sur l'ANSES, afin de pouvoir harmoniser les conditions d'exercice de la tutelle au sein du MAAF.

Vous voudrez bien désigner les auditeurs de la MIGA appelés à conduire cette mission qui devront établir son cahier des charges qu'ils soumettront à notre validation avant d'engager leurs investigations.



Philippe Manguin

Copies : Catherine GESLAIN-LANEELLE, directrice générale DGPAAT
Valérie METRICH-HECQUET, secrétaire générale
Christian LIGEARD, directeur du service du SAFSL
Loïc GOUËLLO, président de la MIGA et responsable de la MMAI

P.J. : Fiche Audit FAM N° 15032-01

FICHE AUDIT 2015

Audit de l'exercice de la tutelle sur FAM TUTFAM N° 15032-01

Risque 4-4 inscrit dans la cartographie des risques MAAF 2015
« Défaut d'exercice de la tutelle des établissements publics conduisant à un défaut de mise en œuvre des politiques publiques portées par le MAAF »

LIBELLE DE L'AUDIT

Audit de l'exercice par la DGPAAT et le SG de la tutelle sur FAM en vue de s'assurer de la mise en œuvre par cet établissement des politiques publiques portées par le MAAF.

CONTEXTE

Le MAAF est un ministère caractérisé par l'importance de ses opérateurs, ces derniers jouant un rôle clé dans la mise en œuvre des politiques publiques de son champ d'action. S'agissant de la mission AAFAR, 10 opérateurs sous tutelle du ministère représentent près de 15 000 emplois (dont environ 9000 emplois à l'ONF) et plus de 500M€ de crédits de fonctionnement (dont masse salariale). Ces opérateurs se voient confier une part importante du budget du MAAF pour la mise en œuvre des politiques du ministère (notamment animation et structuration des filières, gestion des forêts et sécurité sanitaire).

De ce fait, la question du pilotage de ces opérateurs est un enjeu majeur pour le ministère.

La cartographie des risques MAAF a identifié le risque de défaut d'exercice de la tutelle des établissements publics conduisant à un défaut de contribution de leur part à la mise en œuvre des politiques publiques portées par le Ministère (risque 4.4).

L'exercice de ce pilotage est encadré par la circulaire n° 5454/SG du Premier Ministre en date du 26 mars 2010, qui vise en particulier à préciser les principes visant à développer une dimension stratégique à la tutelle des opérateurs en généralisant les instruments de ce pilotage. La notion de pilotage stratégique est ainsi définie : « *La tutelle comporte une dimension de pilotage stratégique, qui consiste à déterminer et à suivre les objectifs des politiques publiques mises en œuvre par un opérateur.* »

Au sein du MAAF, la déclinaison opérationnelle de cette circulaire s'est traduite par une note de service (SG/SAFSL/SDABC/N2011-1507 du 8 mars 2011) visant la mise en œuvre des nouvelles règles en matière de gouvernance des opérateurs de l'Etat. Le découpage des responsabilités entre les différents acteurs du pilotage stratégique, la description de l'organisation et des instruments à mettre en place y est détaillée.

Depuis 2012, des travaux interministériels ont été conduits sous l'égide du Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP). Afin de « *renforcer l'exercice de la tutelle et [...] le rôle des opérateurs dans la mise en œuvre des politiques publiques de manière transversale* », le CIMAP du 18 décembre 2012 a décidé de confier une mission ad hoc à un groupe de travail interministériel, dont un des chantiers portait sur la professionnalisation de la tutelle et le renforcement de la gouvernance.

Dans les secteurs agricole et de la pêche, la loi fixe à FranceAgriMer (FAM) l'objectif d'assurer la connaissance des marchés, d'améliorer leur fonctionnement et leur efficacité économique, sociale et environnementale. Etablissement autonome, il dispose de moyens budgétaires (nationaux et communautaires) qui sont inscrits, selon les disponibilités budgétaires de l'Etat ou la nature des besoins (crises), chaque année à son budget. Les financements sont opérés pour compte de tiers ou pour compte propre.

La gouvernance de FranceAgriMer s'organise dans le cadre de conseils (un conseil d'administration et 11 conseils spécialisés par filières).

L'exercice de la tutelle de cet établissement, prérogative du seul MAAF, résulte des directives fixées dans les circulaires mentionnées ci dessus conçues pour répondre aux enjeux et caractéristiques propres à cet organisme.

RISQUES IDENTIFIÉS

En cas de défaut de l'exercice de la tutelle par la DGPAAT et le SG, les risques suivants, en première approche, peuvent être identifiés :

- les priorités stratégiques et les mesures mises en oeuvre par l'établissement ne prennent pas en compte la politique définie par le MAAF,
- l'affectation des crédits est déconnectée des priorités affichées par le MAAF,
- des mesures mises en oeuvre par l'établissement font porter des risques en termes juridiques et/ou financiers pour le MAAF.

TRAVAUX ATTENDUS

L'audit portera sur les points suivants:

1. Examiner le système de gestion de l'exercice de la tutelle sur FAM par la DGPAAT et le SG (organisation, outils, modalités de suivi). La méthode déployée par l'audit sera identique à celle portant sur la tutelle DGAL/SG sur l'ANSES.
2. Vérifier et prioriser les risques encourus par le MAAF.
3. Evaluer les dispositifs de contrôle interne mis en place par la DGPAAT pour vérifier l'adéquation entre les décisions de l'établissement et les politiques publiques portées par le MAAF.
4. Identifier la nature des freins à la prise en compte par l'établissement des orientations données par le MAAF, s'ils existent.
5. Formuler des recommandations pour améliorer l'exercice de la tutelle.

ÉCHÉANCE SOUHAITÉE

Remise du rapport définitif : décembre 2015

Annexe n°2 : Matrice des risques

Les principes suivants ont fondé la construction de la matrice provisoire des risques qui a permis de sélectionner les mesures de contrôle interne à auditer. Ils s'appliquent également à la matrice définitive des risques contenue dans la présente annexe.

Cotation du niveau de risque inhérent

La cotation du niveau de risque inhérent a été faite en croisant un indicateur de fréquence et un descripteur de la gravité des conséquences de l'événement si le risque se réalise, selon la grille suivante :

Fréquence Gravité	rare	possible	probable	quasi certain
critique	mineur	majeur	critique	critique
majeur	infime	mineur	majeur	critique
modéré	infime	mineur	mineur	majeur
faible	infime	infime	infime	mineur

Cotation du degré de maîtrise du risque

Le degré de maîtrise du risque qu'apporte chacune des mesures de contrôle interne a été coté sur une échelle à 3 niveaux : faible, satisfaisant ou total.

Il peut aussi ne pas y avoir de mesure de contrôle interne.

En croisant la criticité du risque inhérent et son degré de maîtrise par la mesure de contrôle interne considérée, on détermine la cotation du risque résiduel selon la grille suivante :

Maîtrise Criticité	absence de contrôle interne	faible	satisfaisant	total
critique	critique	majeur	mineur	infime
majeur	majeur	mineur	infime	infime
mineur	mineur	infime	infime	infime
infime	infime	infime	infime	infime

Ceci conduit à la matrice des risques présentée dans les pages suivantes.

Matrice des risques

La matrice des risques figure ci-dessous dans la version définitive produite par les auditeurs après audit.

La numérotation des éléments est identique à celle qui figurait dans la matrice provisoire des risques. Il apparaît ainsi que certaines lignes ont été supprimées (le risque associé à l'objectif ou la mesure de contrôle interne attendue n'ont finalement pas été retenus) et d'autres ont été ajoutées.

Certaines lignes ont été modifiées, soit dans les éléments qui conduisent à coter la criticité, soit dans l'appréciation du degré de maîtrise. **Les éléments modifiés apparaissent en rouge.**

Enfin, certaines mesures de contrôle interne n'ont pas été retenues pour l'audit. Elles figurent toutefois dans cette matrice des risques, en plus petits caractères et sur fond grisé, puisqu'elle n'ont pas été investiguées.

N° élément	Tutelle exercée par			Objectif de la tutelle	Risques inhérents	Fréquence	Gravité	Niveau de risque inhérent (croisement fréquence gravité)	Mesures de contrôle interne déclarées ou attendues	Degré de maîtrise du risque estimé après audit	Risque résiduel estimé après audit
	SG	DGPE	Autre								
Gouvernance de l'établissement											
1	X	X		S'assurer régulièrement de l'adéquation des missions, du statut et de l'organisation de FAM au regard des besoins du MAAF	Manque de vision stratégique de la tutelle	possible	critique	majeur	Implication du MAAF dans la rédaction du COP	satisfaisant	infime
4	X	X		<i>Veiller au fonctionnement fluide et constructif des différentes instances (CA CS)</i>	<i>Endormissement, absentéisme</i>	<i>possible</i>	<i>modéré</i>	<i>mineur</i>	<i>Attention de la DGPE dans les instances débouchant si nécessaire sur des initiatives de réveil</i>	<i>satisfaisant</i>	<i>infime</i>
5	X	X		Veiller au fonctionnement fluide et constructif des différentes instances (CA CS)	Blocage suite à boycott ou vote contre	probable	modéré	mineur	Préparation des instances avec direction et présidence	satisfaisant	infime
6		X		<i>Nommer les membres des conseils dans les délais</i>	<i>Manque d'anticipation</i>	<i>possible</i>	<i>majeur</i>	<i>mineur</i>	<i>Tableau de bord de l'échéance des mandats</i>	<i>satisfaisant</i>	<i>infime</i>
7		X		<i>Nommer les membres des conseils dans les délais</i>	<i>Défaut de proposition des OPA</i>	<i>possible</i>	<i>majeur</i>	<i>mineur</i>	<i>Tableau de bord des réponses pour générer des relances</i>	<i>faible</i>	<i>infime</i>
8		X		<i>Nommer les membres des conseils dans les délais</i>	<i>Défaut de proposition des assemblées parlementaires</i>	<i>possible</i>	<i>majeur</i>	<i>mineur</i>	<i>Tableau de bord des réponses pour générer des relances</i>	<i>faible</i>	<i>infime</i>

N° élément	Tutelle exercée par			Objectif de la tutelle	Risques inhérents	Fréquence	Gravité	Niveau de risque inhérent (croisement fréquence gravité)	Mesures de contrôle interne déclarées ou attendues	Degré de maîtrise du risque estimé après audit	Risque résiduel estimé après audit
	SG	DGPE	Autre								
9	X	X		Nommer le DG dans de bonnes conditions	Difficulté à trouver à temps une bonne adéquation poste/profil	possible	critique	majeur	a Tableau de bord des renouvellements à préparer (y compris en l'absence d'échéance des mandats)	faible	mineur
10	X			Nommer le DG dans de bonnes conditions	Difficulté à trouver à temps une bonne adéquation poste/profil	possible	critique	majeur	b Procédure de nomination aux emplois dirigeants	satisfaisant	infime
Organisation de la tutelle											
11	X			S'assurer de l'efficacité de la gouvernance de la tutelle	Absence d'organisation de la tutelle au ministère	possible	critique	majeur	a Existence d'une note d'organisation interne au ministère et contrôle de sa mise en œuvre	satisfaisant	infime
12	X			S'assurer de l'efficacité de la gouvernance de la tutelle	Absence d'organisation de la tutelle au ministère	possible	critique	majeur	b Existence d'une note d'organisation interne au SG couvrant l'ensemble des enjeux yc hors SAFSL et contrôle de sa mise en œuvre	faible	mineur
13		X		S'assurer de l'efficacité de la gouvernance de la tutelle	Absence d'organisation de la tutelle au ministère	possible	critique	majeur	c Existence d'une note d'organisation interne à la DGPE assurant la couverture de l'ensemble des enjeux non pris en compte par le SG et contrôle de sa mise en œuvre	faible	mineur
14	X	X	X	S'assurer de l'efficacité de la gouvernance de la tutelle	Absence de cohésion de la tutelle, Division	possible	critique	majeur	a Concertation SG DGPE (pré-préCA, réunions de préparation budgétaire)	satisfaisant	infime
15	X	X	X	S'assurer de l'efficacité de la gouvernance de la tutelle	Absence de cohésion de la tutelle, Division	possible	critique	majeur	b Recours à l'arbitrage (cabinet) si besoin	satisfaisant	infime

N° élément	Tutelle exercée par			Objectif de la tutelle	Risques inhérents	Fréquence	Gravité	Niveau de risque inhérent (croisement fréquence gravité)	Mesures de contrôle interne déclarées ou attendues	Degré de maîtrise du risque estimé après audit	Risque résiduel estimé après audit
	SG	DGPE	Autre								
16	X	X		S'assurer de l'efficacité de la gouvernance de la tutelle	Absence d'implication du niveau sous directeur dans l'exercice de la tutelle	possible	critique	majeur	Contrôle hiérarchique	faible	mineur
17	X	X		S'assurer de l'efficacité de la gouvernance de la tutelle	Absence d'implication de la hiérarchie de la tutelle au niveau adéquat	possible	critique	majeur	a Mention de l'exercice de la tutelle dans la lettre de mission du SG ou de la DG	satisfaisant	infime
18	X	X		S'assurer de l'efficacité de la gouvernance de la tutelle	Absence d'implication de la hiérarchie de la tutelle au niveau adéquat	possible	critique	majeur	b Formalisation de l'information du DG sur l'état de la tutelle, exigence de contenu sur cette information	satisfaisant	infime
19	X	X		S'assurer de l'efficacité de la gouvernance de la tutelle	Insuffisance des moyens humains consacrés à la tutelle	possible	critique	majeur	Suppléance des missions liées à la tutelle inscrite dans les fiches de poste pour assurer la continuité des missions	satisfaisant	infime
"Chef de filat" en cas de cotutelle											
20			X	<i>Veiller à la prise en compte des orientations des politiques de l'État (art L 621-2 du C Rural)</i>	<i>Domaine d'intervention non couvert par la tutelle métier principale</i>	<i>possible</i>	<i>critique</i>	<i>majeur</i>	<i>Exercice par la DPMA des prérogatives de la DGPE</i>		
21				<i>Veiller à la prise en compte des orientations des politiques de l'État (art L 621-2 du C Rural)</i>	<i>Non prise en compte des enjeux de la politique d'aide aux plus démunis</i>	<i>possible</i>	<i>critique</i>	<i>majeur</i>			
Pilotage des missions											
Pilotage stratégique des missions											
22		X		Veiller à la prise en compte des orientations des politiques de l'État (art L 621-2 du C Rural)	Défaut d'information de l'établissement par la tutelle sur les orientations politiques de l'État	possible	critique	majeur	a Existence d'un COP Tenue d'une réunion stratégique annuelle à haut niveau. Existence d'une lettre annuelle d'objectifs Réunions inter CODIR DGPE FAM	satisfaisant	infime

N° élément	Tutelle exercée par			Objectif de la tutelle	Risques inhérents	Fréquence	Gravité	Niveau de risque inhérent (croisement fréquence gravité)	Mesures de contrôle interne déclarées ou attendues	Degré de maîtrise du risque estimé après audit	Risque résiduel estimé après audit
	SG	DGPE	Autre								
23		X		Veiller à la prise en compte des orientations des politiques de l'État (art L 621-2 du C Rural)	Défaut d'information de l'établissement par la tutelle sur les orientations politiques de l'État	possible	critique	majeur	b Envoi par la DGPE avant les réunions de CA de FAM d'une note récapitulant les décisions prises par le MAAF nécessitant une suite de la part de FAM.	total	infime
24		X		Veiller à la prise en compte des orientations des politiques de l'État (art L 621-2 du C Rural)	Résistance du management de l'établissement (risque plus élevé suite à une alternance politique)	possible	critique	majeur	a Réunions inter CODIR DGPE FAM	satisfaisant	infime
24bis		X		Veiller à la prise en compte des orientations des politiques de l'État (art L 621-2 du C Rural)	Résistance du management de l'établissement (risque plus élevé suite à une alternance politique)	possible	critique	majeur	b Réunion des délégués filières avec SDFA	absent	majeur
25		X		Veiller à la prise en compte des orientations des politiques de l'État (art L 621-2 du C Rural)	Résistance du management de l'établissement (risque plus élevé suite à une alternance politique)	possible	critique	majeur	c Réunion de préparation des instances	satisfaisant	infime
26		X		Veiller à la prise en compte des orientations des politiques de l'État (art L 621-2 du C Rural)	Résistance du management de l'établissement (risque plus élevé suite à une alternance politique)	possible	critique	majeur	d Arbitrage cabinet	satisfaisant	infime
27		X		Veiller à la prise en compte des orientations des politiques de l'État (art L 621-2 du C Rural)	Résistance des professionnels conduisant à l'inaction	possible	critique	majeur	Intervention de la tutelle dans l'enceinte appropriée CS, CA, réunions ad hoc	faible	mineur

N° élément	Tutelle exercée par			Objectif de la tutelle	Risques inhérents	Fréquence	Gravité	Niveau de risque inhérent (croisement fréquence gravité)	Mesures de contrôle interne déclarées ou attendues	Degré de maîtrise du risque estimé après audit	Risque résiduel estimé après audit
	SG	DGPE	Autre								
28		X		Veiller à la prise en compte des orientations des politiques de l'État (art L 621-2 du C Rural)	Risque d'actions non coordonnées, càd objectifs contradictoires, avec les actions mises en œuvre par les régions (art L621-2 Code rural)	possible	critique	majeur	Information des Régions sur les politiques mises en œuvre par FAM : participation de Région au CA (aux CS), aux comités de concertation régionaux -COREAM, CRAE, ... -	faible	mineur
Instruments du pilotage stratégique											
29	X	X		Anticiper les risques pour le MAAF liés à FranceAgriMer	Absence d'identification par la tutelle des risques pour le MAAF liés à FAM	probable	critique	critique	Existence au MAAF d'une cartographie des risques liés à FAM (matrice des risques)	absent	critique
30	X	X		Anticiper les risques pour le MAAF liés à FranceAgriMer	Défaut d'anticipation et de maîtrise par FAM des risques liés à FAM	probable	critique	critique	Vérification par la tutelle de l'existence à FAM d'une cartographie des risques	satisfaisant	mineur
31	X	X		Veiller à la mise en œuvre du COP	Délaisser certains objectifs parmi ceux auxquels la tutelle accorde le plus d'importance	possible	critique	majeur	Prise de connaissance régulière par la tutelle des indicateurs du bilan présenté en CA	satisfaisant	infime
32	X	X		Veiller au respect de la lettre de mission (NB Elle n'existerait pas encore pour FAM)	Délaisser certains objectifs parmi ceux auxquels la tutelle accorde le plus d'importance	possible	critique	majeur	Analyse par la tutelle du rapport d'activité annuel	absent	majeur
33	X	X		Veiller au respect de la lettre d'objectifs annuels	Délaisser certains objectifs parmi ceux auxquels la tutelle accorde le plus d'importance	possible	critique	majeur	Analyse par la tutelle du bilan annuel effectué par le DG de FAM	faible	mineur
Pilotage opérationnel											
34		X		S'assurer de l'efficacité et de la rapidité des paiements	Défaut d'organisation de FAM	possible	critique	majeur	a Suivi des paiements réalisés lors des réunions de trésorerie	faible	mineur

N° élément	Tutelle exercée par			Objectif de la tutelle	Risques inhérents	Fréquence	Gravité	Niveau de risque inhérent (croisement fréquence gravité)	Mesures de contrôle interne déclarées ou attendues	Degré de maîtrise du risque estimé après audit	Risque résiduel estimé après audit
	SG	DGPE	Autre								
35		X		S'assurer de l'efficacité et de la rapidité des paiements	Défaut d'organisation de FAM	possible	critique	majeur	b Remontées des professionnels	faible	mineur
36		X		S'assurer de l'efficacité et de la rapidité des paiements	Défaut d'organisation de FAM	possible	critique	majeur	c Demande à FAM d'une prévision de réalisation pour les mesures à enjeu politique	satisfaisant	infime
37		X		Mise à disposition rapide et régulière par FAM de cotations fiables utiles aux pouvoirs publics et aux OPA	1- Perte d'expertise	possible	majeur	mineur	Prise en compte par la tutelle de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) de FAM	satisfaisant	infime
38		X		Mise à disposition rapide et régulière par FAM de cotations fiables utiles aux pouvoirs publics et aux OPA	2- Non coopération des professionnels	possible	majeur	mineur	Entretien d'une relation constructive avec les professionnels par une gouvernance adaptée	faible	infime
39		X		Mise à disposition rapide et régulière par FAM de cotations fiables utiles aux pouvoirs publics et aux OPA	3- Perte de confiance des usagers dans les données produites par FAM	possible	majeur	mineur	Expertise propre à la tutelle métier ; Remontée des professionnels	satisfaisant	infime
40		X		Mise à disposition rapide et régulière par FAM de cotations fiables utiles aux pouvoirs publics et aux OPA	4- Défaillance dans les moyens humains et matériels (Panne informatique, problème RH, ..)	possible	critique	majeur	Intérêt que porte la tutelle aux sauvegardes informatiques et redondance des matériels, existence d'un plan B	faible	mineur
41		X		Anticiper (prévoir à défaut de prévenir) les crises (Perte de la capacité à mener des études ou à réaliser la mission de veille)	Perte d'expertise	possible	critique	majeur	Attention portée par la tutelle à la dimension prévisionnelle des travaux présentés en CS	faible	mineur
42		X		Optimiser l'emploi des crédits publics	Inefficacité des dispositifs de mise en œuvre des politiques publiques	possible	critique	majeur	a Intérêt porté par la tutelle au dispositif d'évaluation interne à FAM	satisfaisant	infime
44		X		Optimiser l'emploi des crédits publics	Inefficacité des dispositifs de mise en œuvre des politiques publiques	possible	critique	majeur	c Expertise technique de la direction métier et remontées des DRAAF	satisfaisant	infime
Pilotage des moyens											
Allocation des moyens											

N° élément	Tutelle exercée par			Objectif de la tutelle	Risques inhérents	Fréquence	Gravité	Niveau de risque inhérent (croisement fréquence gravité)	Mesures de contrôle interne déclarées ou attendues	Degré de maîtrise du risque estimé après audit	Risque résiduel estimé après audit
	SG	DGPE	Autre								
46	X			Optimiser l'emploi des crédits publics	Fixation de la SCSP de FAM sans cohérence avec les priorités ministérielles ni avec les besoins de FAM (reconduction ou rabotage aveugles imposés par la négociation budgétaire)	possible	critique	majeur	a Existence et mise en œuvre d'une méthodologie interne à la tutelle pour calculer le besoin de SCSP des établissements sous tutelle	satisfaisant	infime
47	X			Optimiser l'emploi des crédits publics	Fixation de la SCSP de FAM sans cohérence avec les priorités ministérielles ni avec les besoins de FAM (reconduction ou rabotage aveugles imposés par la négociation budgétaire)	possible	critique	majeur	b Dialogue itératif avec l'établissement	satisfaisant	infime
48	X			Optimiser l'emploi des crédits publics	Fixation de la SCSP de FAM sans cohérence avec les priorités ministérielles ni avec les besoins de FAM (reconduction ou rabotage aveugles imposés par la négociation budgétaire)	possible	critique	majeur	c Connaissance fine du budget de l'établissement,	satisfaisant	infime
49	X			Optimiser l'emploi des crédits publics	Fixation de la SCSP de FAM sans cohérence avec les priorités ministérielles ni avec les besoins de FAM (reconduction ou rabotage aveugles imposés par la négociation budgétaire)	possible	critique	majeur	d Réalisation d'analyses financières	satisfaisant	infime

N° élément	Tutelle exercée par			Objectif de la tutelle	Risques inhérents	Fréquence	Gravité	Niveau de risque inhérent (croisement fréquence gravité)	Mesures de contrôle interne déclarées ou attendues	Degré de maîtrise du risque estimé après audit	Risque résiduel estimé après audit
	SG	DGPE	Autre								
50	X			Optimiser l'emploi des crédits publics	Fixation de la SCSP de FAM sans cohérence avec les priorités ministérielles ni avec les besoins de FAM (reconduction ou rabotage aveugles imposés par la négociation budgétaire)	possible	critique	majeur	e Suivi du GVT	satisfaisant	infime
51	X	X		Veiller à la soutenabilité financière	Incohérence de la SCSP avec les missions attendues de l'opérateur	possible	critique	majeur	Dialogue SG DGPE FAM	satisfaisant	infime
52	X			Veiller à la soutenabilité financière	Budget insincère, en équilibre seulement optique en fonctionnement avec la SCSP allouée	possible	critique	majeur	a Connaissance fine du budget de l'établissement,	satisfaisant	infime
53	X			Veiller à la soutenabilité financière	Budget insincère, en équilibre seulement optique en fonctionnement avec la SCSP allouée	possible	critique	majeur	b Réalisation d'analyses financières	satisfaisant	infime
Gestion et suivi des moyens											
54	X			Optimiser l'emploi des crédits publics	Non conformité de l'évolution de la masse salariale et du plafond d'emploi aux cadrages donnés par le SG	possible	critique	majeur	a Contrôleur budgétaire	satisfaisant	infime
55	X			Optimiser l'emploi des crédits publics	Non conformité de l'évolution de la masse salariale et du plafond d'emploi aux cadrages donnés par le SG	possible	critique	majeur	b Tableaux de suivi	satisfaisant	infime

N° élément	Tutelle exercée par			Objectif de la tutelle	Risques inhérents	Fréquence	Gravité	Niveau de risque inhérent (croisement fréquence gravité)	Mesures de contrôle interne déclarées ou attendues	Degré de maîtrise du risque estimé après audit	Risque résiduel estimé après audit
	SG	DGPE	Autre								
55bis	X	X		Veiller à la soutenabilité financière	Sous dimensionnement des crédits d'intervention affectés à une mesure	possible	critique	majeur	Expertise de la SDFA	satisfaisant	infime
56		X		Veiller à la soutenabilité financière	Procédure de mise en œuvre des crédits d'intervention conduisant à un dérapage budgétaire	possible	critique	majeur	Décisions du DG soumises à l'approbation de la tutelle	total	infime
57	X	X		Optimiser les ressources financières dont l'établissement est doté	Constitution d'une réserve excessive	possible	majeur	mineur	Réunions de trésorerie (bimestrielles)	satisfaisant	infime
58	X	X		Optimiser les ressources financières dont l'établissement est doté	Rupture de paiement	possible	critique	majeur	Réunions de trésorerie (bimestrielles)	faible	mineur
59	X			Traduire la réduction des effectifs en réduction immobilière	Confort excessif à Montreuil: Ajuster la consommation immobilière à 12 m2/agent	possible	modéré	mineur	Entretien avec SG/SASFSL/BPI Entretien avec FAM/SG		
60	X			Traduire la réduction des effectifs en réduction immobilière	Confort excessif en DRAAF: Ajuster la consommation immobilière à 12 m2/agent	possible	modéré	mineur	Entretien avec SG/SASFSL/BPI Entretien avec FAM/SG		
61	X	X	X	Veiller à la soutenabilité financière	Mauvaise écriture des conventions d'attribution d'aides conduisant à contentieux demandant indemnité	rare	critique	mineur	Visa DGPE et CGEFi sur les conventions financières	satisfaisant	infime
Contrôle de régularité et de conformité											
62		X		Assurer le respect des lois, règlement, etc.	Non conformité européenne: méconnaissance de la règle communautaire dans la gestion des aides nationales	possible	critique	majeur	a Décisions du DG soumises à l'approbation de la tutelle DGPE	total	infime
63		X		Assurer le respect des lois, règlement, etc.	Non conformité européenne : méconnaissance de la règle communautaire dans la gestion des aides européennes	possible	critique	majeur	a Décisions du DG soumises à l'approbation de la tutelle DGPE	total	infime

N° élément	Tutelle exercée par			Objectif de la tutelle	Risques inhérents	Fréquence	Gravité	Niveau de risque inhérent (croisement fréquence gravité)	Mesures de contrôle interne déclarées ou attendues	Degré de maîtrise du risque estimé après audit	Risque résiduel estimé après audit
	SG	DGPE	Autre								
64		X		Assurer le respect des lois, règlement, etc.	Non conformité européenne: méconnaissance de la règle communautaire dans la gestion des aides européennes	possible	critique	majeur	b Certification des comptes par la CCCOP	satisfaisant	infime
65		X		Assurer le respect des lois, règlement, etc.	Non conformité européenne : méconnaissance de la règle communautaire dans la gestion des aides européennes	possible	critique	majeur	d Suivi des constats et recommandations des audits externes (Commission, CCUE, audits nationaux ...)	satisfaisant	infime
66		X		Assurer le respect des lois, règlement, etc.	Perte de l'agrément de l'organisme payeur	possible	critique	majeur	Instance de supervision	satisfaisant	infime
67	X	X		Assurer le respect des lois, règlement, etc.	Méconnaissance de la règle dans la mise en œuvre des crédits de fonctionnement	possible	critique	majeur	Suivi CGEFi et contrôles agence comptable	satisfaisant	infime
67bis	X			Assurer le respect des lois, règlement, etc.	Approbation à tort des comptes de l'établissement	A écrire	A écrire	A écrire	A ré écrire Existence d'une procédure d'approbation du compte définitif de FAM	A écrire	A écrire
68		X		Veiller à la conformité de l'organisme payeur aux règles européennes : éviter le refus d'apurement	Orientation politique contraire à la règle communautaire	possible	critique	majeur	Procédure d'alerte mise en œuvre par la DGPE pour que le ministre n'agisse qu'en parfaite connaissance de cause	satisfaisant	infime
69	X	X		Veiller à la conformité de l'organisme payeur aux règles européennes : éviter le refus d'apurement	Existence d'une malversation	possible	critique	majeur	a Agence comptable	satisfaisant	infime
70	X	X		Veiller à la conformité de l'organisme payeur aux règles européennes : éviter le refus d'apurement	Existence d'une malversation	possible	critique	majeur	b C3OP Instance de supervision	satisfaisant	infime

N° élément	Tutelle exercée par			Objectif de la tutelle	Risques inhérents	Fréquence	Gravité	Niveau de risque inhérent (croisement fréquence gravité)	Mesures de contrôle interne déclarées ou attendues	Degré de maîtrise du risque estimé après audit	Risque résiduel estimé après audit
	SG	DGPE	Autre								
71	X			Optimiser l'emploi des crédits publics/ moderniser la gestion des RH (circulaire 26 mars 2010) Veiller à la cohérence en matière de GRH (SG: décret 2008-636 fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère)	Non information du ministère	probable	critique	critique	Contrôleur budgétaire (CGEfi)	faible	majeur
72	X			Optimiser l'emploi des crédits publics/ moderniser la gestion des RH (circulaire 26 mars 2010) Veiller à la cohérence en matière de GRH (SG: décret 2008-636 fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère)	Silence gardé par le ministère	probable	critique	critique	Existence d'une procédure au sein du SRH visant à valider la cohérence du système de GRH de FAM par rapport à celui du ministère	faible	majeur
73	X			Veiller à la cohérence des Systèmes d'Information (SG: décret 2008-636 fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère)	Non information du ministère	possible	critique	majeur	a passage en CSI du SI de FAM b réunion semestrielle des directeurs informatiques c Suivi des projets importants type Expadon	satisfaisant	infime
74	X			Veiller à la cohérence des Systèmes d'Information (SG: décret 2008-636 fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère)	Silence gardé par le ministère	possible	critique	majeur	Suivi des processus d'émission d'avis en CSI par le pdt du CSI	satisfaisant	infime
75	X	X		Veiller à la cohérence de la communication (SG: décret 2008-636 fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère)	Non information du ministère	possible	critique	majeur	Validation par la DGPE des communiqués de FAM post CA et CS	total	infime
76	X	X		Veiller à la cohérence de la communication (SG: décret 2008-636 fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère)	Silence gardé par le ministère	possible	critique	majeur	Validation par la DGPE des communiqués de FAM post CA et CS	faible	mineur

**Annexe n°3 : Tableau de suivi des réponses aux QCI
(questionnaires de contrôle interne)**

QCI N°	SG	SG/DMC	SG/SAFSL	SG/SAFSL/SDABC	SG/SAFSL/SDABC/BBO	SG/SM	SG/SM/CSI	SG/SM/SDSI	SG/RH	DICOM	DGPE	DGPE/SGGPAC	DGPE/SGGPAC/SDGP	DGPE/SGGPAC/SDGP/BBEP	DGPE/SDFE	DGPE/SDFE/SDFA	DG FAM	FAM SG	FAM AC	FAM CB	FAM COMM	CBCM	Grpt des DRAAF
01				D								D				D							
05				D								D				D							
09		D										D											
10		D																					
11				D								D											
12				D																			
13												D				D							
14				D								D					D						
15				D								D					D						
16			D									C			X								
17	D										D												
18				D							D					D	D						
19			D			D			D							C							
22												D				D	D						
23												D				D	X						
24												C				C							
25												D					X						
26																D	X						
27				D								D				X	D						
28						D						D				D	D						D
29																							
30				D								D				D							
31				D								D				D							
32				D								X				D							
33		D		D								C				C							
40								D									D						
41												X				X	C						
42												C				C	D						
43												D				D							
44																X							D
45																X							
46				D																			
47				D																			
48					D																		
49					D																		
50					D																		
54																		D		D			
55				D																		X	
56												D				D							
58				D								D				D		D					
62												C				C							
63												X					D						

QCI N°	SG	SG/DMC	SG/SAFSL	SG/SAFSL/SDABC	SG/SAFSL/SDABC/BBO	SG/SM	SG/SM/CSI	SG/SM/SDSI	SG/RH	DICOM	DGPE	DGPE/SGGPAC	DGPE/SGGPAC/SDGP	DGPE/SGGPAC/SDGP/BBEP	DGPE/SDFE	DGPE/SDFE/SDFA	DG FAM	FAM SG	FAM AC	FAM CB	FAM COMM	CBCM	Grpt des DRAAF
64													C										
65													C										
66													D										
67					D												D						
67 bis				D																	D		
68													X			X							
69														D						D			
70												D											
71										X													
72										D													
73							D	D															
74							D	D															
75													D										D
76										X			D										D

Nb de QCI répondus définitivement par la structure (D)	1	3	2	17	4	2	2	3	2	0	2	1	22	1	0	16	15	2	2	4	2	0	2
Nb de QCI avec des réponses en cours par la structure (C)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	7	0	0	5	2	0	0	0	0	0	0
Nb de QCI non répondus par la structure (X)	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2	0	0	4	0	1	5	3	0	0	0	0	1	0

Annexe n°4 : liste des sigles

CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CGEFi	Contrôle général économique et financier
CRAIE	Cadre de référence de l'audit interne de l'État
DGPAAT	Direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires
DGPE	Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises
DPMA	Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture
FAM	FranceAgriMer : établissement national des produits de l'agriculture et de la mer
MAAF	Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt
MIGA	Mission d'inspection générale et d'audit
QCI	Questionnaire de contrôle interne
QPC	Questionnaire de prise de connaissance
SCSP	Subvention pour charge de service public
SG	Secrétariat général

Annexe n°5 : liste des personnes rencontrées

NOM Prénom	Structure Fonction	Date de rencontre
DURAND Hervé	DGPE Adjoint à la DG	10/09/2015
PREBAY Françoise	DGPE Sous directrice de la gouvernance et de la performance	10/09/2015 15/12/2015
POUYAUD Franck	Bureau du budget et des établissements publics	10/09/2015 15/12/2015
DUCLAUD Philippe	DGPE Sous directeur des filières agricoles	23/03/2016 09/06/2016
GUYOT Thomas	DGPE Adjoint au sous directeur des filiales agricoles	10/09/2015 11/12/2015
VERRIER Florence	DGPE Chef du bureau du budget et des établissements publics	10/09/2015
Manon HURE	DGPE Adjointe à la chef du bureau du budget et des établissements publics	17/03/2016
MAGIMEL Michel	SG Adjoint Délégué à la mobilité et aux carrières	01/06/2016
LIGEARD Christian	Chef du service des affaires financières, sociales et logistiques	03/09/2015
AUZARY Philippe	Adjoint au chef du SAFSL	03/09/2015 01/06/2016
JORISSEN Virginie	SAFSL Sous directrice des affaires budgétaires et comptables	03/09/2015 11/12/2015

NOM Prénom	Structure Fonction	Date de rencontre
CARDINET Remy	Adjoint au chef de bureau du budget et des opérateurs	03/09/2015
DELBECQUE Catherine	Chargée de mission au bureau du budget et des opérateurs	
LE QUELLENEC Noémie	SAFSL Sous directrice des affaires budgétaires et comptables	18/06/2015
CHAZEAU Hervé	Contrôleur Budgétaire et Comptable Ministériel	21/10/2015
VANDIEDONCK Isabelle	CBCM Contrôle comptable	21/10/2015
GEMINI Gilles	CBCM Contrôle budgétaire	21/10/2015
ALLAIN Eric	Directeur général de FranceAgriMer	31/03/2016
MERILLON Philippe	Directeur général adjoint de FranceAgriMer	31/03/2016
CENZATO Isabelle	Secrétaire générale de FranceAgriMer	31/03/2016
MAILLOT-BOUVIER Elisabeth	Contrôleur Générale de FranceAgriMer	31/03/2016

Annexe n°6 : résultat du contradictoire



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

Secrétariat général

Service des affaires financières, sociales
et logistiques

Sous-direction des affaires budgétaires
et comptables

Bureau de la coordination de la tutelle
des opérateurs

Monsieur Sylvain MARTY

Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des
espaces ruraux
1ère section

251, rue de Vaugirard
75 732 PARIS cedex 15

78, rue de Varenne
75349 PARIS 07 SP

Dossier suivi par : Rachel KOUANDA

Tél : 01 49 55 49 80

N° 6 7 2 3

Objet : Audit de l'exercice de la tutelle sur FranceAgriMer. Rapport
provisoire.

Paris, le 13 FEV. 2017

Vous avez bien voulu m'adresser la version provisoire du rapport d'audit de l'exercice de la tutelle sur FranceAgriMer et je vous en remercie.

Je tiens en tout premier lieu à vous remercier du travail d'analyse approfondi qui a été conduit avec mes services et à me féliciter de l'appréciation globalement positive portée sur les conditions d'exercice de la tutelle par le Secrétariat général sur FranceAgriMer.

Vous avez attiré mon attention sur plusieurs points nécessitant la mise en œuvre de mesures correctives et formulez notamment plusieurs recommandations d'amélioration de l'exercice de notre tutelle. Vous trouverez en annexe le plan d'actions qui est mis en place au sein du Secrétariat général pour y donner suite. Certaines des actions que vous préconisez sont prévues dans ce plan.

Ainsi, une « rencontre stratégique à haut niveau » réunissant la direction de l'établissement et les hauts responsables de la tutelle s'est tenue le 7 novembre dernier permettant de cadrer les objectifs du directeur général de FAM pour 2017 (R1). A ce propos, vous recommandez la limitation des objectifs figurant dans la lettre annuelle (R5). Il convient de rappeler que la plupart de ceux-ci résultent de la déclinaison des objectifs stratégiques contenus dans le COP et que la fixation de la part variable de la rémunération du directeur général est corrélée à la réalisation des objectifs qui lui sont fixés. Toutefois, lors de l'élaboration des prochaines lettres annuelles d'objectifs et dans la perspective du prochain COP, la tutelle s'attachera à mettre en œuvre cette recommandation.

Par ailleurs, un guide de la tutelle des opérateurs ainsi que des notes de service sont venus préparer le cadre et les outils d'exercice concerté de cette tutelle entre les différents services du Secrétariat général et avec les autres directions métiers de notre ministère. Une note de service MAAF-SG à paraître (en remplacement de la note de service SG/SAFSL/SDABC/N2011-1507 du 8 mars 2011), relative à la mise en œuvre du pilotage stratégique des opérateurs de l'État, devrait en particulier prévoir que le bureau de la coordination de la tutelle des opérateurs (SG/SAFSL/SDABC/BCTO) assure la coordination des différents services du SG pour les sujets relatifs aux opérateurs.

Enfin, depuis la conduite de l'audit, un poste a été créé au sein de la mission du pilotage de l'emploi, de la gestion prévisionnelle des ressources humaines et de l'observatoire des missions et des métiers (SRH/MIPEC), dédié au suivi des emplois et de la masse salariale des opérateurs, en cohérence avec le plan de renforcement de la tutelle des opérateurs. De nouveaux outils sont développés afin de mieux comprendre les sous-jacents de l'évolution de la masse salariale au sein des opérateurs, avec une attention sur les mesures catégorielles. Ce travail est conduit en lien étroit entre le SAFSL et le SRH. Soulignons en outre l'organisation de trois séminaires sur les questions des ressources humaines par le SRH au bénéfice des opérateurs, à laquelle le SAFSL a été étroitement associé (R6).

La lecture du rapport provisoire appelle toutefois de ma part une réserve : l'observation exprimée en page 30 où est évoquée une « insuffisante visibilité de l'implication de la tutelle à haut niveau hiérarchique dans le processus d'élaboration du COP de FranceAgriMer qui ne permet pas à cet instrument d'être véritablement porteur d'orientations stratégiques insufflées par la tutelle » mériterait d'être nuancée. Cette formulation minore la portée de la nécessaire concertation qui préside à l'élaboration du COP : par construction, ce contrat doit être validé par le conseil d'administration, après discussion entre l'opérateur et sa tutelle. En tout état de cause, les réunions stratégiques annuelles à haut niveau et des réunions ad hoc sur les orientations du COP associeront les hiérarchies au bon niveau. Il convient également de rappeler que la rédaction du COP est à l'initiative du dirigeant de l'opérateur, en conformité avec les préconisations contenues dans le guide méthodologique suivant la circulaire Premier ministre du 26 mars 2010 (circulaire n°5454/SG).

Je veillerai à la mise en œuvre de vos autres recommandations par l'identification des mesures nécessaires et la définition des actions appropriées, et à leur pleine exécution par mes services.

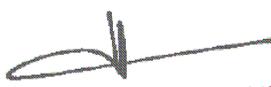
Ainsi, dès l'exercice 2017, des points d'échange seront mis en place, lors des comptes-rendus de gestion, avec le contrôleur général économique et financier de FAM afin de renforcer les relations entre la tutelle et celui-ci (R7).

Vous recommandez que le directeur général soit doté d'une lettre de mission pour la durée de son mandat (R3). Cette procédure sera dorénavant mise en œuvre.

Concernant la recommandation (R4) préconisant la réalisation d'une cartographie des risques induits pour le ministère par la tutelle de FAM, je rappelle que le défaut d'exercice de la tutelle des établissements publics constitue l'un des risques identifiés dans la cartographie des risques ministériels. La tutelle de FAM a fait l'objet d'une description synthétique du risque induit pour le MAAF et de ses modalités de maîtrise, effectuée par la DGPE et transmise au SG à l'occasion de la préparation de la cartographie ministérielle 2017. L'approfondissement de l'analyse initiée ainsi que la mise en place des éventuelles actions en découlant seront menés sous l'égide du service de la modernisation, en charge de la maîtrise des risques au sein du Secrétariat général, en concertation avec la DGPE et en coordination avec le BCTO.

En dernier lieu, pour répondre à votre observation sur le plan de reprise informatique (PRI), le Secrétariat général s'assurera de la bonne prise en compte de cette problématique par FAM en demandant communication de son PRI et des bilans des exercices réguliers de simulation de sa mise en œuvre.

La Secrétaire générale



Valérie METRICH-HECQUET

Le plan d'action communiqué par le SG n'appelle pas d'observation des auditeurs

Mission CGAAER n°15032-01 relative à l'audit de l'exercice de la tutelle sur FranceAgriMer
Plan d'actions - Secrétariat général

RECOMMANDATIONS		PLAN D' ACTIONS				REALISATION	DOCUMENTS / COMMENTAIRES
Libellé	O/ N **	Actions	Service	Début	Fin	Degré de mise en œuvre ***	
Recommandation 1 : Ménager un véritable rendez-vous annuel stratégique entre la direction générale de l'établissement et le top management de la tutelle	O	Des rencontres stratégiques annuelles à haut niveau ont été initiées en 2016 pour les opérateurs de la mission AAFAR. Celle spécifique à FAM s'est tenue le 7 novembre 2016.	DGPE- SG/SAFSL/SDA BC/BCTO	Exercice 2016		MT	Relevé de conclusions
Recommandation 2 : Instituer une procédure pour que les DRAAF informent FAM et la DGPE si une région venait à mettre en œuvre des actions contradictoires ou incohérentes avec celles menées au plan national par FAM.			DGPE				

1

26 janvier 2017

RECOMMANDATIONS		PLAN D' ACTIONS				REALISATION	DOCUMENTS / COMMENTAIRES
Libellé	O/ N **	Actions	Service	Début	Fin	Degré de mise en œuvre ***	
Recommandation 3 : Donner au directeur général de FranceAgriMer une lettre de mission pour la durée de son mandat.	O	Mise en œuvre pour le prochain directeur général	DGPE- SG/SAFSL/SDA BCTO				
Recommandation 4 : Réaliser une cartographie des risques induits, pour le ministère, par la tutelle de FAM.	O	Approfondissement de l'analyse initiée relative au risque induit par la tutelle de FAM et identification des mesures à mettre en place le cas échéant	Service de la modernisation (SM) en lien avec la DGPE			MC	
Recommandation 5 : Réduire le nombre des objectifs figurant dans la lettre annuelle, et éviter d'y mêler des demandes qui relèvent des bonnes pratiques administratives avec des objectifs plus ambitieux.	O	A initier pour la lettre d'objectifs 2017	DGPE- SG/SAFSL/SDA BC/BCTO			MC	

2

RECOMMANDATIONS		PLAN D' ACTIONS				REALISATION	DOCUMENTS / COMMENTAIRES
Libellé	O/ N **	Actions	Service	Début	Fin	Degré de mise en œuvre ***	
Recommandation 6 Renforcer l'articulation au sein du secrétariat général entre le service des ressources humaines et le service en charge des affaires financières et de la tutelle (Service des affaires financières, sociales et logistiques).	O	6.1. Création d'un poste au sein de la mission du pilotage de l'emploi, de la gestion prévisionnelle des ressources humaines et de l'observatoire des missions et des métiers (SRH/MIPEC), dédié spécifiquement au suivi des emplois et de la masse salariale des opérateurs ;	SRH	Exercice 2016		MT	Fiche de poste de Christophe Bougioukas arrivé en septembre 2016
		6.2. Mise en place de nouveaux outils favorisant une meilleure appréhension des sous-jacents de l'évolution de la masse salariale au sein des opérateurs ;	SRH/BCTO	Exercice 2016		MC	Nouveaux outils (tableaux)
		6.3. Organisation de séminaires sur les questions des ressources humaines par le SRH.	SRH en lien avec le BCTO	Exercice 2016		MC (3 séminaires organisés en 2016)	

3

RECOMMANDATIONS		PLAN D' ACTIONS				REALISATION	DOCUMENTS / COMMENTAIRES
Libellé	O/ N **	Actions	Service	Début	Fin	Degré de mise en œuvre ***	
Recommandation 7 Identifier au sein de la DGPE l'unité en charge de veiller à la mise en œuvre des recommandations d'audit (ou des plans d'actions élaborés pour apporter réponse aux constats des audits externes) et identifier au sein des différentes unités impliquées dans l'exercice de la tutelle, celle qui doit porter vis-à-vis de FAM l'exigence de mise en œuvre de ces plans d'action.			DGPE				
Recommandation 8 Renforcer la relation directe entre la tutelle et le contrôleur général économique et financier en charge de l'établissement.	O	Mise en place de points d'échange au moment des comptes-rendus de gestion	SG/SAFSL/SD ABC/BCTO	Exercice 2017			

** O : recommandation acceptée ; N : recommandation non acceptée

*** MT : mise en œuvre terminée ; MC : mise en œuvre en cours ; MD : mise en œuvre décalée à telle date ; A : action abandonnée

4



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGRO-ALIMENTAIRE ET DE LA FORET

Direction générale de la performance économique
et environnementale des entreprises

Monsieur Sylvain MARTY
Conseil général de l'alimentation, de
l'agriculture et des espaces ruraux
1ère section MIGA

251, rue de Vaugirard
75 732 PARIS cedex 15

Copie : M. Ligeard (SG/SASFL)

Objet : Audit de l'exercice de la tutelle sur
FranceAgriMer. Rapport provisoire.

Paris, le - 8 FEV. 2017

Vous avez bien voulu m'adresser la version provisoire du rapport d'audit de l'exercice de la tutelle sur FranceAgriMer.

D'ores et déjà, je me félicite de l'appréciation positive qui est portée sur l'exercice de notre tutelle dans ce rapport, plus particulièrement s'agissant des mesures de contrôles internes identifiées et dont le risque associé est maîtrisé. Je partage les observations formulées sur les limites observées dans l'exercice de la tutelle, liées à la nature même de l'établissement et à la cohérence à trouver avec la direction du Budget, voire même à certaines activités de l'établissement.

Vous proposez plusieurs recommandations d'amélioration de cette tutelle, comme la lettre de mission du 7 avril 2015 vous y invitait.

Certaines sont déjà opérationnelles avec la mise en œuvre progressive en 2016 et en 2017 du plan d'action ministériel de professionnalisation et d'organisation de la fonction de la tutelle. Ainsi, un rendez vous stratégique avec la direction générale de FranceAgriMer a été tenu le 7 novembre dernier. Sous l'égide du secrétariat général, la note déclinant au sein du ministère en charge de l'agriculture la circulaire 5798/SG du premier ministre sur la tutelle des opérateurs du 23 juin 2015 est en cours de mise à jour ; des fiches de procédures détaillant l'articulation entre le secrétariat général, ma direction et les opérateurs sont en cours de finalisation pour les principaux outils de la tutelle (contrat d'objectifs et de performance (COP), lettre de mission, lettre d'objectifs, bilan).

Le rapport appelle par ailleurs plusieurs observations :

- Vous évoquez (page 24 du rapport) des réticences à communiquer aux missionnaires certains documents, jugés utiles, retraçant des échanges avec le cabinet sur le devenir de FranceAgriMer. Cette mention me paraît inutile dans la mesure où les documents en question sortaient du cadre de la mission, comme cela vous avait été précisé.

- Vous regrettez (page 30) le manque de visibilité de l'implication de la tutelle à haut niveau hiérarchique dans l'élaboration du COP de FranceAgriMer, facteur limitant la portée stratégique de ce contrat. Cette formulation est équivoque et ne reflète pas la réalité. En effet, le COP de FranceAgriMer est construit autour de quatre orientations stratégiques qui correspondent aux priorités du ministre et qui ont fait l'objet d'échanges constructifs. Ces derniers n'ont pas toujours été repris dans des compte rendus mais les différentes versions du COP en attestent. Comme tout contrat, le COP est basé sur la recherche du consensus entre les parties et sur des objectifs partagés. Cela a été le cas avec le COP en cours, en évitant d'être trop directif.
- Vous évoquez le risque d'incohérence entre les actions de FranceAgriMer et celles mises en œuvre par les Régions (page31). Ce risque bien identifié est partagé avec l'opérateur et le président du conseil d'administration. Pour la première fois en octobre 2016, le conseil d'administration de FranceAgriMer a consacré, en plus des points habituels, une demi journée de travail sur ce thème en vue d'aboutir in fine à une feuille de route partagée entre les différents acteurs.
- Le directeur général actuel de FranceAgriMer n'a pas eu de lettre de mission lors de sa prise de poste en septembre 2013 (page 32). Cette pratique est désormais généralisée à la prise de fonction de chaque responsable des opérateurs sous tutelles de ma direction. Cette lettre sera donc adressée au prochain directeur général de FranceAgriMer.
- Vous recommandez la limitation des objectifs associés à la lettre annuelle d'objectifs adressée au directeur général (page 33). Je partage cette recommandation et veillerai à son application avec la lettre d'objectifs pour 2017. Je précise toutefois que la plupart des objectifs de la lettre d'objectifs retenus jusqu'à présent sont la déclinaison annuelle des objectifs fixés dans le COP et que l'atteinte de ces derniers participe à la fixation de la part variable de la rémunération du directeur.
- Vous concluez (page 38 du rapport) à l'insuffisance de maîtrise de la mise en œuvre des recommandations et actions correctives à mener suite aux constats de non conformité à la réglementation européenne. Cette affirmation doit être mesurée au regard :
 - de la supervision des organismes payeurs des fonds agricoles assurée par ma direction en concertation avec celle du budget lors de la réunion annuelle dédiée de l'Instance de supervision. Un suivi des recommandations des divers audits (menés par la Commission de certification des comptes des organismes payeurs (C3OP), Commission européenne, CGAAER, Cours des comptes française et européenne) est effectué dans ce cadre;
 - des missions conduites par le bureau des audits et des contrôles de ma direction. Ce bureau assure en particulier un suivi des audits et de la mise en œuvre des recommandations des différents corps de contrôle. Ce suivi est maintenant renforcé par le système d'information dédié « Securea » qui a d'ailleurs été présenté au CGAAER.

La DGPE s'attachera, pour ce qui la concerne, à mettre en œuvre les recommandations formulées par la mission et se félicite de la qualité des travaux qui ont été menés à cette occasion. Ainsi, le plan d'action relatif à chacune de ces recommandations est le suivant :

Recommandation	Echéance
Ménager un véritable rendez-vous annuel stratégique entre la direction générale de l'établissement et le top management de la tutelle	Déjà effectué en novembre 2016
Instituer une procédure pour que les DRAAF informent FAM et la DGPE si une Région venait à mettre en œuvre des actions contradictoires ou incohérentes avec celles menées au plan national par FAM	Initiée à l'automne 2016 ; le CA de FAM a consacré une demi journée à la mise au point d'une feuille de route
Donner au directeur général de FAM une lettre de mission pour la durée de son mandat	Pratique généralisée depuis 2015 à la prise de fonction des responsables

Réaliser une cartographie des risques induits, pour le ministère, par la tutelle de FAM	A mener en 2017
Réduire le nombre des objectifs figurant dans la lettre annuelle, et éviter d'y mêler des demandes qui relèvent des bonnes pratiques administratives avec des objectifs plus ambitieux.	A initier avec la lettre d'objectifs 2017, en cohérence avec les objectifs du contrat d'objectifs et de performance
Renforcer l'articulation au sein du secrétariat général entre le service des ressources humaines et le service en charge des affaires financières et de la tutelle (Service des affaires financières, sociales et logistiques)	Renforcement initié en 2016
Identifier au sein de la DGPE l'unité en charge de veiller à la mise en œuvre des recommandations d'audit (ou des plans d'action élaborés pour apporter réponse aux constats des audits externes) et identifier au sein des différentes unités impliquées dans l'exercice de la tutelle, celle qui doit porter vis-à-vis de FAM l'exigence de mise en œuvre de ces plans d'action.	L'organisation retenue pour le suivi des recommandations est celle déjà en place pour assurer la tutelle de FAM, à savoir partagée entre la SDGP et la SDFA pour la partie « métier ».
Renforcer la relation directe entre la tutelle et le contrôleur général économique et financier en charge de l'établissement.	A mener en 2017

Nous restons à votre disposition.

La Directrice générale de la performance
économique et environnementale des entreprises

Catherine GESLAIN-LANEELLE

Suites données par les auditeurs aux observations concernant la rédaction du rapport

Les auditeurs maintiennent les termes du rapport provisoire.

Commentaires des auditeurs concernant le plan d'action

Le plan d'action concernant la recommandation 2 : les auditeurs notent que la demi-journée de travail consacrée par le CA de FAM à l'articulation avec les régions a identifié le risque d'incohérence. La feuille de route élaborée à cette occasion ne leur ayant pas été communiquée, les auditeurs ne peuvent formuler un avis sur l'action proposée pour donner suite à leur recommandation.

La recommandation 7 a pour objet, à propos du cas particulier du suivi de la mise en œuvre par FAM des recommandations des audits externes, de clarifier qui, de la SDGP ou de la SDFA, porte pour la tutelle la responsabilité d'obtenir de FAM la mise en œuvre des plans d'action requis. Compte tenu de la réponse fournie, le suivi de la mise en œuvre des recommandations du présent audit s'attachera à établir comment cette responsabilité de la tutelle aura été exercée.