



**MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE LA SOUVERAINETÉ
ALIMENTAIRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Audit interne de la mise en œuvre des appels à projets du PNDAR

Processus délégué à FranceAgriMer par la DGER

Rapport n° 23058

établi par

Marie-Hélène LE HENAFF

Inspectrice générale

Alain JOLY

Inspecteur général

Mai 2024

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

Le présent rapport est un rapport du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) régi par les dispositions du décret n° 2022-335 du 9 mars 2022 relatif aux services d'inspection générale ou de contrôle et aux emplois au sein de ces services. Il exprime l'opinion des membres du CGAAER qui l'ont rédigé en toute indépendance et impartialité comme l'exigent les règles de déontologie qui leur sont applicables en application de l'article 17 du décret sus cité. Il ne présage pas des suites qui lui seront données par le Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire.

Sommaire

RESUME.....	5
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	7
1. PRESENTATION DE LA MISSION.....	8
1.1. Le cadre de la mission	8
1.2. Le contexte de l'audit.....	8
1.2.1. Orientations du PNDAR 2022-2027	8
1.2.2. Les financements CASDAR.....	9
1.2.3. La feuille de route des AAP	10
1.3. Le processus audité et les services impliqués	10
1.4. Objectifs et périmètre de l'audit	11
2. METHODOLOGIE ET CONDUITE DE LA MISSION	12
2.1. Méthodologie	12
2.2. Préparation de l'audit.....	12
2.3. Du questionnaire de prise de connaissance à la matrice provisoire des risques	12
2.4. Questionnaire de contrôle interne et analyse du risque brut	13
2.5. Validation de la note de cadrage	14
2.6. Phase terrain de l'audit	14
2.7. Appréciation de la criticité nette et du risque résiduel	15
2.8. Supervision et échanges contradictoires	15
3. ANALYSE DE LA GESTION ET DE LA MAITRISE DES RISQUES	16
3.1. Risques liés à l'objectif n°1 - Disposer d'un cadre opérationnel pour la mise en œuvre de la délégation des appels à projets	16
3.1.1. Organiser et maintenir en conditions opérationnelles les services audités.....	16
3.1.2. Disposer d'un cadre juridique conforme à la bonne mise en œuvre des appels à projets par le délégataire	16
3.1.3. Recommandations et points d'attention	18
3.2. Risques liés à l'objectif n°2 – Maintenir la cohérence entre les AAP CASDAR et les autres financements publics relatifs au développement agricole et rural	19
3.2.1. Veiller à la complémentarité avec d'autres sources de financement des projets	19
3.2.2. Assurer une veille sur les thématiques filières et territoires	19
3.2.3. Recommandations et points d'attention	20
3.3. Risques liés à l'objectif n°3 - Garantir l'efficacité du dispositif d'appel à projets	20
3.3.1. Piloter la délégation	20
3.3.2. Disposer des crédits CASDAR	21
3.3.3. Gérer le dépôt des projets	22
3.3.4. S'assurer de la recevabilité administrative des projets.....	23

3.3.5. Evaluer la recevabilité technique et financière des projets.....	23
3.3.6. Définir la liste des lauréats des AAP	25
3.3.7. Recommandations et points d'attention	27
3.4. Risques liés à l'objectif n°4 - Assurer la fiabilité du dispositif d'appel à projets	28
3.4.1. Contractualiser avec les porteurs de projets	28
3.4.2. Suivre la mise en œuvre des projets	29
3.4.3. Instruire les dossiers de paiement	29
3.4.4. Assurer la traçabilité de la procédure.....	31
3.4.5. Assurer la sécurité et la continuité des systèmes d'information.....	31
3.4.6. Recommandations et points d'attention	33
3.5. Risques liés à l'objectif n°5 - Veiller au maintien de l'attractivité du dispositif	33
3.5.1. Maintenir l'accessibilité du dispositif à l'ensemble des acteurs du développement agricole et rural	33
3.5.2. Communiquer sur les projets.....	34
3.5.3. Evaluer le dispositif.....	35
3.5.4. Recommandations et points d'attention	36
4. OPINION DES AUDITEURS.....	36
4.1. Effectivité du contrôle interne.....	36
4.2. Adhésion à la démarche d'audit.....	37
4.3. Assurance raisonnable	37
ANNEXES	38
Annexe 1 : Lettre de mission	39
Annexe 2 : Note de cadrage	43
Annexe 3 : Matrice définitive des risques	51
Annexe 4 : Liste des personnes rencontrées	56
Annexe 5 : Liste des sigles utilisés	57
Annexe 6 : Retour de la DGER sur le rapport provisoire	58
Annexe 7 : Retour de FranceAgriMer sur le rapport provisoire.....	61

RESUME

La mission d'inspection générale et d'audit (MIGA) du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) a été chargée d'auditer le dispositif de contrôle interne portant sur trois appels à projets du Programme national de développement agricole et rural (PNDAR) 2022-2027 financés sur le Compte d'affectation spéciale développement agricole et rural (CASDAR).

Leur gestion a été confiée à FranceAgriMer par la Direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER), responsable du programme.

La gestion des appels à projets du CASDAR relève de l'objectif 4 de la cartographie des risques du MASA : « Assurer l'efficacité de l'action publique vis-à-vis des usagers et des contribuables ». La délégation des AAP CASDAR relève du risque 4.4 : « Défaut d'exercice de la tutelle des opérateurs conduisant à un défaut de contribution de leur part à la mise en œuvre des politiques publiques portées par le ministère ». Le risque est défini avec une criticité « Elevée » et une maîtrise « Raisonnables ».

Les termes de la délégation faite à FranceAgriMer sont fixés par l'instruction technique DGER/SDRICI/2021-722 du 30 septembre 2021 qui définit la feuille de route des appels à projets avec, notamment, pour objectifs majeurs la simplification et l'attractivité du dispositif pour les porteurs de projets.

L'audit a commencé au cours fin août 2023. Il a concerné les deux premiers exercices annuels réalisés, soient 2022 et 2023. A ce stade de la mise en œuvre des appels à projets, aucun des projets retenus n'a été achevé, aussi les auditeurs n'ont pas été en mesure de considérer le traitement complet d'un dossier, ce qui ne pourra intervenir qu'à partir de 2026.

Les différentes phases ont été menées à bien avec la pleine coopération des entités auditées, la DGER et FranceAgriMer, qui ont montré une bonne appréhension des objectifs stratégiques et opérationnels du dispositif.

L'ensemble du processus a bien été conçu pour disposer d'un cadre opérationnel pour la mise en œuvre des appels à projets, assurer la cohérence avec les autres financements publics relatifs au développement agricole et rural, garantir l'efficacité et la fiabilité du dispositif et maintenir l'attractivité de ce mode de financement. La démarche s'inscrit dans un processus d'amélioration continue comme le montrent les modifications apportées à chaque exercice pour accroître l'efficacité et l'efficience du dispositif.

La matrice définitive des risques comprend 55 items parmi lesquels les auditeurs n'ont pas identifié de risque très élevé à traiter et à surveiller en priorité, et qui justifierait des mesures de contrôle interne constitutives d'un plan d'actions pour la DGER et FranceAgriMer.

En conséquence, les auditeurs ont estimé que les mesures de contrôle interne appliquées par l'ensemble des parties concernées confèrent une assurance raisonnable de maîtrise des risques afférents à la délégation des appels à projets CASDAR à FranceAgriMer.

Toutefois, ils émettent cinq recommandations visant à renforcer le contrôle de non double-financement, poursuivre les efforts de simplification engagés, élargir le vivier d'experts, formaliser la procédure de contrôle des rapports techniques et considérer l'évolution des AAP au regard de l'impact des projets financés, des priorités des politiques agricoles et des filières.

En outre, les auditeurs invitent le MASA à faire évoluer les priorités de la mobilisation des fonds CASDAR au vu de l'impact des projets et des bilans annuels réalisés avec les têtes du réseau CASDAR et les conseils spécialisés de FranceAgriMer.

Quelques points de vigilance sont signalés afin d'accompagner efficacement les services dans l'amélioration de la gestion des appels à projets tout au long du PNDAR 2022-2027 et dans l'écosystème des aides publiques au développement et à la recherche. Les auditeurs sont pleinement convaincus que les audités sauront s'approprier les propositions qui leur sont faites.

Mots clés : Audit - Contrôle interne - Appels à projets – CASDAR - Développement agricole et rural – Délégation

LISTE DES RECOMMANDATIONS

- R1.** Pour la DGER, formaliser et outiller une procédure de contrôle de non double-financement.
- R2.** Pour la DGER et FranceAgriMer, poursuivre les efforts de simplification engagés dans la mise en œuvre des AAP 2022-2027.
- R3.** Pour FranceAgriMer, constituer un vivier d'experts plus étendu.
- R4.** Pour FranceAgriMer, formaliser la procédure de contrôle des rapports techniques suivant le canevas de rapport annexé à la convention de subvention.
- R5.** Pour le MASA, faire évoluer les priorités de la mobilisation des fonds CASDAR au vu de l'impact des projets et des bilans annuels réalisés avec les têtes du réseau CASDAR et les conseils spécialisés de FranceAgriMer.

1. PRÉSENTATION DE LA MISSION

1.1. Le cadre de la mission

Le comité ministériel de l'audit interne réuni le 7 mars 2023 a décidé la réalisation d'un audit interne sur trois appels à projets (AAP) du Programme national de développement agricole et rural (PNDAR) 2022-2027 financés sur le Compte d'affectation spéciale développement agricole et rural (CASDAR).

La gestion des AAP CASDAR s'inscrit dans l'objectif 4 de la cartographie des risques du MASA : « *Assurer l'efficacité de l'action publique vis-à-vis des usagers et des contribuables* ». La délégation des AAP CASDAR relève du risque 4.4 : « *Défaut d'exercice de la tutelle des opérateurs conduisant à un défaut de contribution de leur part à la mise en œuvre des politiques publiques portées par le ministère* ». Le risque est défini avec une criticité « *Elevée* » et une maîtrise « *Raisonnables* ».

L'audit a été confié à la mission ministérielle d'audit interne (MMAI) du ministère. Sa réalisation a été programmée à partir de la fin du deuxième semestre 2023. Le cadre de la mission est fixé par la lettre de mission signée par le directeur du cabinet du ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire en date du 13 avril 2023 et la fiche d'audit (cf. annexe 1).

1.2. Le contexte de l'audit

1.2.1. Orientations du PNDAR 2022-2027

Le PNDAR permet d'orienter les actions des acteurs du développement agricole et rural vers des objectifs prioritaires pour l'agriculture française.

Il est établi pour une durée de 6 ans par le ministère chargé de l'Agriculture et s'articule avec les politiques européennes, nationales, régionales et les plans de filières élaborés par les interprofessions.

Le PNDAR 2022-2027 vise à intensifier et massifier la transition agro-écologique en combinant la création de valeur économique et environnementale. Il vise à soutenir la diffusion encore plus large et l'adoption massive des approches innovantes éprouvées par les agriculteurs, ainsi qu'une ambition renouvelée dans la conception d'innovations de rupture. Il mobilise l'ensemble des acteurs autour de thèmes et d'impacts ciblés, en prenant en compte les défis sociétaux majeurs.

Neuf priorités ont été définies dans les orientations 2022-2027 du PNDAR, à savoir :

- La mobilisation en faveur de l'économie, de l'emploi et des territoires :
 - Créer des chaînes de valeur équitables favorisant une relocalisation des productions agricoles et la compétitivité des filières et des entreprises. Il s'agit de contribuer à la transition vers l'économie circulaire et le développement de nouvelles filières de diversification, de systèmes alimentaires territorialisés, de renforcement des qualités nutritionnelles et organoleptiques de l'alimentation et de valorisation des modes de production agro-écologiques ;
 - Répondre au défi du renouvellement des générations en agriculture. Il s'agit d'accompagner l'installation et la transmission et de contribuer à l'amélioration de la qualité de vie au travail et de soutenir les démarches de réflexion sur le sens des métiers en agriculture.

- Une meilleure contribution au bouclage des grands cycles biogéochimiques avec une perspective d'autonomie vis-à-vis des ressources fossiles et d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre :
 - Contribuer à la réduction des émissions de gaz à effet de serre de l'agriculture, et développer les techniques permettant de stocker du carbone ;
 - Développer l'autonomie protéique et azotée de l'agriculture française et des territoires.
- L'amélioration de la résilience de l'agriculture et des systèmes alimentaires face aux changements globaux et aux aléas biotiques, climatiques et économiques. Il s'agit d'agir dans une perspective de double performance économique et environnementale mobilisant les solutions fondées sur la nature, la gestion des régulations naturelles, la génétique, la robotique, etc. et réduisant l'utilisation d'intrants de synthèse :
 - Valoriser et préserver l'agrobiodiversité. Il s'agit de favoriser la diversification des productions à différentes échelles en mobilisant la sélection génétique et en favorisant les complémentarités élevage-culture ;
 - Accompagner l'adaptation des systèmes de production animale et végétale face aux aléas et au changement climatique en favorisant une gestion économe et efficiente de l'eau ;
 - Renforcer la gestion intégrée de la santé animale et végétale. Il s'agit de soutenir les mesures préventives ou alternatives à l'utilisation de produits phytosanitaires de synthèse ou d'antimicrobiens.
- Un enjeu sociétal particulièrement prégnant :
 - Améliorer le bien-être animal et poursuivre les transitions pour rester acteur des marchés et générer de la valeur au sein des filières.
- Un enjeu transversal :
 - Mobilisation du levier du numérique pour soutenir la conception, le pilotage, le déploiement et la valorisation de systèmes de production agricole innovants et performants.

1.2.2. Les financements CASDAR

Des AAP dits « compétitifs » du CASDAR sont lancés annuellement avec pour objectif la mobilisation dynamique des acteurs du développement agricole et rural sur les priorités thématiques du PNDAR en vue de la production de résultats opérationnels au terme de la durée des projets.

Pour ce faire, trois AAP distincts et articulés ont été définis :

- Un AAP « Connaissances » ayant pour objet la production de connaissances techniques, outils ou méthodes ;
- Un AAP « Co-Innovations » ayant pour objectif la co-conception d'innovation technique, organisationnelle, économique et/ou sociale dans les filières et les territoires, avec partenariat multi-acteurs ;
- Un AAP « Démultiplication » ayant pour objectif le déploiement et l'appropriation ou la démultiplication de solutions, notamment pour l'identification des leviers et conditions permettant d'intensifier et de massifier l'adoption des innovations.

Outre les AAP, objets du présent audit, les crédits CASDAR financent l'animation transversale interréseaux et des programmes pluriannuels des chambres d'agriculture, des instituts techniques et agro-alimentaires et des ONVAR. Ils permettent aussi de répondre à des besoins de soutien à des formes particulières de partenariats (RMT ou UMT) et des AAP pour les GIEE. Ils apportent aussi du soutien aux démarches exploratoires. Enfin, ils financent des projets commissionnés répondant à des besoins très ciblés identifiés par le MASA et sans intérêt de mise en concurrence.

1.2.3. La feuille de route des AAP

L'instruction technique DGER/SDRICI/2021-722 du 30 septembre 2021 fixe les termes de la délégation et définit la feuille de route des AAP comme suit :

- Proposer une offre lisible et complémentaire d'AAP nationaux qui vise à répondre à toutes les priorités thématiques du PNDAR ;
- Encourager les projets multi-acteurs et multi-filières qui permettent d'innover en partageant les approches méthodologiques et en rapprochant les enjeux communs entre filières et territoires ;
- Diffuser pendant la durée des projets, gratuitement, les résultats obtenus en vue d'une utilisation opérationnelle par les agriculteurs, conseillers et enseignants et une réutilisation facilitée pour produire de nouvelles connaissances ;
- Positionner clairement les AAP du PNDAR, dans une recherche de complémentarité de l'action publique, par rapport aux autres financements disponibles pour soutenir la recherche et le développement agricole (UE, Ecophyto, ANR, ADEME, etc...) ;
- Harmoniser les règles de gestion quel que soit le service gestionnaire pour une équité de sélection et de traitement des lauréats ;
- Expliciter le processus-type et le rôle du MASA dans la gouvernance des AAP.

1.3. Le processus audité et les services impliqués

La procédure de sélection des projets est partagée entre la DGER qui assure le pilotage stratégique des AAP, financés sur le programme 776, et FranceAgriMer qui en assure la gestion par délégation.

FranceAgriMer est donc l'opérateur des trois AAP nationaux, avec pour missions :

- L'écriture, sous le pilotage du MASA, et la publication des cahiers des charges dont les règles d'éligibilité et de financement ;
- La définition, en lien avec le MASA, et l'application des règles de fonctionnement des jurys ;
- L'animation du processus d'évaluation comprenant l'édition de l'accusé de réception aux déposants, l'instruction des dossiers, la répartition des dossiers entre experts, la synthèse des expertises individuelles en collaboration avec les experts et le jury, la mobilisation et le secrétariat du jury ;
- La transmission de l'avis final du jury aux directions du Ministère en charge de l'agriculture, et le recueil de la proposition de sélection ;
- La publication des projets lauréats et la diffusion des avis aux porteurs de projets ;
- Le conventionnement avec les organismes chefs de file des projets lauréats ;

- La réalisation des différents paiements, en particulier le contrôle de l'éligibilité des dépenses effectuées avant solde de la convention ;
- L'instruction des recours gracieux et contentieux éventuels
- Le compte-rendu régulier des opérations en cours auprès du Ministère et de la CT CSO DAR ;
- Le contrôle de la mise à disposition des résultats des projets.

Les services du MASA, sous la coordination de la DGER :

- Elaborent, avec FranceAgriMer, les cahiers des charges et les règles de fonctionnement des jurys ;
- Sont responsables in fine de la validation des cahiers des charges avant soumission au Conseil d'administration (CA) de FranceAgriMer et publication ;
- Proposent et valident la composition des jurys d'évaluation composés de 15 membres nommés *intuitu personae* ;
- Participant aux jurys d'évaluation, dans un rôle d'observation et de supervision ;
- Décident, au sein du Comité de sélection animé par la DGER, de la sélection des projets, prenant en compte l'avis des jurys et des éventuelles priorités filières, formulées par les Conseils spécialisés de FranceAgriMer ;
- Assurent un suivi technique global des thématiques prioritaires du PNDAR.

Au moment de la réalisation de l'audit, deux exercices annuels ont déjà été réalisés et un troisième est prévu début 2024. Aucun projet n'a encore été soldé, ceux-ci pouvant s'étendre sur une période allant jusqu'à 3 ans et demi.

1.4. Objectifs et périmètre de l'audit

L'audit doit permettre d'évaluer l'efficacité et l'efficience des AAP par rapport à la programmation précédente, la cohérence entre les trois AAP, l'articulation avec d'autres dispositifs de financement par AAP, l'organisation de la délégation à FranceAgriMer, la mise en œuvre opérationnelle de la sélection des projets et de leur suivi sur la durée. Il doit également permettre d'apprécier l'exercice de la tutelle de la DGER sur la gestion des AAP par FranceAgriMer et la maîtrise des risques afférents à la délégation, et en particulier l'efficacité des mesures de contrôle interne mises en œuvre.

L'audit s'exerce sur le processus des AAP, ses résultats et ses impacts. C'est pourquoi, au vu de la fiche d'audit et des éléments recueillis au cours de la phase de prise de connaissance, les auditeurs ont défini cinq objectifs de la délégation des AAP à FranceAgriMer ci-après :

- Disposer d'un cadre opérationnel pour la mise en œuvre de la délégation des AAP ; l'efficacité et l'efficience des AAP par rapport à la programmation précédente
- Maintenir la cohérence entre les AAP CASDAR et les autres financements publics relatifs au développement agricole et rural ; des complémentarités doivent notamment être

trouvées avec l'AAP pour une « mobilisation collective en faveur du développement rural » (MCDR)¹ opérée par le Réseau Rural ;

- Garantir l'efficacité du dispositif d'appel à projets ;
- Assurer la fiabilité du dispositif d'appel à projets ;
- Veiller au maintien de l'attractivité du dispositif.

2. METHODOLOGIE ET CONDUITE DE LA MISSION

2.1. Méthodologie

L'audit a été effectué dans le respect de la charte déontologique, du processus commun des missions du CGAAER et du cadre méthodologique des missions de la MIGA.

2.2. Préparation de l'audit

Les auditeurs ont adressé la lettre d'information préalable à la DGER et à FranceAgriMer le 31 août 2023 avant de les rencontrer le 20 septembre 2023 pour définir les modalités de démarrage des travaux.

La rencontre avec les audités a permis de lancer la collecte des documents d'audit.

Un espace dédié a été ouvert aux auditeurs sur le serveur documentaire RESANA utilisé par la DGER pour la gestion des financements CASDAR. Ainsi, l'ensemble des documents demandés a été mis à disposition des auditeurs de façon dématérialisée.

Ultérieurement, la phase terrain de l'audit a permis aux auditeurs d'effectuer des contrôles sur pièces originales dans les locaux de FranceAgriMer.

2.3. Du questionnaire de prise de connaissance à la matrice provisoire des risques

Des questionnaires de prise de connaissance (QPC) distincts ont été adressés à la DGER et à FranceAgriMer le 21 septembre 2023. Ils comprenaient 80 questions pour la DGER et 77 pour FranceAgriMer. Les réponses reçues le 04 octobre 2023 ont amené les auditeurs à formuler plusieurs demandes de compléments.

Le 18 octobre 2023, une réunion de travail a permis aux auditeurs et aux audités d'approfondir les réponses et de solliciter les compléments, notamment en matière de preuves d'audit. L'échange a aussi permis aux auditeurs d'expliquer les étapes suivantes, la logique et la démarche d'élaboration de la matrice des risques ainsi que d'initier l'élaboration du calendrier de réalisation de l'audit et du document de cadrage.

L'ensemble des compléments d'informations a été réceptionné avant la fin du mois d'octobre 2023, ce qui a permis de terminer la phase de prise de connaissance.

Une autre réunion conjointe a été organisée le 31 octobre 2023 afin de présenter et discuter la matrice provisoire des risques (MPR) avec les audités.

¹ - Cet AAP, financé par des crédits FEADER et Etat, a pour objectif de soutenir des projets nationaux ou inter-régionaux, de décloisonner les thématiques du FEADER.

Pour caractériser les risques et leur maîtrise, les auditeurs ont adopté la méthode, en vigueur depuis 2022, d'alignement sur les risques budgétaires et comptables.

Le 19 novembre 2023, les auditeurs ont été invités par la DGER à participer à la première réunion organisée avec les têtes de réseaux du développement rural afin de recueillir leurs appréciations sur la mise en œuvre des AAP du PNDAR 2022-27 et notamment la délégation de la gestion à FranceAgriMer, ceci sur les deux premières années du programme, 2022 et 2023.

La rencontre a également permis aux auditeurs d'apprécier les relations plus formalisées depuis la mise en place de l'animation transversale inter-réseaux avec financement dédié.

La version initiale de la MPR comprenait 129 risques inhérents, réduits de près de la moitié à l'issue d'une réunion avec les audités le 23 novembre 2023. Certaines rubriques ont en outre été modifiées au vu des précisions apportées par les audités. La discussion a également permis d'aborder l'appréciation de la criticité des risques bruts et de leur maîtrise.

Suite à ces échanges, le travail d'élaboration de la note de cadrage (Cf. annexe 2) a pu commencer.

2.4. Questionnaire de contrôle interne et analyse du risque brut

Le questionnaire de contrôle interne (QCI) adressé aux audités le 11 décembre 2023 a été conçu pour permettre l'évaluation de la gouvernance mise en place dans le cadre de la délégation des AAP et de comparer les mesures de contrôle interne déjà en place avec celles attendues par les auditeurs. Contrairement aux QPC, distincts pour le mandant et le délégataire, le QCI est unique.

Plusieurs échanges ont permis d'affiner progressivement la MPR au vu des réponses apportées par les audités et des preuves d'audits fournies afin d'expliciter les mesures de contrôle interne appliquées.

Ce travail a permis d'éliminer des risques potentiels qui se sont avérés non pertinents, réduisant le nombre d'évènements pouvant empêcher d'atteindre les objectifs à 55, nombre conservé jusqu'à la matrice définitive des risques.

L'analyse de la fréquence de survenue des risques a abouti à la répartition ci-après :

Fréquence Objectif	Fréquent	Probable	Possible	Rare	Total par objectif
Cadre opérationnel			5	3	8
Cohérence			4	1	5
Efficacité	1		10	10	21
Fiabilité	4	3	7	3	17
Attractivité		3	1		4
Total par fréquence	5	6	27	17	55

L'analyse de l'impact a abouti à la répartition suivante :

Impact Objectif	Critique	Majeur	Modéré	Faible	Total par objectifs
Cadre opérationnel	5	2	1		8
Cohérence	3	1	1		5
Efficacité	6	10	2	3	21
Fiabilité	8	8	1		17
Attractivité		3	1		4
Total par impact	22	24	6	3	55

L'analyse de la fréquence et de l'impact et les réponses des audités sur la MPR ont conduit les auditeurs à définir la criticité du risque brut comme suit :

Criticité du risque brut Objectif	Critique	Elevée	Significative	Faible	Total par objectifs
Cadre opérationnel	1	4	4		9
Cohérence		3	2		5
Efficacité		6	12	2	20
Fiabilité	7	6	4		17
Attractivité		4			4
Total par impact	8	21	22	2	55

Les audités, les auditeurs ont estimé que :

- 2 risques bruts peuvent avoir de faibles conséquences et restent tolérables. Ils sont donc considérés comme acceptables ;
- 22 risques peuvent être tolérés à titre provisoire ;
- 21 risques ne mettent pas vraiment les AAP en danger mais doivent impérativement être traités ;
- 8 risques mettent en péril la qualité comptable des AAP.

Les auditeurs ont échangé avec les audités sur les réponses au QCI et examiné la nature des mesures de contrôle interne mises en place sur l'ensemble des risques retenus.

L'appréciation de la maîtrise du risque brut a été la suivante :

Maîtrise du risque brut Objectif	Elevée	Raisonnab	Améliorab	Faible	Total par objectifs
Cadre opérationnel	4	4			8
Cohérence	2	2	1		5
Efficacité	11	9	1		21
Fiabilité	9	7	1		17
Attractivité	2		2		4
Total par maîtrise	28	22	5		55

Les auditeurs ont estimé que :

- 5 dispositifs de maîtrise des risques sont partiellement efficaces. Soit ils existent mais sont insuffisants ou peu efficaces, soit le suivi du risque est rudimentaire ;
- 22 dispositifs de maîtrise des risques sont efficaces mais à renforcer. Ils sont mis en œuvre, documentés et efficaces. Ils peuvent néanmoins être complétés et améliorés. Le suivi du risque est formalisé et vérifié par les audités ;
- 28 dispositifs de maîtrise des risques sont mis en œuvre, documentés et suffisants. Les activités de suivi du risque sont intégrées dans la gestion des AAP.

2.5. Validation de la note de cadrage

La note de cadrage a été transmise au directeur de cabinet du ministre le 31 janvier 2024. Elle a été présentée au cabinet le 19 février 2024, puis validée le 29 février 2024.

2.6. Phase terrain de l'audit

La phase terrain de l'audit a donné lieu, le 12 décembre 2023, à un contrôle sur place au siège de FranceAgriMer. L'objectif des auditeurs était de procéder à un contrôle sur pièces de plusieurs dossiers aux différentes phases, depuis leur dépôt jusqu'à leur état de réalisation fin 2023.

Les auditeurs ont donc constitué un échantillon de 10 dossiers, dont un ayant fait l'objet d'un recours, tirés au sort sur l'ensemble constitué avec les années 2022 et 2023. Pour mémoire, le nombre de

dossiers éligibles sur les deux premières années de la délégation des AAP à FranceAgriMer était de 210.

Les auditeurs ont pu disposer d'un accès libre aux dossiers sélectionnés et n'ont pas constaté de défaut majeur dans le processus de traitement.

Compte tenu de la durée de réalisation des projets retenus (jusqu'à 3,5 ans), aucun des dossiers examinés n'est arrivé à son terme fin 2023. C'est pourquoi, les auditeurs considèrent qu'un nouvel audit en 2027 permettrait de considérer des dossiers clôturés et probablement d'appréhender l'impact des AAP du PNDAR 2022-2027.

2.7. Appréciation de la criticité nette et du risque résiduel

L'analyse de certaines mesures de contrôle interne a induit plusieurs demandes complémentaires de documents, tant auprès de la DGER que de FranceAgriMer.

Les différents échanges avec les audités et l'analyse des mesures de contrôle interne existantes ont abouti à l'appréciation de l'efficacité et de l'efficience des dispositifs de contrôle interne ci-après :

Criticité nette/risque résiduel Objectif	Prioritaire	A maintenir à haut niveau	Vigilance	A optimiser	Total par objectif
Cadre opérationnel			4	4	8
Cohérence		1	2	2	5
Efficacité		2	4	15	21
Fiabilité		1	7	9	17
Attractivité		2		2	4
Total par criticité		6	17	32	55

In fine, les auditeurs considèrent que :

- 32 risques peuvent être optimisés à long terme, chaque risque résiduel étant considéré comme faible. Il n'y a pas lieu de préconiser des mesures de contrôle interne supplémentaires autres que celles de s'assurer que les mesures existantes demeurent en place ;
- 17 risques sont modérés et à traiter à moyen terme. Il y a lieu de prévoir des mesures de réduction des risques à moyen terme et de faire preuve de vigilance afin de s'assurer que ces mesures soient effectives et demeurent en place.
- 6 risques sont élevés et à traiter à court terme. Il y a lieu de renforcer rapidement les mesures de contrôle interne et de maintenir un haut niveau de vigilance afin de s'assurer que l'ensemble des mesures demeurent en place.

2.8. Supervision et échanges contradictoires

Le rapport provisoire a été supervisé par le Président de la MIGA le 09 avril 2024.

La phase d'échange avec les audités et de restitution s'est achevée le 10 avril 2024 par l'envoi du rapport provisoire aux parties auditées. Les observations contradictoires des audités (Cf. annexes 6 et 7) ont été réceptionnées le 22 mai 2024.

3. ANALYSE DE LA GESTION ET DE LA MAITRISE DES RISQUES

3.1. Risques liés à l'objectif n°1 - Disposer d'un cadre opérationnel pour la mise en œuvre de la délégation des appels à projets

En matière de cadre de mise en œuvre des appels à projets, les auditeurs ont retenu 2 activités auxquelles doivent être associées des mesures de contrôle interne

3.1.1. Organiser et maintenir en conditions opérationnelles les services audités

Défaut d'organisation des services de la DGER et de FranceAgriMer pour la mise en œuvre la délégation

Ce risque brut a été jugé d'une criticité élevée et d'une maîtrise améliorable.

Les auditeurs ont constaté qu'à la DGER comme à FranceAgriMer, les organigrammes sont clairs et les postes bien définis au sein des équipes. Les binômes et les suppléances sont organisés au sein du bureau du développement agricole et des partenariats pour l'innovation de la DGER et des deux unités de FranceAgriMer (Unité Aides aux Exploitations et Expérimentation et Unité Entreprises et Filières). Si l'établissement public n'a pas reçu de moyens supplémentaires pour la délégation, les équipes ont été réorganisées afin de faire face aux contraintes de l'organisation des AAP.

Toujours à FranceAgriMer, une adresse courriel générique permet aux agents des unités de prendre connaissance rapidement des messages des porteurs de projets.

Par ailleurs, des réunions mensuelles du comité de pilotage (ci-après nommé Copil), donnant lieu à un relevé de décisions, permettent aux équipes de communiquer de façon fluide et continue.

La présence d'un nombre suffisant d'agents tant à la DGER qu'à FranceAgriMer étant considérée comme cruciale pour le bon fonctionnement du processus, les auditeurs estiment que la vigilance reste de mise, notamment parce que le renouvellement des agents peut être rapide, en particulier en administration centrale.

Déficit de formation des agents de FAM et de la DGER

Ce risque brut a été estimé d'une criticité élevée et d'une maîtrise améliorable.

Les auditeurs ont constaté que les agents de FranceAgriMer suivent obligatoirement un parcours de formation sur la sécurité des systèmes d'information, la prévention de la fraude, la gestion des risques de conflit d'intérêt et plus généralement sur la déontologie. Par ailleurs, des formations en interne au sein des équipes viennent compléter ce dispositif.

Les relevés de décisions du Copil sont également utiles en cas d'arrivée de nouveaux agents car ils précisent, mensuellement, les tâches à accomplir.

En conséquence, les auditeurs estiment que la criticité nette est « à optimiser » du fait du renouvellement possible des agents et des évolutions à venir des AAP.

3.1.2. Disposer d'un cadre juridique conforme à la bonne mise en œuvre des appels à projets par le délégataire

Disposer d'un modèle de convention conforme aux règles en matière de subvention publique

Ce risque brut a été estimé d'une criticité élevée et d'une maîtrise élevée.

Les auditeurs ont constaté que FranceAgriMer respecte les dispositions de la Loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, modifiée par la loi n°2022-217 du 21 février 2022, et en particulier que « *L'autorité administrative ou de l'organisme chargé de la gestion... qui attribue une subvention doit, lorsque cette subvention dépasse un seuil défini par décret, conclure une convention avec l'organisme de droit privé qui en bénéficie, définissant l'objet, le montant, les modalités de versement, les conditions d'utilisation et les modalités de contrôle et d'évaluation de la subvention...* » et que « *l'organisme de droit privé bénéficiaire doit produire un compte rendu financier qui atteste de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention. Le compte rendu financier est déposé auprès de l'autorité administrative ou de l'organisme chargé de la gestion ... qui a versé la subvention dans les six mois suivant la fin de l'exercice pour lequel elle a été attribuée...* ».

Les auditeurs ont également constaté que FranceAgriMer respecte les dispositions de l'Arrêté du 11 octobre 2006 relatif au compte rendu financier prévu par l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations : « *Le compte rendu financier est constitué d'un tableau des charges et des produits affectés à la réalisation du projet ou de l'action subventionnée. Le tableau des charges et des produits est issu du compte de résultat de l'organisme. Il fait apparaître les écarts éventuels, exprimés en euro et en pourcentage, constatés entre le budget prévisionnel de l'action et les réalisations.* »

En conséquence, les auditeurs estiment que le modèle de convention utilisé par FranceAgriMer respecte les dispositions susvisées. Cependant, ils considèrent que la criticité nette requiert la vigilance du fait du niveau de précision utile sur l'attribution des financements par actions et par bénéficiaires.

Retard dans la signature de la convention annuelle entre la DGER et FAM

Les auditeurs ont estimé que ce risque de retard a une criticité brute et une maîtrise élevée.

Ils ont constaté l'existence d'un processus tracé de suivi du parcours de signature des documents contractuels. Par ailleurs, ils estiment que les contacts réguliers entre agents et les réunions mensuelles du Copil permettent de limiter ce risque.

En conséquence, ils considèrent que la criticité nette de ce risque est « à optimiser » afin d'éviter d'entrer dans un processus de régularisation.

Défaut de validation de la décision de FAM par la DGER

Les auditeurs ont estimé que la criticité brute de ce risque est significative et sa maîtrise élevée.

Ils ont constaté que le calendrier du processus de mise en œuvre des AAP est assez précis en la matière. Ils estiment que les réunions mensuelles du Copil, lesquelles font l'objet de relevés de décisions, limitent très fortement l'occurrence de ce risque.

En conséquence, ils considèrent que la criticité nette de ce risque est « à optimiser ».

Défaut d'avis du service juridique de FranceAgriMer sur la conformité des décisions de mise en œuvre des AAP avec le régime cadre d'aide d'Etat

Les auditeurs ont estimé que la criticité brute de ce risque est significative et sa maîtrise raisonnable.

Les auditeurs ont constaté que les bases réglementaires des décisions de FranceAgriMer prises pour le lancement des AAP 2024 sont exhaustives. Cependant, ayant été prises en juin 2023, elles méconnaissent les régimes exemptés de notification entrés en vigueur pour la période 2023-2029.

Les audités n'ont pas apporté de preuve de contrôle interne sur ce risque.

En conséquence, les auditeurs estiment que la criticité nette de ce risque appelle à la vigilance. Des avenants aux décisions de FranceAgriMer s'imposent pour les AAP 2024, sachant que la clôture du dépôt des dossiers a été prévue au 01 février 2024. De même, un avis formel du service juridique de FranceAgriMer est à ajouter pour la vérification en amont des bases réglementaires en vigueur, afin d'éviter d'éventuels recours et pour une meilleure traçabilité des décisions de subventions.

A l'issue de la phase contradictoire, les audités ont apporté les précisions suivantes : « Les projets de décisions ont été communiqués au service juridique de FAM lors de la mise en place des AAP en 2021. Cependant, l'intégration des observations du service juridique de FAM dans la version finale n'a pas été tracée. S'agissant de 2023, les décisions ont été approuvées par le Conseil d'Administration de FAM fin juin, alors que le nouveau régime d'aide d'Etat mobilisé a été validé en juillet 2023. Cependant, ce nouveau régime sera visé dans les conventions passées entre FranceAgriMer et les porteurs de projet. »

Défaut de validation d'une décision par le CA de FranceAgriMer

Les auditeurs ont estimé que la criticité brute de ce risque est significative et sa maîtrise élevée.

Ils ont constaté que les décisions prises chaque année n'évoluent qu'à la marge sur une base stabilisée. Cette étape est bien prévue au calendrier annuel de mise en œuvre des AAP, avec la possibilité d'anticiper un éventuel retard. En outre, la présentation en CA de FranceAgriMer est argumentée et s'accompagne d'une présentation des financements.

En conséquence, les auditeurs estiment que la criticité nette de ce risque est « à optimiser » en veillant au maintien des dispositions en vigueur pour la préparation des CA de FranceAgriMer.

3.1.3. Recommandations et points d'attention

Le processus d'analyse des risques en matière de cadre opérationnel pour la mise en œuvre de la délégation des AAP aboutit comme suit :

- Quatre risques ont une criticité nette « à optimiser » par FranceAgriMer et la DGER qui doivent s'assurer que les mesures de contrôle interne restent appliquées ;
- Quatre risques ont une criticité nette qui appelle à la « vigilance » de FranceAgriMer et de la DGER sur la nécessité de réduire encore le risque et de maintenir les mesures de contrôle interne en place ;
- Aucun risque n'a une criticité nette nécessitant des mesures de contrôle interne « à maintenir à haut niveau » ;
- Aucun risque n'est très élevé en matière de fiabilité des AAP.

Les auditeurs considèrent que le cadre opérationnel pour la mise en œuvre de la délégation des AAP a été solidement établi par la DGER et FranceAgriMer. Les mesures de contrôle interne mises en place avec la délégation des AAP sont de nature à améliorer la maîtrise du risque.

Les points de vigilance concernent l'organisation des services et surtout le maintien d'un nombre suffisant d'agents formés pour traiter les dossiers ainsi que le suivi du parcours juridique des textes mettant en place les conditions de la délégation et le lancement des AAP annuels.

3.2. Risques liés à l'objectif n°2 – Maintenir la cohérence entre les AAP CASDAR et les autres financements publics relatifs au développement agricole et rural

En matière de cohérence entre les AAP et les autres financements, les auditeurs ont retenu 3 activités auxquelles doivent être associées des mesures de contrôle interne.

3.2.1. Veiller à la complémentarité avec d'autres sources de financement des projets

Défaut de transparence sur les financements complémentaires à la subvention du CASDAR demandée

Ce risque brut a été jugé d'une criticité élevée et d'une maîtrise améliorable.

Les auditeurs ont constaté que la maîtrise du risque repose sur l'engagement des porteurs de projets qui sont tenus de déclarer les financements hors CASDAR dans l'annexe budgétaire du dossier déposé. Un contrôle de non double-financement est effectué par les directions générales membres du comité de sélection.

Les auditeurs considèrent que le risque résiduel est élevé et qu'il y a lieu de renforcer rapidement les mesures de contrôle interne et d'avoir un niveau de vigilance accru.

De plus, ils jugent opportun pour la DGER de réaliser une cartographie des dispositifs existants pour le financement de projets du même domaine d'intervention et de préciser l'ensemble des contrôles à opérer.

Concurrence avec d'autres AAP MASA

Ce risque brut a été jugé d'une criticité élevée et d'une maîtrise raisonnable.

Les auditeurs ont constaté que la DGER a anticipé le risque dès 2021 avec des travaux de co-construction de la feuille de route des AAP 2022 impliquant les présidents des conseils scientifiques des principaux organismes de R&D et des présidents des jurys des AAP 2014-2021. Les agents de la DGER suivent les programmes pluriannuels, les projets commissionnés, les RMT ainsi que les différents guichets de la R&D au-delà du PNDAR.

Une instance de coordination des AAP entre DAC a été mise en place. Cette mesure de contrôle interne permet aux auditeurs de considérer que le risque résiduel est modéré. Cependant, ils appellent la DGER à la vigilance au regard de la diversité des financements CASDAR mis en œuvre.

3.2.2. Assurer une veille sur les thématiques filières et territoires

Défaut de cohérence entre les priorités stratégiques des filières et les thèmes prioritaires des AAP

Ce risque brut a été jugé d'une criticité significative et d'une maîtrise élevée.

Les auditeurs ont constaté que les travaux du comité de sélection des AAP prennent en compte les priorités annuelles des comités sectoriels de FranceAgriMer.

Ils ont noté qu'un retour d'expérience (Retex) est effectué annuellement pour s'assurer du respect de l'objectif de cohérence.

En conséquence, les auditeurs considèrent que le contrôle interne est suffisant et que le risque résiduel est faible. L'optimisation de la maîtrise du risque repose sur la pérennité du dispositif à l'œuvre au niveau du comité de sélection.

Inadaptation du cahier des charges aux enjeux du programme

Ce risque brut a été jugé d'une criticité élevée et d'une maîtrise élevée.

Les auditeurs ont constaté qu'une concertation est organisée par la DGER en amont de la rédaction des décisions de FranceAgriMer. De plus, les projets de décisions font l'objet d'avis tracés de la DGER et le Retex annuel permet de vérifier l'adaptation des AAP aux enjeux du PNDAR.

Les auditeurs considèrent que le contrôle interne est suffisant et que le risque résiduel est faible. L'optimisation de la maîtrise du risque repose sur le maintien des mesures de contrôle interne en place.

3.2.3. Recommandations et points d'attention

Le processus d'analyse des risques en matière de cohérence entre les AAP CASDAR et les autres financements publics aboutit comme suit :

- Deux risques ont une criticité nette « à optimiser » par FranceAgriMer et la DGER qui doivent s'assurer que les mesures de contrôle interne restent appliquées ;
- Deux risques ont une criticité nette qui appelle à la « vigilance » de FranceAgriMer et de la DGER sur la nécessité de réduire le risque et de maintenir les mesures de contrôle interne en place ;
- Un risque a une criticité nette élevée et à traiter à court terme. Il y a lieu de renforcer rapidement les mesures de contrôle interne et de maintenir un haut niveau de vigilance afin de s'assurer que l'ensemble des mesures demeurent en place ;
- Aucun risque très élevé pour la fiabilité des AAP.

Les auditeurs considèrent que l'enjeu du maintien de la cohérence entre les AAP CASDAR et les autres financements publics est bien pris en considération par la DGER et FranceAgriMer.

Les mesures de contrôle interne mises en place avec la délégation des AAP sont de nature à améliorer la maîtrise du risque avec plusieurs points de vigilance en matière de transparence et de complémentarité des financements.

Ils considèrent en particulier que le contrôle de non double-financement reste perfectible. C'est pourquoi, les auditeurs formulent la recommandation suivante.

R1. Pour la DGER, formaliser et outiller une procédure de contrôle de non double-financement.

3.3. Risques liés à l'objectif n°3 - Garantir l'efficacité du dispositif d'appel à projets

En matière d'efficacité du dispositif, les auditeurs ont retenu 6 activités auxquelles doivent être associées des mesures de contrôle interne.

3.3.1. Piloter la délégation

Déficit de partage d'informations entre FranceAgriMer et la DGER

Ce risque brut a été jugé d'une criticité significative et d'une maîtrise élevée.

Les auditeurs ont constaté que la DGER a institué un Copil mensuel avec FranceAgriMer. L'ordre du jour de ces réunions porte notamment sur l'expertise, les jurys, le système d'information, les

lauréats, les recours des candidats et leur éligibilité. En conséquence, les auditeurs estiment le pilotage satisfaisant.

Ils considèrent que le risque résiduel est faible. Toutefois, ils attirent l'attention de la DGER sur l'intérêt d'optimiser le contrôle interne en maintenant les moyens humains nécessaires à ce niveau de pilotage sur toute la durée de la délégation des AAP à FranceAgriMer.

Complexification de la procédure liée à la relation mandant-délégitaire

Ce risque brut a été jugé d'une criticité brute et d'une maîtrise élevées.

Les auditeurs ont accordé une attention particulière à l'objectif de simplification associé par la DGER à la délégation des AAP à FranceAgriMer. Ils ont constaté, en particulier :

- Une harmonisation de calendrier entre les AAP et la sélection des AAP en une seule phase ;
- Le travail collaboratif animé par la DGER pour la rédaction des cahiers des charges des AAP, le MASA se concentrant sur les objectifs et FranceAgriMer sur les aspects opérationnels ;
- La mise en place d'une grille unique pour les jurys et des secrétariats de jurys différents selon l'AAP ;
- La prise en compte des enjeux prioritaires des filières afin d'éviter de solliciter les délégués filières de FranceAgriMer pour la notation des projets ;
- L'ajout de l'expertise des services territoriaux de FAM pour s'assurer que les projets régionaux correspondent aux enjeux locaux.

En conséquence, compte tenu de l'enjeu de simplification imposé dans l'exercice de la délégation, les auditeurs estiment que le risque résiduel est élevé. Après deux exercices de délégation, les auditeurs considèrent que cette exigence reste à améliorer. Ils invitent la DGER et FranceAgriMer à maintenir un niveau de vigilance accru et à renforcer rapidement les mesures de contrôle interne.

Non-respect du cadre de la délégation par FranceAgriMer

Ce risque brut a été jugé d'une criticité significative et d'une maîtrise raisonnable.

En plus des COPIL mensuels organisés par la DGER, les auditeurs ont constaté la réalisation d'un retour d'expérience (Retex) annuel sur la mise en œuvre de la délégation et des bilans réguliers en interne, avec les jurys et avec les têtes de réseaux CASDAR.

Ils considèrent que la criticité nette requiert de la « vigilance » au niveau de la réalisation des bilans annuels. Ils estiment, en particulier, qu'il serait utile de formaliser davantage la procédure.

3.3.2. Disposer des crédits CASDAR

Absence d'arrêté du MASA pour le lancement des AAP

Ce risque a été jugé d'une criticité brute significative et d'une maîtrise raisonnable.

Considérant que l'arrêté du MASA ne doit pas être pris dans le cadre d'une procédure de régularisation, les auditeurs appellent la DGER à la vigilance en terme de criticité nette.

A l'issue de la phase contradictoire, la DGER, a indiqué que « Les appels à projets sont lancés au moins 6 mois avant la date limite de dépôt des projets, en année N-1. Il n'est donc pas possible d'établir l'arrêté de décision de financement en N-1 de l'année budgétaire d'engagement. Pour autant, le MASA est vigilant à anticiper désormais au maximum la signature des arrêtés de financement, avant la sélection des projets sur listes principales par le comité de sélection, et dès

sélection des projets sur listes complémentaires. La convention, et les avenants de réabondement le cas échéant, sont signés dès que les disponibilités budgétaires sur le CASDAR le permettent. Le passage de la convention d'engagement est conditionné au passage de l'arrêté de financement, le Centre de Gestion Financière ne valide aucun engagement sans cet arrêté de financement MASA ».

Sous-consommation de l'enveloppe CASDAR

Ce risque brut a été jugé d'une criticité brute significative et d'une maîtrise élevée.

Les auditeurs ont analysé l'organisation de la sélection des projets. Ils ont constaté que les différentes étapes sont bien tracées. Ils estiment que la prise de décision par le Comité de sélection est facilitée par le classement des projets par les jurys en trois catégories (*A : les projets répondant au cahier des charges, innovants, solides scientifiquement et techniquement, finançables sans réserve ; B : les projets répondant au cahier des charges, mais moins solides techniquement et scientifiquement ; C : les projets ne répondant pas au cahier des charges, non solides techniquement et scientifiquement, à ne pas financer*).

Pour l'exercice 2022, ils ont constaté la prise en compte des crédits CASDAR dans le budget de FranceAgriMer, et en particulier l'intégration dans le budget rectificatif 2022 de 12 projets inscrits sur la liste complémentaire approuvée en janvier 2023 pour un montant de 5 041 260,89 euros de fonds CASDAR. Ils ont aussi constaté que les dispositions nécessaires sont prises par la DGER pour permettre à FranceAgriMer de disposer des crédits en temps voulu.

En conséquence, les auditeurs considèrent que le risque résiduel est faible. Toutefois, ils attirent l'attention de la DGER sur l'intérêt d'optimiser les mesures de contrôle interne en avançant autant que possible la date d'approbation de la liste complémentaire afin de faciliter la mise en œuvre des projets concernés.

3.3.3. Gérer le dépôt des projets

Non-respect du calendrier de l'AAP

Ce risque brut a été jugé d'une criticité brute significative et d'une maîtrise élevée.

Ils ont constaté que le calendrier annuel de mise en œuvre des AAP est strictement observé. Il fait l'objet d'aménagements réguliers depuis la mise en place du dispositif afin d'améliorer les conditions de dépôt pour les porteurs de projets. Ils considèrent que les échanges réguliers et les réunions mensuelles entre mandant et délégataire permettent un suivi satisfaisant de ce calendrier.

En conséquence, ils considèrent que la criticité nette est faible et les mesures de contrôle interne « à optimiser ».

Absence de détection de réponses identiques à deux AAP du PNDAR.

Ce risque brut a été jugé d'une criticité brute significative et d'une maîtrise élevée.

Les auditeurs ont constaté que plusieurs étapes du processus de sélection permettent de pallier ce risque : fiches d'expertise ; échanges avec les jurys auxquels les agents de FranceAgriMer participent comme secrétaires de séance ; supervision par la DGER et examen des dossiers classés par le Comité de sélection réunissant les directions du MASA. En conséquence, ils estiment très peu probable de voir sélectionner deux dossiers identiques.

Ils considèrent que la criticité nette est faible et que les mesures de contrôle interne sont « à optimiser » au niveau du système d'information de FranceAgriMer.

3.3.4. S'assurer de la recevabilité administrative des projets

Défaut de conformité du dossier

Ce risque brut a été jugé d'une criticité brute significative et d'une maîtrise élevée.

Concernant cette première étape de sélection effectuée par les agents de FranceAgriMer, les auditeurs ont constaté que la procédure en place permet, à partir d'un formulaire-type, de vérifier les points de conformité administrative des dossiers, sous la supervision des responsables d'unité.

En conséquence, ils considèrent que la criticité nette est faible et les mesures de contrôle interne « à optimiser » au niveau de la formation des agents nouvellement affectés.

Défaut d'instruction par les services territoriaux de FranceAgriMer pour les projets régionaux

Ce risque brut a été jugé d'une criticité brute faible et d'une maîtrise élevée.

Les auditeurs ont constaté que des procédures de relance automatique sont en place et que l'avis des services est formalisé et tracé.

En conséquence, ils considèrent que le risque résiduel est faible et les mesures de contrôle interne « à optimiser » au niveau de la saisie des avis dans le système d'information de FranceAgriMer.

3.3.5. Evaluer la recevabilité technique et financière des projets

Pour mémoire, chaque projet est d'abord examiné par deux experts désignés par FranceAgriMer avant transmission à l'un des trois jurys collégiaux constitués par la DGER (15 membres, dont deux assurent la présidence et la vice-présidence), chacun pour un AAP.

Défaut de robustesse de l'expertise technique et financière des projets

Ce risque brut a été jugé d'une criticité brute et d'une maîtrise élevée.

Les auditeurs ont constaté que FranceAgriMer s'efforce de recruter chaque année de nouveaux experts afin d'en entretenir le « vivier ». Au besoin, les réseaux des membres du Copil sont activés. Les experts ont à leur disposition un livret de formation, un guide des bonnes pratiques pour l'expertise d'un projet ainsi qu'une grille d'évaluation de 5 critères (Objet et enjeux du projet - Évaluation du contenu scientifique - Évaluation du partenariat - Évaluation du transfert et de la valorisation envisagée - Coût du projet et moyens mobilisés).

Sachant que le porteur ne peut retravailler son projet en cours d'année, les experts ont près de 2 mois pour procéder à une analyse attentive de la diffusion et la transférabilité des résultats auprès des acteurs des filières agricoles et agro-alimentaires, particulièrement en cas de restriction d'accès ou de diffusion de données, d'exercice du droit de propriété intellectuelle ou de clauses de confidentialité. Il leur est expressément demandé de développer et d'argumenter leurs remarques sur les projets, en particulier les aspects qualitatifs (Points forts - Points faibles - Conformité de l'échelle territoriale avec les exigences de l'appel à projets - Robustesse et complémentarité du partenariat - Restriction de confidentialité ou de propriété intellectuelle des résultats produits - Transfert et valorisation des résultats - Cohérence du calendrier - Motivation de l'appréciation finale et recommandations éventuelles).

Un projet peut être jugé cohérent, bon scientifiquement et techniquement (Classe A) ou améliorable mais comportant un intérêt fort (Classe B) ou encore à ne pas retenir (Classe C). En outre, les experts peuvent formuler des recommandations permettant, le cas échéant, aux porteurs d'améliorer leur projet pour une future candidature.

Au vu de cette organisation, les auditeurs estiment que les éléments demandés aux experts peuvent contribuer efficacement à l'évaluation finale des projets.

Considérant la difficulté afférente à la mobilisation d'experts compétents pour cette importante phase de la sélection, les auditeurs considèrent que le risque résiduel est élevé. En conséquence, ils estiment qu'il y a lieu de renforcer rapidement les mesures de contrôle interne et de maintenir un haut niveau de vigilance sur ce risque.

A l'issue de la phase contradictoire, les audités ont indiqué que « *d'une part, la diversité des thématiques du PNDAR implique de mobiliser des experts sur un champ très large d'expertise. Chaque année, en fonction des projets éligibles, le vivier d'experts est adapté et élargi. D'autre part, ces mêmes experts peuvent être mobilisés sur d'autres dispositifs, avec des calendriers et une charge de travail difficilement compatibles entre eux* ».

Conflit d'intérêt d'un expert ou d'un membre de jury sur un projet

La criticité brute de ce risque et sa maîtrise ont été jugées élevées.

Les auditeurs ont constaté la mise en place d'une déclaration d'absence de conflit d'intérêt souscrite par les experts et les jurys. Les experts sont sensibilisés au respect du guide des bonnes pratiques pour l'expertise. Chaque projet est soumis à deux experts qui travaillent de façon indépendante. De plus, pour limiter le risque de conflit d'intérêt, les jurys fonctionnent sur un mode collégial.

En conséquence, les auditeurs considèrent que les mesures de contrôle interne existantes induisent un faible risque résiduel. Ils estiment que l'optimisation de la maîtrise du risque repose sur le maintien de toutes les mesures de contrôle interne en place et qu'il serait opportun de ne pas donner aux experts la possibilité de connaître le nom de leur binôme.

Défaut de robustesse des jurys

La criticité brute de ce risque et sa maîtrise ont été jugées élevées.

Les auditeurs ont constaté que les membres des jurys sont recrutés par la DGER par un appel à candidatures annuel et ouvert. De plus, le renouvellement des membres n'est pas automatique. Ainsi, en cas de défaut d'assiduité d'un membre du jury, celui-ci n'est pas reconduit. La DGER veille à la complémentarité des profils et assure une formation d'une journée en visioconférence dont les dates sont arrêtées en début d'année civile. Les travaux des jurys sont tracés. Enfin, le travail des jurys fait l'objet d'un bilan annuel de fonctionnement.

En conséquence, les auditeurs considèrent que les mesures de contrôle interne existantes induisent un faible risque résiduel. Ils estiment que l'optimisation de la maîtrise du risque est à rechercher dans la sélection des membres de jurys.

Défaut de fonctionnement des jurys

Ce risque a été jugé d'une criticité brute significative et d'une maîtrise raisonnable.

Les auditeurs ont constaté que les travaux des jurys sont organisés de façon précise, selon un calendrier connu dès le début de l'année et assorti de relances automatiques dans les agendas des agents chargés de cette organisation. La formation dispensée aux membres des jurys vient compléter ces mesures de contrôle interne. Enfin, les secrétariats des jurys des trois AAP sont assurés par des structures différentes.

En conséquence, les auditeurs considèrent que les mesures de contrôle interne existantes induisent un faible risque résiduel. Ils estiment que l'optimisation de la maîtrise du risque est à rechercher dans la gouvernance des jurys et en particulier dans la prise des décisions.

Défaut de respect des règles de déontologie dans les travaux des jurys

Ce risque a été jugé d'une criticité brute significative et d'une maîtrise raisonnable.

Les auditeurs ont constaté qu'une formation à la déontologie est dispensée à chaque jury nouvellement constitué. Les auditeurs estiment que la collégialité des travaux des jurys contribue aussi à l'atténuation du risque.

En conséquence, les auditeurs considèrent que les mesures de contrôle interne existantes induisent un faible risque résiduel. Ils estiment que l'optimisation de la maîtrise du risque est à rechercher dans le recrutement des membres des jurys.

3.3.6. Définir la liste des lauréats des AAP

Défaut de fonctionnement du comité de sélection inter-DAC

Ce risque a été jugé d'une criticité brute significative et d'une maîtrise raisonnable.

Les auditeurs ont constaté que la réunion du comité de sélection inter-DG, étape finale de la sélection des projets, fait l'objet de la préparation nécessaire. L'organisation est la suivante :

- Chaque DAC est représentée au maximum par 2 agents ;
- Des représentants de FranceAgriMer assistent à la réunion ;
- Les objectifs du comité sont définis de façon claire. Celui-ci doit établir la liste des lauréats et une liste complémentaire en fonction des contraintes budgétaires, des priorités du PNDAR et des filières, de l'équilibre à préserver entre filières, ceci sans pour autant refaire le travail des jurys ;
- Les dates de la réunion du comité de pilotage de juillet sont arrêtées en mars ;
- Des précisions méthodologiques ont été formulées à l'adresse du comité, notamment dans les bilans annuels ;
- Les données nécessaires, en particulier les synthèses des jurys et les priorités définies par les filières, sont transmises au comité une semaine avant sa réunion ;
- Les travaux du comité sont tracés.

En conséquence, les auditeurs considèrent que les mesures de contrôle interne existantes induisent un faible risque résiduel. Ils estiment que l'optimisation de la maîtrise du risque est à rechercher au niveau de la préparation du comité.

Défaut de respect des objectifs de taux de sélection

Le risque a été jugé avec une criticité brute faible et de maîtrise élevée.

Les auditeurs ont constaté que des taux de sélection ont été définis pour chaque AAP. Ainsi, en cohérence avec la priorité de massification des pratiques agroécologiques dans les exploitations, le taux de sélection pour l'AAP Démultiplication a été fixé à 50 % du montant de subvention demandé par les projets éligibles contre 30 % pour les AAP de recherche, connaissances et co-Innovations. Ces taux ont été respectivement de 55 %, 32 % et 42 % en 2022 et 41 %, 39 % et 32 % en 2023.

Les auditeurs ont également constaté que le Comité de sélection dispose de deux demi-journées pour effectuer la sélection finale à partir du classement des jurys, des priorités du PNDAR et des priorités des filières et selon la méthode de classement en trois catégories. Ses travaux sont tracés.

En conséquence, les auditeurs considèrent que la criticité nette de ce risque requiert de la vigilance du fait de la contrainte imposée par le respect les taux. En outre, ils jugent utile de compléter les

règles de la prise de décision avec des contraintes sur les thématiques prioritaires et de changer d'indicateur (exemple : 100 % des projets A et B de la thématique « N » sélectionnés sur une enveloppe minimum identifiée.

Défaut de publication de la liste des lauréats sur le site Internet de FranceAgriMer

Ce risque brut a été jugé avec une criticité significative et une maîtrise élevée.

Les auditeurs ont constaté que la publication de la liste des lauréats sur les sites de FranceAgriMer et du MASA est prévue au calendrier du processus. La liste est également envoyée aux membres de la CT DAR CSO par courriel et un communiqué de presse est publié par la DGER.

En conséquence, les auditeurs considèrent que les mesures de contrôle interne existantes induisent un faible risque résiduel et que la maîtrise du risque mérite d'être encore optimisée.

Information tardive des porteurs de projets de la liste complémentaire

Ce risque brut a été jugé d'une criticité brute significative et d'une maîtrise raisonnable.

Les auditeurs ont constaté que la liste des projets retenus sur liste complémentaire est publiée en même temps que la liste des lauréats sur le site de FranceAgriMer et reste disponible toute l'année. La liste précise en outre le rang de classement.

Les auditeurs ont également observé les conditions d'activation de la liste complémentaire, bien que soumise aux contraintes budgétaires. Ils ont constaté des aménagements du calendrier de mise en œuvre des AAP réalisés afin de permettre aux porteurs de projets d'intégrer l'exercice considéré.

En conséquence, les auditeurs considèrent que les mesures de contrôle interne existantes induisent un faible risque résiduel et que la maîtrise du risque mérite d'être encore optimisée au regard de la date de détermination du budget CASDAR final.

Défaut d'information des porteurs de projets non retenus

Ce risque brut a été jugé d'une criticité brute élevée et d'une maîtrise raisonnable.

Les auditeurs ont analysé le tableau de suivi des avis des jurys. Ils ont constaté que les critères sont clairement définis. Chaque rubrique renseignée contient la donnée technique permettant de rédiger l'avis final et, ce faisant, d'argumenter le refus du projet.

En conséquence, les auditeurs considèrent que les mesures de contrôle interne existantes induisent un faible risque résiduel et que la maîtrise du risque mérite d'être encore optimisée au niveau de la précision dans les critères d'analyse des dossiers.

Défaut dans la gestion des recours gracieux

Ce risque brut a été jugé d'une criticité brute élevée et d'une maîtrise raisonnable.

Les auditeurs ont constaté que les recours, peu nombreux, font l'objet d'une procédure particulière. Leur suivi est effectué en Copil mensuel suite à l'annonce d'inéligibilité. Un courrier de réponse est adressé au requérant. Le traitement des recours est tracé.

En conséquence, ils considèrent que les mesures de contrôle interne existantes induisent un faible risque résiduel et que la maîtrise du risque reste à optimiser.

Défaut de supervision du processus de sélection des projets.

Ce risque brut a été jugé d'une criticité brute et d'une maîtrise élevées.

Les auditeurs ont constaté les efforts réalisés par les audités pour améliorer la supervision du processus de sélection, par le bilan annuel de fonctionnement, les réunions mensuelles du Copil, la présence de la DGER aux réunions de jurys et l'organisation du Comité de sélection.

En conséquence, ils considèrent que les mesures de contrôle interne existantes induisent un faible risque résiduel et que la maîtrise du risque mérite d'être encore optimisée au niveau de la formalisation de la supervision des différentes étapes du processus de sélection.

3.3.7. Recommandations et points d'attention

L'analyse des risques en matière d'efficacité du dispositif d'appel à projets se conclut comme suit :

- Quinze risques ont une criticité nette « à optimiser » par FranceAgriMer et la DGER qui doivent s'assurer que les mesures de contrôle interne restent appliquées ;
- Quatre risques ont une criticité nette qui appelle à la « vigilance » de FranceAgriMer et de la DGER sur la nécessité de réduire encore le risque et de maintenir les mesures de contrôle interne en place ;
- Deux risques sont élevés et à traiter à court terme. Il y a lieu de renforcer rapidement les mesures de contrôle interne et de maintenir à haut niveau de vigilance afin de s'assurer que l'ensemble des mesures demeurent en place ;

Alors que l'enjeu de la simplification est majeur, la DGER et FranceAgriMer sont encouragés à poursuivre leurs efforts en ce sens. De même, le nombre d'experts mériterait d'être augmenté au regard du volume de projets à étudier et de la technicité requise pour donner des avis pertinents ;

- Aucun risque n'est considéré comme étant très élevé pour la fiabilité des AAP.

Les auditeurs considèrent que le processus global de sélection des projets mis en place par FranceAgriMer et la DGER garantit l'efficacité globale des AAP. Cependant, ils souhaitent attirer l'attention de FranceAgriMer sur l'utilité d'une supervision de la documentation mise à la disposition des jurys et de la formalisation des informations fournies aux usagers.

En outre, ils ne sont pas convaincus par l'éventualité d'une indemnisation des experts proposée par les audités, sauf dans le cas des agriculteurs (dont la présence dans les jurys est recherchée). Ceux-ci pourraient ainsi être indemnisés du temps passé à l'examen des dossiers, temps non passé sur l'exploitation, alors qu'aucune autre structure ne les rémunère durant cette période.

Enfin, sur les deux premiers exercices de délégation, les auditeurs ont pu constater les efforts de simplification portant sur le nombre d'AAP et les procédures de sélection des projets et d'instruction des dossiers. Cependant, ils considèrent que la diversité des projets dans les trois types d'AAP reste élevée au regard des thématiques prioritaires définies pour la période 2022-2027. C'est pourquoi, les auditeurs formulent les recommandations suivantes :

R2. Pour la DGER et FranceAgriMer, poursuivre les efforts de simplification engagés dans la mise en œuvre des AAP 2022-2027.

et

R3. Pour FranceAgriMer, constituer un vivier d'experts plus étendu.

3.4. Risques liés à l'objectif n°4 - Assurer la fiabilité du dispositif d'appel à projets

En matière de fiabilité du dispositif d'APP, les auditeurs ont retenu 5 activités auxquelles doivent être associées des mesures de contrôle interne.

3.4.1. Contractualiser avec les porteurs de projets

Non-conformité de la convention de subvention

Ce risque brut a été jugé d'une criticité significative et d'une maîtrise élevée.

Les auditeurs ont constaté l'utilisation de documents types mis en place avec la délégation des APP. Le conventionnement avec les porteurs de projets a fait l'objet d'une co-rédaction de documents. Les financements CASDAR constituent des dispositifs d'intervention gérés par FranceAgriMer en comptes propres. Les conventions de dépenses, y compris les conventions types, sont soumises à avis préalables du Contrôle budgétaire et comptable ministériel (CBCM) du MASA.

En conséquence, les auditeurs considèrent que ces mesures de contrôle interne induisent un faible risque résiduel. L'optimisation de la maîtrise du risque repose sur la formalisation d'une procédure de validation hiérarchique des dossiers de paiement avant présentation au CBCM et l'amélioration de la traçabilité du dispositif.

A l'issue de la phase contradictoire, les audités ont précisé que « Cette procédure existe et détaille toutes les étapes de validation hiérarchique des dossiers, au niveau de la sous-direction ou au niveau de la direction générale, selon [qu'il s'agisse] d'un engagement ou d'un paiement. Les conventions ne sont présentées au CBCM qu'après visa de la fiche de transmission par la sous-directrice ou son adjointe. La convention ayant été préalablement transmise à la signature de FAM, après visa du chef de bureau voire à plus haut niveau selon les enjeux ».

Non-respect des règles concernant la prolongation ou la mise en place d'avenants aux conventions

Ce risque brut a été jugé critique avec, toutefois, une maîtrise élevée.

Les auditeurs ont constaté que, conformément à l'article 2.4 de la décision de la direction générale de FranceAgriMer, « les projets lauréats sont retenus pour la totalité de leur durée, soit entre 12 mois minimum et 42 mois maximum. Cette durée de projet comprend sa réalisation technique ainsi que les actions de valorisation et de diffusion des résultats. »

Le contrôle budgétaire et comptable est aussi appliqué pour les avenants aux conventions. L'article 6 des conventions de subvention précise, notamment, que les bénéficiaires s'engagent à informer sans délai FranceAgriMer par courriel de « *tout changement du plan de financement du projet et de toute modification du contenu technique du projet ou des moyens mis en œuvre. Si nécessaire, le bénéficiaire fera parvenir à FranceAgriMer une demande d'avenant avant le terme de la période de réalisation prévue à l'annexe technique. Deux avenants sont établis au maximum* ». Les auditeurs considèrent que ces dispositions sont suffisantes.

Un tableau de suivi des conventions et de l'avancée des projets a été mis en place et partagé entre FranceAgriMer et la DGER.

La procédure d'instruction formalisée est appliquée par les services instructeurs. Une supervision formalisée de la procédure est mise en œuvre. Un message de rappel est adressé aux porteurs de projets avant la fin de réalisation du planning prévisionnel, avec indication des pièces à fournir.

En conséquence, les auditeurs considèrent que ces mesures de contrôle interne induisent un faible risque résiduel. L'optimisation de la maîtrise du risque est à rechercher au niveau du respect des délais pour décider de la prolongation des conventions et des justifications des demandes d'avenants.

Défaut de supervision du conventionnement des projets par les services de FAM

Ce risque brut a été jugé critique avec, toutefois, une maîtrise élevée.

Les auditeurs ont constaté qu'une supervision formalisée de la procédure est mise en œuvre. L'outil OASAR utilisé par les services de FranceAgriMer permet de tracer le traitement des conventions. Le Retex annuel des AAP intègre aussi les prolongations et les avenants.

En conséquence, les auditeurs considèrent que ces mesures de contrôle interne induisent un faible risque résiduel. L'optimisation de la maîtrise du risque est à rechercher au niveau des suites du Retex et du maintien dans le temps des mesures en place.

3.4.2. Suivre la mise en œuvre des projets

Défaut de suivi des projets entre DGER et FranceAgriMer

Ce risque brut a été jugé d'une criticité significative et d'une maîtrise raisonnable.

Le MASA et FranceAgriMer disposent d'un document de suivi de l'avancement des projets mis à jour pour les COPIL mensuels de suivi du CASDAR.

Le suivi des réalisations de certains projets est parfois complété d'échanges d'informations avec les bénéficiaires en préparation des COPIL mensuels. Les auditeurs admettent que le besoin de suivi est à apprécier au cas par cas et ne peut être effectué systématiquement compte-tenu de la charge de travail des agents des services de FranceAgriMer et de la DGER impliqués dans le CASDAR.

En conséquence, les auditeurs considèrent que le risque résiduel est modéré. Cependant, ils appellent la DGER et FranceAgriMer à la vigilance sur le suivi des projets et soulignent l'intérêt de suivre plus particulièrement certains projets.

3.4.3. Instruire les dossiers de paiement

Défaut de conformité du rapport technique par rapport à la convention de subvention

Ce risque brut a été jugé d'une criticité élevée et d'une maîtrise améliorable.

Les auditeurs ont constaté que la convention de subvention indique qu'*« un acompte de 40 % de l'aide prévisionnelle peut intervenir à la demande du bénéficiaire... La demande d'acompte... sera accompagnée... d'un rapport technique d'avancement des réalisations certifié par le représentant légal du bénéficiaire... Lors de la demande de versement du solde de l'aide financière, le bénéficiaire transmet à FranceAgriMer... un compte-rendu de réalisation : ce rapport expose en termes quantitatifs et qualitatifs les réalisations et/ou résultats obtenus et explique les écarts avec les prévisions »*. Une procédure formalisée d'instruction des rapports techniques est mise en œuvre par les services instructeurs de FranceAgriMer. Les services instructeurs ont à leur disposition les « canevas » de dossiers techniques des anciens AAP.

En conséquence, les auditeurs considèrent que ces dispositions sont suffisantes en matière de compte-rendu de la réalisation aux différentes étapes de versement des fonds.

Cependant, ils considèrent que le risque résiduel est élevé, qu'il y a lieu de renforcer rapidement les mesures de contrôle interne et d'avoir un niveau de vigilance accru. Ils jugent opportun pour

FranceAgriMer d'être plus explicite dans les attendus en matière de compte-rendu technique et de mieux formaliser ses contrôles.

Défaut de conformité du rapport financier par rapport à la convention de subvention

Ce risque brut a été jugé d'une criticité élevée et d'une maîtrise élevée.

Les auditeurs ont constaté que la convention de subvention est précise sur les éléments à fournir par les bénéficiaires dans les dossiers de paiement, à savoir : « *un état récapitulatif des dépenses..., en cas de non assujettissement à la TVA, une attestation du représentant légal..., un état détaillant les frais de déplacement du bénéficiaire et de chacun des partenaires..., la copie des contrats passés avec les partenaires... ma copie des contrats et factures pour les sous-traitants..., la note explicative signée du directeur de l'organisme public ainsi qu'un état détaillé et toute pièce justifiant les heures supplémentaires des fonctionnaires..., pour toutes les prestations de service d'un montant supérieur à 15 000 euros HT... des factures acquittées correspondantes..., la fourniture du cahier des charges et le devis..., les livrables tels que prévus à l'article 8 de la présente convention (compte-rendu de réalisation..., évaluation du projet..., preuve de dépôt de la présentation du projet sur la plate-forme de la R&D agricole... ».*

Une procédure formalisée d'instruction des rapports financiers est mise en œuvre par les services instructeurs de FranceAgriMer. Les services instructeurs ont à leur disposition les « canevas » de dossiers techniques des anciens AAP.

En conséquence, les auditeurs considèrent que ces dispositions sont suffisantes en matière de compte-rendu de la réalisation des dépenses aux différentes étapes de versement des fonds. Ils considèrent que les mesures de contrôle interne en place induisent un faible risque résiduel. L'optimisation de la maîtrise du risque est à rechercher au niveau du maintien dans le temps des mesures en place et des points de contrôle des dossiers.

Erreur dans le dossier de paiement

Ce risque brut a été jugé d'une criticité élevée et d'une maîtrise raisonnable.

Les auditeurs ont constaté qu'à chaque dossier correspond un numéro unique OASAR qui permet de suivre ledit dossier. La procédure d'instruction des comptes rendus techniques et financiers est formalisée. Sa mise en œuvre est tracée.

En conséquence, les auditeurs considèrent que le risque résiduel est modéré. Cependant, ils appellent FranceAgriMer à la vigilance sur la formation des agents chargés de l'instruction des dossiers.

Défaut de supervision des paiements

Ce risque brut a été jugé d'une criticité élevée et d'une maîtrise élevée.

Les auditeurs ont constaté que la procédure d'instruction des dossiers de paiement est formalisée et mise en œuvre dans les règles. Les dossiers de paiement sont soumis au contrôle économique et financier.

En conséquence, les auditeurs considèrent que les mesures de contrôle interne en place induisent un faible risque résiduel. L'optimisation de la maîtrise du risque est à rechercher au niveau fonctionnel dans la formalisation de la supervision par la chaîne hiérarchique de FranceAgriMer.

3.4.4. Assurer la traçabilité de la procédure

Absence de traçabilité du traitement des dossiers

Ce risque brut a été jugé critique et d'une maîtrise élevée.

Les auditeurs ont constaté que les tableaux de suivi par dispositif et par année permettent conjointement aux agents de FranceAgriMer et de la DGER de suivre l'état d'avancement des dossiers.

De plus, la dématérialisation d'un ensemble d'activités des services dans la gestion des AAP répond au besoin de traçabilité, du dépôt du projet aux paiements effectués.

En conséquence, les auditeurs considèrent que la traçabilité est déjà de bon niveau. De fait, ils considèrent que les mesures de contrôle interne en place induisent un faible risque résiduel. L'optimisation de la maîtrise du risque est à rechercher par une documentation de traçabilité plus étendue.

Défaut de classement et d'archivage des dossiers

Ce risque brut a été jugé d'une criticité élevée et d'une maîtrise élevée.

Les auditeurs ont constaté que tous les documents sont dématérialisés et archivés dans des dossiers par AAP annualisés. Le classement et à l'archivage aux niveaux de FranceAgriMer et de la DGER font l'objet de notes de service. L'archivage électronique fait l'objet de sauvegardes quotidiennes.

En conséquence, les auditeurs considèrent que le classement et l'archivage sont bien organisés. Ils considèrent que les mesures de contrôle interne en place induisent un faible risque résiduel. L'optimisation de la maîtrise du risque est à rechercher au niveau du format qui doit être compatible avec les besoins d'analyse par les auditeurs et du nommage des documents qui doit respecter les règles de l'archivage électronique.

3.4.5. Assurer la sécurité et la continuité des systèmes d'information

Non-conformité de la procédure dématérialisée avec la décision de FAM

Ce risque brut a été jugé d'une criticité significative et d'une maîtrise élevée.

Les auditeurs ont constaté que la DGER et FranceAgriMer ont décidé d'intégrer les AAP dans l'écosystème numérique public et opté pour l'utilisation de « Démarches-simplifiees.fr ». Ainsi, chaque année, les services instructeurs de FranceAgriMer procèdent au lancement des 3 AAP et gèrent les demandes des usagers sur la plateforme dédiée.

L'outil entièrement en ligne ne nécessite ni installation ni paramétrage particulier. En revanche, la procédure nécessite un contrôle de conformité de l'AAP avec la décision. A cette fin, FranceAgriMer a mis en place une procédure de supervision avec recette informatique permettant de tester le dépôt de dossier avant ouverture de démarche en ligne. Le système intègre la connexion par « France Connect ». Il dispose de la récupération automatique des informations dont l'administration dispose déjà sur le demandeur via l'API entreprise. Les services instructeurs ont la possibilité de dupliquer les données saisies par les demandeurs et d'instruire les demandes à plusieurs.

Un Retex de l'utilisation de la télé-procédures est effectué chaque année avec les services informatiques de FranceAgriMer.

En conséquence, les auditeurs considèrent que les mesures de contrôle interne en place induisent un faible risque résiduel. Cependant, l'optimisation de la maîtrise du risque doit être suivie avec

attention du fait de la volonté de FranceAgriMer d'ajouter une application dédiée aux AAP dans son système d'information.

Défaut d'accès aux systèmes d'information

Ce risque a été jugé critique et d'une maîtrise raisonnable.

Les auditeurs ont constaté que les services de FranceAgriMer font état d'un plan de continuité informatique (PCI). Les agents des services instructeurs indiquent qu'ils ne connaissent pas de durées d'interruption d'activité (DIA) supérieures à quelques heures.

En conséquence, les auditeurs considèrent que le risque résiduel est modéré. Cependant, ils appellent FranceAgriMer à la vigilance sur le maintien en conditions opérationnelles du système d'information et sur les conditions d'accès aux systèmes d'information.

Défauts d'interopérabilité des outils du SI

Ce risque a été jugé critique et d'une maîtrise raisonnable.

Les auditeurs ont constaté que FranceAgriMer a mis en place un tableau de synthèse des dossiers de projets à l'usage des jurys et du comité de sélection. Les données dudit tableau sont issues de différents outils et saisies par les agents de plusieurs services.

En conséquence, les auditeurs considèrent que le risque résiduel est modéré. Cependant, ils appellent FranceAgriMer à la vigilance sur la supervision de la qualité de la documentation mise à la disposition des jurys. De même, ils attirent l'attention de FranceAgriMer sur les mesures de contrôle interne à prévoir avec le développement d'une application dédiée aux AAP dans le système d'information de FranceAgriMer.

En outre, les auditeurs estiment qu'une évaluation externe du PCI serait utile pour analyser les mesures de contrôle interne informatique mises en œuvre.

Erreur d'information de bénéficiaire dans Démarches Simplifiées

Ce risque brut a été jugé d'une criticité significative et d'une maîtrise raisonnable.

Les auditeurs ont constaté qu'une procédure de supervision formalisée a été mise en place pour garantir la fiabilité de l'information fournie aux usagers.

En conséquence, les auditeurs considèrent que le risque résiduel est modéré. Cependant, ils appellent FranceAgriMer à la vigilance sur les délais de communication des résultats des AAP et sur les informations fournies aux usagers, que les projets soient lauréats, inscrits sur liste complémentaire ou non retenus, ces derniers pouvant faire l'objet de recours.

Déficit en règles de protection des données

Ce risque brut a été jugé d'une criticité élevée et d'une maîtrise raisonnable.

Les auditeurs ont constaté que FranceAgriMer a élaboré des documents relatifs à la politique de sécurité des systèmes d'information de l'établissement (PSSI) qui sont connus des services instructeurs des AAP.

Des mesures de continuité d'activité informatique ont été mises en place. Les habilitations sous RESANA et Expeire sont paramétrées pour restreindre l'accès aux personnes ayant le besoin d'en connaître.

En conséquence, les auditeurs considèrent que le risque résiduel est modéré. Cependant, ils appellent FranceAgriMer à la vigilance sur la sélection des experts et des membres de jurys.

Cyberattaque sur l'un des outils SI utilisés pour les appels à projets

Ce risque a été jugé critique et d'une maîtrise raisonnable.

Les auditeurs ont constaté que, dans le cadre de son statut d'organisme payeur de crédits européens agréé, FranceAgriMer possède la certification à la norme ISO 27001 sur le management des systèmes d'information.

Les documents relatifs à la politique de sécurité des systèmes informatiques sont portés leur connaissance des agents nouvellement recrutés au niveau des services instructeurs des AAP.

Les mesures de continuité d'activité informatique comprennent des exercices de maintien en conditions opérationnelles des agents avec mises en situation.

Les auditeurs ont noté également que la plateforme « Démarches simplifiées » est certifiée « Référentiel Général de Sécurité » (RGS).

En conséquence, les auditeurs considèrent que le risque résiduel est modéré. Cependant, ils appellent FranceAgriMer à la vigilance sur l'actualisation périodique des mesures de contrôle interne portant sur la continuité informatique. Ils jugent utile d'adopter toute mesure nouvelle susceptible de limiter les cyberattaques, notamment pour le travail à distance.

3.4.6. Recommandations et points d'attention

Le processus d'analyse des risques en matière de fiabilité du dispositif d'AAP aboutit comme suit :

- Neuf risques ont une criticité nette « à optimiser » par FranceAgriMer qui doit s'assurer que les mesures de contrôle interne restent appliquées ;
- Sept risques ont une criticité nette qui appelle à la « vigilance » de FranceAgriMer sur la nécessité de réduire encore le risque et de maintenir les mesures de contrôle interne ;
- Un risque a une criticité nette qui appelle « à maintenir à haut niveau » la stratégie de réduction du risque en renforçant les mesures de contrôle interne ;
- Aucun risque très élevé n'est relevé pour la fiabilité des AAP.

C'est pourquoi, afin de réduire le risque en matière de compte-rendu technique, les auditeurs formulent la recommandation suivante :

R4. Pour FranceAgriMer, formaliser la procédure de contrôle des rapports techniques suivant le canevas de rapport annexé à la convention de subvention.

En outre, les auditeurs souhaitent attirer l'attention de FranceAgriMer sur les actions à envisager pour réduire les risques en matière de suivi de la mise en œuvre des projets, d'instruction des dossiers de paiement et de sécurité des systèmes d'information.

3.5. Risques liés à l'objectif n°5 - Veiller au maintien de l'attractivité du dispositif

En matière d'attractivité du dispositif, les auditeurs ont retenu trois activités auxquelles doivent être associées des mesures de contrôle interne.

3.5.1. Maintenir l'accessibilité du dispositif à l'ensemble des acteurs du développement agricole et rural

Ratio du coût d'élaboration d'un projet rapporté au taux de subvention trop élevé

Ce risque brut a été jugé d'une criticité et d'une maîtrise élevées.

L'objectif d'entraîner l'ensemble des acteurs du développement agricole et rural dans la même dynamique est une priorité du PNDAR et des AAP. Les auditeurs ont choisi de caractériser le risque de défaut d'accessibilité du dispositif des AAP par un ratio financier.

Ils ont constaté que les conditions d'attribution de la subvention aux lauréats des AAP sont clairement encadrées par les décisions de FranceAgriMer.

En conséquence, les auditeurs considèrent que les mesures de contrôle interne en place induisent un faible risque résiduel. Ils estiment que l'harmonisation et la simplification des procédures des trois AAP et leur maintien sur la durée du programme sont de nature à renforcer l'attractivité globale du dispositif.

Ils jugent opportune l'optimisation décidée par la DGER pour l'année 2024 relative à la revalorisation des programmes annuels des instituts techniques agricoles par une prise en charge de l'ingénierie de projet.

3.5.2. Communiquer sur les projets

Défaut de communication sur les projets et leurs résultats

Ce risque brut a été jugé d'une criticité et d'une maîtrise élevées.

La valorisation des projets via la communication des résultats constitue un objectif prioritaire des AAP comme indiqué comme suit dans la Circulaire CAB/C2021-561 du 19 juillet 2021 : « *Une réflexion sera conduite en vue d'améliorer la lisibilité et l'efficience de la diffusion et l'utilisation des supports et outils numériques pour le développement agricole. Les réseaux chambres d'agriculture et instituts techniques agricoles, ainsi que les ONVAR, ont vocation à contribuer activement aux évolutions qui seront identifiées comme nécessaires... Une stratégie de communication sera élaborée pour améliorer la visibilité des travaux et résultats relevant du PNDAR 2022-27 et favoriser ainsi leur dissémination et reconnaissance* ».

Les auditeurs ont constaté que cela s'est traduit de la façon suivante dans l'instruction technique DGER/SDRICI/2021-722 du 30 septembre 2021 : « *Les résultats des projets lauréats doivent être diffusés au moyen de conférences, de publications, de dépôts en libre accès ou encore de logiciels et applications gratuits ou libres. Pendant la durée du projet, la large diffusion des résultats par les organismes lauréats d'aides, est gratuite. Les principaux livrables et jeux de données des projets sont ainsi publiés obligatoirement sur la plateforme en ligne <http://rd-agri.fr> dans les 12 mois qui suivent la date de fin du projet... Les RMT participent à la capitalisation des résultats notamment en réalisant des synthèses des connaissances acquises pour les différentes thématiques prioritaires, en valorisant les résultats dans le cadre d'ouvrages techniques ou de guides pratiques ou encore en produisant des ressources utiles à partir des innovations réussies (notamment des outils de formation)* ».

Dans la mise en œuvre des AAP, cela se traduit par la mise en place de webinaires annuels organisés par la DGER et la publication systématique des synthèses des projets lauréats sur RD-Agri. Le versement du solde de la subvention est conditionné au respect de l'exigence de communication des résultats des projets.

En conséquence, les auditeurs considèrent que les mesures de contrôle interne en place induisent un faible risque résiduel. Les auditeurs estiment que l'optimisation est à rechercher dans la poursuite des efforts de communication au fur et à mesure de l'aboutissement des projets.

3.5.3. Evaluer le dispositif

Défaut d'évaluation des résultats et de l'impact des projets

Ce risque brut a été jugé d'une criticité brute élevée et d'une maîtrise améliorable.

En matière d'évaluation, la priorité du PNDAR 2022-27 est la mobilisation vers l'impact. La Circulaire CAB/C2021-561 du 19 juillet 2021 indique que : « *Pour développer la culture de l'impact et tirer des enseignements des trajectoires antérieures, une démarche d'analyse a posteriori des impacts du PNDAR sera poursuivie, en s'appuyant sur la méthode ASIRPA (développée et utilisée par INRAE...). Le bilan réalisé pour chaque thème prioritaire du PNDAR... devra également nourrir une réflexion critique sur l'impact déjà obtenu ou les difficultés rencontrées... L'ambition du PNDAR visant à accélérer les itérations entre recherche et pratiques agricoles, rend toutefois légitime et nécessaire l'identification d'indicateurs d'évolution de ces pratiques vers l'agroécologie, qui peuvent constituer un repère collectif et mobilisateur pour l'ensemble des acteurs. En complément, des indicateurs sur les réalisations et partenariats resteront indispensables pour évaluer les effets du PNDAR. Un groupe de travail sera mis en place, sous le pilotage du ministère, pour définir des indicateurs cibles à moyen et long terme ainsi qu'une approche pour évaluer les impacts en temps réel, en regard des thématiques prioritaires du PNDAR* ».

Les auditeurs ont constaté la mise en place de plusieurs types d'indicateurs :

- Indicateurs cibles à moyen et long terme (indicateurs socio-économiques - Indicateurs de performance environnementale de l'agriculture - Indicateurs sur l'évolution de l'utilisation d'intrants fossiles et de synthèse - Surface agricole utile certifiée en agriculture biologique - Nombre d'exploitations certifiées haute valeur environnementale) ;
- Indicateurs globaux de résultats (Capacité des bénéficiaires à diffuser leurs résultats - Audience des actions de diffusion, formation et déploiement organisées par les réseaux - Capacité à concevoir des solutions innovantes - Capacité à susciter et accompagner des démarches collectives) ;
- Indicateurs de partenariat (Nombre de personnes impliquées dans des RMT - Nombre de personnes impliquées dans des UMT Nombre de projets collaboratifs impliquant des organismes appartenant à différents réseaux - Capacité à lever des moyens complémentaires au niveau européen et régional).

Ils ont également constaté que le MASA pilote un travail d'évaluation en temps réel des impacts et de construction d'indicateurs sur la valorisation de l'agrobiodiversité et sur l'évolution des pratiques d'élevage en lien avec le bien-être animal. Le groupe de travail se réunit périodiquement, comme les auditeurs ont pu le constater en novembre 2023.

Dans la mise en œuvre des AAP, cela se traduit déjà par l'exigence de rapports techniques intermédiaires et de comptes rendus de comités de pilotage.

S'il est évidemment prématuré d'évaluer globalement l'impact des AAP 2022-27 dont les projets retenus pourraient durer jusqu'en 2030 pour les derniers d'entre eux, les auditeurs souhaitent mettre l'accent sur la nécessité de maintenir à haut niveau les mesures de contrôle interne sur l'évaluation en cours de programme et à son échéance.

Défaut de suivi des recommandations

Ce risque brut a été jugé d'une criticité brute élevée et d'une maîtrise améliorable.

Les auditeurs ont constaté que le contrôle interne sur ce risque est en cours de construction, le programme n'ayant pas encore atteint la moitié de sa durée lors du présent audit.

Il est prévu de mettre en place des indicateurs de repérage de projets en dérive. Une question subsiste au moment de la réalisation du présent audit : Est-ce au niveau de la demande de second versement, en cas de non envoi de compte-rendu de COPIL ou de retard de plus d'un mois ou encore en cas de non transmission des conventions partenariales ?

Une procédure d'intervention est envisagée en cas de repérage de projet en souffrance. Elle devrait être testée en 2024.

En conséquence, les auditeurs estiment nécessaire de maintenir à haut niveau les mesures de contrôle interne sur le suivi des recommandations. Un suivi particulier de ce risque est à prévoir.

3.5.4. Recommandations et points d'attention

Le processus d'analyse des risques en matière de maintien de l'attractivité du dispositif d'AAP aboutit comme suit :

- Un risque a une criticité nette « à optimiser » par la DGER et FranceAgriMer qui doivent s'assurer que les mesures de contrôle interne restent appliquées ;
- Aucun risque n'a une criticité nette qui appelle à la « vigilance » sur la nécessité de réduire encore le risque et de maintenir les mesures de contrôle interne en place ;
- Deux risques ont une criticité nette qui appelle « à maintenir à haut niveau » la stratégie de réduction du risque en renforçant les mesures de contrôle interne ;
- Aucun risque très élevé n'est relevé pour la fiabilité des AAP.

Compte tenu de l'importance de s'assurer que les objectifs du PNDAR 2022-2027 restent en adéquation avec les besoins des acteurs du développement agricole et rural, les auditeurs émettent la recommandation suivante :

R5. Pour le MASA, faire évoluer les priorités de la mobilisation des fonds CASDAR au vu de l'impact des projets et des bilans annuels réalisés avec les têtes du réseau CASDAR et les conseils spécialisés de FranceAgriMer.

4. OPINION DES AUDITEURS

4.1. Effectivité du contrôle interne

Le dispositif de contrôle interne mis en place avec la délégation des appels à projets à FranceAgriMer a été conçu dans la phase de définition du PNDAR 2022-2027. Il a impliqué la DGER, la DGPE et les services de FranceAgriMer. Les discussions ont été conduites pour répondre à des objectifs de simplification et d'opérationnalité pour les services de FranceAgriMer. Les mesures de contrôle interne ont été structurées et mises en place avec l'instruction technique DGER/SDRICI/2021-722 du 30 septembre 2021 définissant la feuille de route du PNDAR 2022-2027.

Même s'il n'y a pas eu de formalisation d'un plan de maîtrise des risques, les réponses des audités au QPC ont montré que les objectifs stratégiques et opérationnels sont bien appréhendés. L'ensemble du processus a bien été conçu pour disposer d'un cadre opérationnel pour la mise en œuvre des AAP, assurer la cohérence avec les autres financements publics relatifs au

développement agricole et rural, garantir l'efficacité et la fiabilité du dispositif et maintenir l'attractivité de ce mode de financement. La gestion des moyens humains est optimisée en fonction de la charge de travail. Les services en charge des AAP s'inscrivent dans un processus d'amélioration continue comme le montre la mise en place des Copil, des Retex et du bilan annuel.

A ce stade, aucun projet n'a encore été mené à terme puisque leur durée peut atteindre 3,5 années et si les auditeurs ont constaté l'existence de mesures de contrôle interne des opérations conduisant au solde des projets, ce n'est qu'à compter de 2026 qu'un audit interne pourra conclure sur l'effectivité du contrôle interne de l'ensemble du processus de traitement des dossiers.

4.2. Adhésion à la démarche d'audit

Les audités ont été sollicités de plusieurs reprises tout au long de la mission tant pour documenter les réponses aux questions que pour échanger sur l'analyse des risques et les mesures de contrôle interne nouvelles à mettre en place. Ils sont pleinement entrés dans la démarche dont ils ont de suite compris le sens et les enjeux.

Les auditeurs ont pu réaliser leurs investigations en profondeur sans autre difficulté que celle du respect des délais constraint par la charge de travail des agents. Toute la documentation demandée a pu être partagée ou consultée sur place.

Les recommandations et les points de vigilance qui découlent de l'audit ont été formulées pour accompagner efficacement les services dans l'amélioration de la gestion des AAP tout au long du PNDAR 2022-2027 et dans l'écosystème des aides publiques au développement et à la recherche. Les auditeurs sont pleinement convaincus que les audités sauront s'approprier les propositions qui leur sont faites.

4.3. Assurance raisonnable

Sur la base des résultats de leurs travaux, les auditeurs estiment que les mesures de contrôle interne appliquées par l'ensemble des parties concernées confèrent une assurance raisonnable de maîtrise des risques afférents à la délégation des appels à projets CASDAR à FranceAgriMer.

Les auditeurs n'ont pas identifié de risque très élevé à traiter et à surveiller en priorité, et qui justifieraient des mesures de contrôle interne constitutives d'un plan d'actions pour la DGER et FranceAgriMer.

Marie-Hélène LE HENAFF



Inspectrice générale de l'alimentation, de
l'agriculture et des espaces ruraux

Alain JOLY



Inspecteur général de l'alimentation, de
l'agriculture et des espaces ruraux,
Coordonnateur

ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission



Cabinet du ministre

Paris, le 13 AVR. 2023



La Directrice de Cabinet du Ministre
de l'Agriculture et de la Souveraineté
alimentaire

à

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

N/Réf : CI 845567

V/Réf :

Objet : Audit de la mise en œuvre des appels à projets (AAP) du Programme National de Développement Agricole et Rural (PNDAR).

PJ : Fiche d'audit

La séance du Comité Ministériel d'Audit Interne du 7 mars 2023 a inscrit au programme de la Mission Ministérielle d'Audit Interne du CGAAER un audit relatif à la procédure de la mise en œuvre des APP du PNDAR qui vise à accélérer et amplifier la transition agro-écologique.

Cela passe par le soutien à des programmes pluriannuels des Chambres Régionales d'Agriculture, des Instituts Techniques Agricoles et des Organismes Nationaux de Valorisation Agricole et Rurale mais aussi par la mobilisation des acteurs du développement agricole par la sélection de projets pertinents par des AAP.

L'audit portera sur l'efficacité de la mise en œuvre de 3 AAP nationaux dont la responsabilité incombe à la Direction Générale de l'Enseignement et de la Recherche et la gestion à FranceAgriMer.

L'audit visera à s'assurer de la conformité des exigences des AAP aux règles du PNDAR et du respect des exigences juridiques et financières inhérentes à ce type d'AAP ainsi que de la solidité du dispositif de suivi administratif de ces AAP dont les programmes financés s'étalent souvent sur plusieurs années.

Je souhaite confier au CGAAER la réalisation de cette mission qui sera conduite au second semestre et disposer du rapport au plus tard en décembre 2023.

Valérie HATSCH

78, rue de Varenne
75349 PARIS 07 5P
Tél : 01 49 55 49 55

FICHE D'AUDIT DGER 2023

Audit de la mise en œuvre des appels à projets du PNDAR

Direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER) / Sous-direction de la recherche, de l'innovation et des coopérations (SDRICI) / Bureau du développement agricole et des partenariats pour l'innovation (BDAPI)

1.- Périmètre de la mission d'audit : Description du contexte

1.1- Objectifs du dispositif

Dans le cadre de sa programmation 2022-2027, le programme national de développement agricole et rural (PNDAR) vise prioritairement à intensifier et massifier la transition agro-écologique en combinant création de valeur économique et environnementale (accompagner la prise de risque, créer de la valeur, anticiper...).

Deux outils principaux sont mis en œuvre à cette fin :

- le soutien à des programmes pluriannuels permettent d'accompagner durablement les transitions et l'évolution des pratiques. Ils assurent un rôle central dans la détection des innovations de terrain, la capitalisation de connaissances, ainsi que la mobilisation massive des savoirs issus des travaux de recherche ;
- la mobilisation dynamique des acteurs du développement agricole suppose, en complément, l'émergence et la conduite de projets ou partenariats ciblés. La sélection des projets s'appuiera principalement (mais non exclusivement) sur des appels à projets (AAP) compétitifs et sur une évaluation de la qualité et de la pertinence des projets.

1.2- Processus / activités / structures à auditer

L'audit portera sur l'efficacité de la mise en œuvre, pour répondre aux priorités thématiques du PNDAR, de trois appels à projets nationaux bien distincts, complémentaires entre eux, cohérents avec les objectifs de la programmation PNDAR, et lisibles vis-à-vis des bénéficiaires potentiels et parties prenantes :

- 1 appel à projet « Connaissances » ayant pour objectif la production de nouvelles connaissances, techniques, outils ou méthodes ;
- 1 appel à projet « Co-Innovations » ayant pour objectif la co-conception d'innovation technique, organisationnelle, économique et/ou sociale dans les filières et les territoires, avec un partenariat multi-acteurs renforçant le continuum recherche développement formation ;
- 1 appel à projet « Démultiplication » ayant pour objectif le déploiement, l'appropriation ou la démultiplication de solutions, notamment par

l'identification des leviers et conditions permettant d'intensifier et de massifier l'adoption des innovations.

1.3- Acteurs intervenant dans les processus / activités / structures à auditer

La Direction Général de l'Enseignement et de la Recherche est le pilote stratégique du dispositif d'appels à projet (programme 776).

FranceAgriMer (dont services déconcentrés) est désigné comme opérateur du MASA en charge de la mise en œuvre effective des appels à projets pour la programmation.

Il s'appuie sur des experts et des jurys *intuitu personae*, désignés par la DGER pour ces appels à projets.

La DGPE, la DGAL et la DGER composent le comité de sélection MASA des appels à projets. Le comité est animé par la DGER.

Un comité de pilotage du PNDAR (tous dispositifs confondus) animé par la DGER réunit les directions générales du MASA et FranceAgriMer.

Les organismes bénéficiaires des appels à projets sont, toutes structures confondues, publiques ou privées, tous les organismes qui composent le système de connaissances et d'innovations en agriculture (SCIA) français, et en premier les réseaux d'acteurs dont les têtes de réseaux siégeant à la CT DAR CSO (ACTA, Chambres d'Agriculture France, ONVAR dont LCA).

Les missions de chacun sont décrites dans la [feuille de route des appels à projet du PNDAR 2022-2027](#).

2.- Objectifs de la mission d'audit : travaux attendus (points d'attention spécifiques à la mission d'audit)

L'objectif général de la mission est d'évaluer l'efficacité de la mise en œuvre de la feuille de route des appels à projet du PNDAR 2022-2027 et d'élaborer, le cas échéant, des recommandations à l'attention des parties prenantes.

La mission étudiera en particulier les sujets suivants :

- Cohérence du dispositif d'appels à projets et de la sélection des projets lauréats par rapport aux priorités du PNDAR 2022-2027, aux priorités des filières et aux types organismes à mobiliser pour y répondre ;
- Cohérence et absence de redondance entre les 3 appels à projets ;
- Complémentarité (et identification de redondances éventuelles) avec d'autres dispositifs d'appels à projet existants en France pour soutenir la recherche appliquée, le développement et le transfert, ou par rapport aux autres dispositifs du PNDAR 2022-2027. Mesure de l'attractivité du dispositif par

rapport à l'offre similaire (taux de sélection versus coûts de préparation pour les porteurs de projet);

- Par rapport à la précédente programmation PNDAR 2014-2021, mesure de la simplification réalisée (coûts de gestion pour le MASA, coûts de préparation pour les porteurs de projets, ...). Si nécessaire, comparer avec d'autres dispositifs similaires ;
- Pertinence des moyens RH, financiers et des compétences mis en œuvre par l'administration par rapport aux exigences des activités à réaliser ;
- Pertinence de la méthode et des outils de pilotage pour la délégation de l'opération entre la DGER et FranceAgriMer ;
- Respect des règles administratives et financières en conformité avec la réglementation européenne en vigueur, les régimes d'aides utilisés et le décret n° 2018-514 relatif aux subventions de l'Etat pour des projets d'investissement ;
- Efficacité de la méthode de sélection du MASA vis-à-vis de ses objectifs politiques publiques – Définition d'indicateurs de suivi à l'attention du MASA ;
- Fiabilité et sécurisation de la méthode et des outils de contrôle de la recevabilité, d'éligibilité et de sélection des projets déposés ;
- Efficacité et fiabilité de la procédure de contractualisation et de réalisation du premier versement avec les organismes lauréats ;
- Adéquation de la méthode de suivi administratif des projets mise en place par FAM et capacité à rendre compte de manière régulière à la DGER de l'avancement des projets.

3.- Echéance souhaitée de début de mission et de remise du rapport provisoire

Conformément aux échanges préliminaires entre la DGER et la MIGA, cette mission d'audit se déroulera au second semestre 2023.

Annexe 2 : Note de cadrage



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

Document de cadrage Mission n° 23058

Document de cadrage

Audit interne
Mise en œuvre des AAP CASDAR par FranceAgriMer

établi par

Marie-Hélène Le Henaff

Inspectrice générale

Alain Joly

Inspecteur général

Décembre 2023

SOMMAIRE

1. Cadrage de la mission.....	3
1.1. Cadrage général.....	3
1.2. Présentation de la mise en œuvre des appels à projets CASDAR 2022-2027 gérés par FranceAgriMer sous la responsabilité de la DGER	3
1.3. Objet de l'audit.....	4
1.4. Périmètre de l'audit.....	4
1.5. Composition de l'équipe d'audit	5
2. Cibles de l'audit.....	5
2.1. Processus audité : la délégation des appels à projets PNDAR à FranceAgriMer .	5
2.2. Simplification administrative ;.....	5
2.3. Risques identifiés (matrice provisoire des risques)	6
3. Déroulement de l'audit interne.....	6
3.1. Phases de l'audit	6
3.1.1. Phase préalable de prise de connaissance.....	6
1.1.1.1. Phase d'audit proprement dit.....	7
1.1.1.2. Phase de synthèse et restitution	7
3.2. Calendrier prévisionnel	8
Annexe 1 : Lettre de mission.....	9
Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées.....	12
Annexe 3 : Liste des sigles utilisés.....	13
Annexe 4 Matrice provisoire des risques	14

1. CADRAGE DE LA MISSION

1.1. Cadrage général

La cartographie des risques du ministère de l'agriculture et de la sécurité alimentaire a identifié le risque 4.4 de défaut d'exercice de la tutelle des opérateurs conduisant à un défaut de contribution de leur part à la mise en œuvre des politiques publiques portées par le Ministère.

La criticité du risque est considérée comme « Elevée » et la maîtrise « Raisonnabale ».

Le comité ministériel de l'audit interne réuni le 7 mars 2023 a décidé la réalisation d'un audit interne portant sur la mise en œuvre des trois appels à projets (AAP) du Compte d'affectation spécial du développement agricole et rural (CASDAR) qui visent à accélérer et amplifier la transition agro-écologique.

La présente mission d'audit est réalisée par la mission ministérielle d'audit interne (MMAI) du ministère de l'agriculture et de la sécurité alimentaire (MASA). La lettre de commande signée par le directeur du cabinet du ministre de l'agriculture et de la sécurité alimentaire en date du 13 avril 2023 figure en annexe 1. Elle prévoit un démarrage de l'audit au deuxième semestre 2023.

La lettre de mission précise que l'audit porte sur l'efficacité de la mise en œuvre de ces AAP dont la responsabilité incombe à la Direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER) et la gestion à FranceAgriMer. L'audit vérifiera également la conformité des cahiers des charges des AAP avec le Programme national de développement agricole et rural (PNDAR), le respect des exigences techniques et financières de ce type d'AAP ainsi que de la solidité du suivi administratif des AAP tout au long de leur exécution.

Un certain nombre de risques sont identifiés dans la fiche d'audit jointe à la lettre de mission (cf annexe 1).

1.2. Présentation de la mise en œuvre des appels à projets CASDAR 2022-2027 gérés par FranceAgriMer sous la responsabilité de la DGER

Le PNDAR 2022-2027 a pour objectifs d'intensifier et de massifier la transition agro-écologique. Deux outils principaux sont mis en œuvre à cette fin :

- Le soutien à des programmes pluriannuels permettant d'accompagner durablement les transitions et l'évolution des pratiques ;
- La mobilisation dynamique des acteurs du développement agricole et rural à travers des projets multi-acteurs sélectionnés par des appels à projets compétitifs.

Ces AAP sont au nombre de trois :

- Un AAP « Connaissances » ayant pour objet la production de connaissances techniques, outils ou méthodes ;
- Un AAP « Co-Innovations » ayant pour objectif la co-conception d'innovations technique, organisationnelle, économique et/ou sociale dans les filières et les territoires ;
- Un AAP « Démultiplication » ayant pour objectif le déploiement et l'appropriation des solutions.

La DGER assure le pilotage stratégique des AAP, financés sur le programme 776. FranceAgriMer est l'opérateur du MASA en charge de la mise en œuvre effective des AAP pour la programmation 2022-2027. L'instruction technique DGER/SDRICI/2021-722 du 30 septembre 2021 fixe les termes de la délégation.

La procédure de sélection des projets comprend les étapes suivantes :

- Analyse de la recevabilité administrative des dossiers par des agents de FranceAgriMer ;
- Analyse de la recevabilité technique des dossiers par des experts ;
- Analyse technique et financière des dossiers par un jury constitué par la DGER (un jury différent pour chaque AAP) ;
- Décision en Comité de sélection, sur la base des avis des jurys ; ce comité de sélection, animé par la DGER, réunit la Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE) et la Direction générale de l'alimentation (DGAL) .

Au moment de la réalisation de l'audit, deux exercices annuels ont déjà été réalisés et un troisième sera lancé début 2024 mais aucun projet n'a encore été soldé, ceux-ci pouvant s'étendre sur une période allant jusqu'à 3 ans et demi.

1.3. Objet de l'audit

Après une phase de prise de connaissance, les auditeurs définissent comme suit les objectifs de la délégation des AAP à FranceAgriMer :

- Disposer d'un cadre opérationnel pour la mise en œuvre de la délégation des AAP ;
- Maintenir la cohérence entre les AAP CASDAR et les autres financements publics relatifs au développement agricole et rural ;
- Garantir l'efficacité du dispositif d'appel à projets ;
- Assurer la fiabilité du dispositif d'appel à projets ;
- Veiller au maintien de l'attractivité du dispositif.

Au terme de leurs travaux, les auditeurs formuleront des recommandations visant à sécuriser et améliorer la délégation de la mise en œuvre des financements par le CASDAR de projets de développement agricole par appels à projets.

Les auditeurs seront particulièrement attentifs au calendrier envisagé et au respect des échéances prévues.

1.4. Périmètre de l'audit

L'audit considérera en tant que services audités :

- La DGER, responsable du dispositif ;
- FranceAgriMer, maître d'œuvre délégué agissant pour le compte du MASA.

L'audit concertera l'efficacité et l'efficience des AAP par rapport à la programmation précédente, la cohérence entre les trois AAP, l'articulation avec d'autres dispositifs de financement par AAP, l'organisation de la délégation à FranceAgriMer, la mise en œuvre opérationnelle de la sélection des projets et de leur suivi sur la durée. Il prendra en compte la

gouvernance et le pilotage du dispositif, en particulier le mode d'organisation entre la DGER et FranceAgriMer.

Toutefois, et eu égard à la conséquence que la non-couverture de ces risques aurait sur la qualité attendue, les auditeurs s'attacheront à une maîtrise des risques portant aussi bien sur l'adéquation entre les moyens et les objectifs, la sécurité des données et des échanges d'informations avec les partenaires extérieurs mais aussi en interne ainsi qu'à la sécurité informatique et des bases de données.

1.5. Composition de l'équipe d'audit

Suite à un appel à candidatures en date du 14 avril 2023, une décision du vice-président du CGAAER, datée du 5 mai 2023, a désigné l'équipe d'audit. Celle-ci est constituée par M. Alain Joly et Mme Marie-Hélène Le Henaff, Inspecteurs généraux. La supervision sera assurée par M. Jean-Louis Buer, Président de la Mission d'Inspection Générale et d'Audit du MASA.

2. CIBLES DE L'AUDIT

2.1. Processus audité : la délégation des appels à projets PNDAR à FranceAgriMer

L'instruction technique DGER/SDRICI/2021-722 du 30 septembre 2021 a défini la feuille de route du PNDAR 2020-2027. Elle a défini les principaux enjeux de la délégation des AAP comme suit :

2.2. Simplification administrative ;

- Respect des règles administratives et financières ;
- Attractivité pour les acteurs du développement agricole et rural ;
- Efficacité de la procédure (depuis la publication des AAP jusqu'au solde des dossiers) ;
- Cohérence avec les autres dispositifs de financement.

La cartographie de la délégation a été réalisée par la DGER avec FranceAgriMer. Elle a été structurée comme suit :

- Cadre de la délégation des appels à projets ;
- Articulation des trois AAP ;
- Organisation et instruction des appels à projets : Organisation des AAP Réception des dossiers Instruction des dossiers ;
- Suivi des projets ;
- Exécution technique et financière des projets ;
- Cartographie des risques ;
- Plan d'actions ;
- Anomalies relevées ;
- Systèmes d'information utilisés.

2.3. Risques identifiés (matrice provisoire des risques)

La matrice provisoire des risques (cf. annexe 4) a été établie suite aux premiers échanges avec la DGER et FranceAgriMer et aux réponses apportées aux questionnaires de prise de connaissance, distincts, adressés aux deux entités.

Objectifs	Activités
Objectif 1 : Disposer d'un cadre opérationnel pour la mise en œuvre de la délégation des AAP	Organiser et maintenir en conditions les services pour la mise en œuvre de la délégation des AAP Disposer d'un cadre d'AAP conforme à la délégation
Objectif 2 : Maintenir la cohérence entre les AAP CASDAR et les autres financements publics relatifs au développement agricole et rural	Veiller au respect des orientations du PNDAR Veiller à la complémentarité avec d'autres sources de financement des projets Assurer une veille sur les thématiques filières et territoires
Objectif 3 : Garantir l'efficacité du dispositif d'appel à projets	Piloter la délégation Disposer des crédits CASDAR Gérer le dépôt des projets S'assurer de la recevabilité administrative des projets Evaluer la recevabilité technique et financière des projets Définir la liste des lauréats des AAP
Objectif 4 : Assurer la fiabilité du dispositif d'appel à projets	Contractualiser avec les porteurs de projets Suivre la mise en œuvre des projets Instruire les dossiers de paiement Assurer la traçabilité de la procédure Assurer la sécurité et la continuité des systèmes d'information
Objectif 5 : Veiller au maintien de l'attractivité du dispositif	Maintenir l'accessibilité du dispositif à l'ensemble des acteurs du développement Communiquer sur les projets Evaluer le dispositif

Les questionnaires de contrôle interne et les entretiens permettront de caractériser les risques résiduels et de définir les recommandations.

3. DÉROULEMENT DE L'AUDIT INTERNE

3.1. Phases de l'audit

L'audit proprement dit comporte trois phases :

- Une phase de prise de connaissance ;
- Une phase d'audit, dite « de terrain » ;
- Une phase de restitution.

3.1.1. Phase préalable de prise de connaissance

La phase de préparation consiste à prendre connaissance de l'objet de l'audit, des entités auditées, de leur organisation et des premiers résultats du dispositif audité. Elle est fondée sur

des visites de prise de contact et sur les réponses aux questionnaires de prise de connaissance (QPC). Les informations recueillies sont utilisées pour la rédaction du document de cadrage de l'audit.

Au cours de cette phase, les auditeurs établissent une matrice provisoire des risques (MPR) (cf annexe 4) qui regroupe les risques qui doivent être pris en considération par le système de contrôle interne.

L'audit privilégie l'examen de la maîtrise des risques d'une criticité supérieure ou égale à 6 dans la matrice provisoire, sans s'interdire de mettre l'accent, au fil de son déroulement, sur tel ou tel risque dont la criticité apparaîtrait comme ayant été initialement sous-évaluée.

La MPR est annexée au document de cadrage.

Cette phase de préparation se termine par la validation du présent document de cadrage par le commanditaire. Elle précède la phase terrain.

3.1.2. Phase d'audit proprement dit

La phase terrain commence par une réunion d'ouverture, au cours de laquelle les activités de auditeurs sont présentées et les phases ultérieures de l'audit décrites :

- Envoi de questionnaires de contrôle interne (QCI), ayant pour but d'obtenir une description des mesures mises en œuvre par les services,
- Programme d'audition des services et personnes concernées ayant répondu aux questionnaires de contrôle interne, afin de préciser les réponses ou les motifs de l'absence de réponses et recueillir toutes les précisions utiles à la bonne compréhension des mesures appliquées,
- Contrôle sur place, dans les locaux de FranceAgriMer, consistant à vérifier concrètement l'effet des mesures de contrôle interne annoncées en réponse aux questionnaires de contrôle interne.

Sont prévues des rencontres avec les responsables des AAP à la DGER et à FranceAgriMer ainsi que des porteurs de projets.

3.1.3. Phase de synthèse et restitution

La phase de restitution repose en premier lieu sur la rédaction par les auditeurs d'un rapport provisoire, qui comportera des projets de recommandations. Il sera adressé à la DGER et à FranceAgriMer pour recueillir leurs observations, ainsi qu'un projet de plan d'action, pour donner suite aux recommandations.

A l'issue de cette phase de contradiction (un délai d'environ 1 mois est laissé au service audité pour rédiger ses observations et son plan d'action), une réunion de clôture permet de bien vérifier l'accord des auditeurs et du service audité sur le rapport, ses recommandations et son plan d'action.

A l'issue de la réunion de clôture, le rapport est considéré comme définitif. Il est alors adressé au commanditaire.

La mise en œuvre des recommandations par les directions donnera lieu à un audit de suivi des recommandations par le CGAAER.

3.2. Calendrier prévisionnel

Tâches	Echéance
Prise de connaissances, premiers entretiens	Septembre 2023
Elaboration de la note de cadrage et de la matrice des risques	Octobre-Décembre 2023
Validation par le commanditaire	Décembre 2023
Réunion d'ouverture	Novembre 2023
Elaboration des QCI	Novembre-Décembre 2023
Phase de terrain avec entretiens	Décembre 2023-Janvier 2024
Présentation des observations	Janvier 2024 - 15 Février 2024
Rédaction du rapport provisoire et envoi	29 Février 2024
Procédure contradictoire (un mois après réception rapport provisoire)	Février - Mars 2024
Réunion de clôture	Mars 2024
Remise rapport définitif	Fin Mars 2024

Annexe 3 : Matrice définitive des risques

Objectif 1 : Disposer d'un cadre opérationnel pour la mise en œuvre de la délégation des AAP

Activités de l'entité auditee	Nature des risques inhérents	Criticité du risque br	Contrôle interne observé	Criticité nette/ Risque résidu	Suites à donner Eléments de base des recommandations
Organiser et maintenir en conditions les services pour la mise en œuvre de la délégation des AAP	Défaut d'organisation des services de FAM pour la mise en œuvre la délégation	Elevée	Organisation des services en pôles et unités Fonctionnement en binôme et en équipe, 2 unités ayant les mêmes compétences, Adresse mail générique Réunions mensuelles inter services Bilan annuel de fonctionnement	Vigilance	Tableau des polyvalences Mise en place d'alertes sur la capacité de gestion du plan de charge Poursuite des réunions FAM DGGER sur le pilotage des AAP
	Défaut d'organisation des services de la DGGER pour la mise en œuvre la délégation	Elevée	Réunion bimensuelle de bureau où ce sujet est abordé et polyvalence des agents	Vigilance	Poursuite du renouvellement des postes à la DGGER
	Déficit de formation des agents de FAM et de la DGGER	Significative	accompagnement interne des agents Travail en binôme -tuteur Parcours d'intégration FAM pour tout nouvel arrivant (certaines formations obligatoires: sécurité des systèmes d'information, prévention fraude et risque de conflits d'intérêt, déontologie) Procédure écrites, documentation accessible Mise en place de formation interne au besoin	A Optimiser	Parcours d'intégration au niveau du Bureau BDAPI
Disposer d'un cadre juridique conforme à la bonne mise en œuvre des AAP par le délégataire	Disposer d'un modèle de convention conforme aux règles en matière de subvention publique	Elevée		Vigilance	
	Retard dans la signature de la convention annuelle entre la DGGER et FAM	Elevée	Processus de suivi du parcours de signature des documents contractuels Réunions mensuelles inter-services	A Optimiser	
	Défaut de validation de la décision de FAM par la DGGER	Significative	Réunions mensuelles inter-services Intégré dans le rétroplanning d'action du CASDAR PNDAR	A Optimiser	Instituer un retour des modifications effectuées sur les documents
	Défaut d'avis du service juridique de FAM sur la conformité des décisions de mise en œuvre des AAP avec le régime cadre d'aide d'Etat	Significative	Bilan annuel de fonctionnement Pas de renouvellement automatique des membres Appel à candidature annuel ouvert "Formation" Jury sur leur engagement Date arrêtées en début d'année civile Journée jury en visio Au pire aménagement de l'organisation du passa	Vigilance	La mission recommande de formaliser l'avis du service juridique
	Défaut de validation d'une décision par le CA de FAM	Significative	Argumentaire de présentation et présentation des financements et MO associée Rétroplanning des actions de mise en œuvre des AAP Anticipation de ces retards possibles sur le planning pour limiter la gravité	A Optimiser	

Objectif 2 : Maintenir la cohérence entre les AAP CASDAR et les autres financements publics relatifs au développement agricole et rural

Activités de l'entité auditee	Nature des risques inhérents	Criticité du risque brut	Contrôle interne observé	Criticité nette/ Risque résiduel	Suites à donner Eléments de base des recommandations
Veiller au respect des orientations du PNDAR	Non-conformité des projets commissionnés avec les orientations du PNDAR	Significative	Procédure d'encadrement et de validation des projets commissionnés	Vigilance	La mission recommande de formaliser l'avis du service juridique
Veiller à la complémentarité avec d'autres sources de financement des projets	Défaut de transparence sur les financements complémentaires à la subvention du CASDAR demandée	Elevée	Contrôle de non double financement au moment du comité de sélection par les différentes directions générales Annexe budgétaire fournie par les porteurs de projets	A maintenir à haut niveau	Cartographie des dispositifs existants pour identifier les contrôles à opérer Procédure existante sur d'autres dispositifs DGER : écriture de procédure et outillage
	Concurrence avec d'autres AAP MASA	Elevée	La DGER, de par ses missions, a une visibilité large sur les différents guichets de la R&D au delà du PNDAR(AAP Ecophyto, PEI, France2030, etc...) mais aussi les autres dispositifs du PNDAR (Programme pluriannuel, projet commissionnées, RMT) Le fonctionnement du COPIL PNDAR permet d'éviter les concurrences ou incohérences entre AAP	Vigilance	Mise à jour de la cartographie des AAP RDI à mi parcours du PNDAR
Assurer une veille sur les thématiques filières et territoires	Défaut de cohérence entre les priorités stratégiques des filières et les thèmes prioritaires des AAP.	Significative	Cohérence vérifiée par le comité de sélection	A Optimiser	Point annuel MASA-FAM sur cet objectif (retour d'expérience)
	Inadaptation du cahier des charges aux enjeux du programme (montant et durée du projet, etc)	Elevée	Concertation FAM DGER en amont de la rédaction de la décision	A Optimiser	

Objectif 3 : Garantir l'efficacité du dispositif d'appel à projets

Activités de l'entité auditee	Nature des risques inhérents	Criticité du risque br	Contrôle interne observé	Criticité nette/ Risque résidé	Suites à donner Eléments de base des recommandations
Piloter la délégation	Déficit de partage d'information entre FAM et la DGER	Significative	Réunion mensuelle inter-services COPIL PNDAR	A Optimiser	
	Complexification de la procédure liée à la relation mandant-déléguant	Elevée	Plusieurs bilan annuels réalisés : interne, avec les jurys et avec les têtes de réseaux Plan d'action	A maintenir à haut niveau	Écriture de procédures
	Non-respect du cadre de la délégation par FAM	Significative	Plusieurs bilan annuels réalisés : interne, avec les jurys et avec les têtes de réseaux Plan d'action Analyse du rapport de FAM	Vigilance	
Disposer des crédits CASDAR	Absence d'arrêté du MASA pour le lancement des AAP.	Significative	COPIL PNDAR	Vigilance	
	Sous-consommation de l'enveloppe CASDAR	Significative	Règle de fonctionnement du comité de sélection Création de listes complémentaires de projets Communication faite sur les AAP Versement à FAM du solde consommé Budget rectificatif de FAM correspondant	A Optimiser	
Gérer le dépôt des projets	Non respect du calendrier de l'AAP	Significative	Rétroplaning des actions de mise en œuvre des AAP Anticipation de ces retards possible sur le planning pour éviter la gravité Durée importante de dépôt de candidatures Réunion mensuelle Inter-service	A Optimiser	
	Absence de détection de réponses identiques à deux AAP du PNDAR	Significative	Participation de la DGER aux 3 jurys Réunion mensuelle FAM Fonctionnement du comité de sélection : Regard critique et équilibre des AAP par filières et thématiques	A Optimiser	
S'assurer de la recevabilité administrative des projets	Défaut de conformité du dossier	Significative	Grille de pièces à contrôler pour recevabilité Réunion de polo ou entre unité en contrôle de cohérence Procédure de recours	A Optimiser	
	Défaut d'instruction par les services territoriaux de FAM pour les projets régionaux	Faible	Travail d'équipe	A Optimiser	
Evaluer la recevabilité technique et financière des projets	Défaut de robustesse de l'expertise des projets	Elevée	Recrutement annuel de nouveaux experts Réunions mensuelles inter-services : activation si nécessaire de réseaux "Formation/livret" des experts Grille d'évaluation Temps long prévu pour l'expertise : 2 mois	A maintenir à haut niveau	Étudier la possibilité d'indemnisation des sollicitations (Experts/jurys)
	Conflit d'intérêt d'un expert ou d'un membre de jury sur un projet	Elevée	Déclaration d'intérêt "Formation déontologique" des experts Avoir moins 2 expertises pour chaque projets Formation pour les Jurys et déclaration d'absence de conflits	A Optimiser	
	Défaut de robustesse de jury	Elevée	Bilan annuel de fonctionnement Pas de recrutement automatique des membres Appel à candidature annuel ouvert "Formation" Jurys sur leur engagement Date arrêtée en début d'année civile Journée jury en visio Au pire aménagement de l'organisation du passage des projets Non renouvellement des jurys non assidus Présence de Président et Vice-président et nombre de membres Recherche de complémentarité des profils	A Optimiser	
Evaluer la recevabilité technique et financière des projets	Défaut de fonctionnement de jury	Significative	Rétroplaning des actions de mise en œuvre des AAP Dates arrêtées en début d'année civile Réunion mensuelle Suivi des réponses des participants Formation annuel des jurys	Vigilance	Réfléchir à l'indemnisation des jurys
	Défaut dans le respect des règles de déontologie dans les travaux des jurys	Significative	"Formation" déontologie des jurys Visio formée (non accessible aux extérieurs) Mise des jurys en salle d'attente Au moins 2 expertises par projets	A Optimiser	
Définir la liste des lauréats des AAP	Défaut de fonctionnement du comité de sélection inter-DG	Significative	Rétroplaning des actions de mise en œuvre des AAP Date arrêtée en COPIL PNDAR en mars pour juillet Transmission des données 1 semaine avant les 2 ^{1/2} journées de sélection	A Optimiser	
	Défaut de respect des objectifs de taux de sélection	Faible	Respect des proportions Organisation du comité de sélection en 2 x 1/2 journées pour ajuster	Vigilance	Compléter les règles de décision avec des contraintes sur les thématiques prioritaires Changer d'indicateur : 100% des projets A et B de la thématique "N" sélectionné avec une enveloppe minimum identifiée de ... 1
	Défaut de publication de la liste des lauréats sur le site Web de FAM	Significative	Rétroplaning des actions de mise en œuvre des AAP Réunion mensuelle inter-services Sujet au COPIL PNDAR	A Optimiser	
	Information tardive des porteurs de projets de la liste complémentaire	Significative	Rétroplaning des actions de mise en œuvre des AAP Contraintes budgétaires	A Optimiser	
	Défaut d'information des porteurs de projets non retenus	Elevée	Tableau de suivi des analyses avec des critères définis : contient la donnée technique permettant de rédiger l'avis final	A Optimiser	Transmission d'une grille d'analyse également aux jurys pour avoir un retour plus précis de leurs analyses
	Défaut dans la gestion des recours gracieux	Elevée	Procédure de recours Réunion mensuelle : veille des retours suite à l'annonce d'indigibilité	A Optimiser	Procédure écrite
	Défaut de supervision du processus de sélection des projets	Critique	Réunion mensuelle inter-services Bilan annuel de fonctionnement Présence de la DGER sur journée de Jury Organisation et participation au comité de sélection	A Optimiser	Procédure comité améliorée au fil des éditions

Objectif 4 : Assurer la fiabilité du dispositif d'appel à projets

Activités de l'entité auditee	Nature des risques inhérents	Criticité du risque br	Contrôle interne observé	Criticité nette/ Risque résidu	Suites à donner Eléments de base des recommandations
Contractualiser avec les porteurs de projets	Non-conformité de la convention de subvention	Significative	Co-rédaction des documents, partage de documents types Procédure de contrôle avec le CBCM	A Optimiser	Documentation de traçabilité Règle d'archivage des dossiers
	Non respect des règles concernant la prolongation ou la mise en place d'avénants aux conventions	Critique	Tableau de suivi des conventions et de l'avancée des projets Pas un risque pour nous Message de rappel avant la fin de réalisation du planning et des pièces à fournir	A Optimiser	
	Défaut de supervision du conventionnement des projets par les services de FAM	Critique	procédure d'instruction en place Outil OASAR	A Optimiser	Ajouter une colonne supervision dans le tableau d'instruction
Suivre la mise en œuvre des projets	Défaut de respect des règles de suivi de la mise en œuvre du projet prévues dans la convention de subvention	Elevée	Adresse générique par AAP	A Optimiser	
	Défaut de suivi des projets entre DGER et FAM	Significative	AAP CSADAR sujet du COPIL PNDAR Réunion mensuel inter-services Tableau de suivi des COPIL des projets entre directions générales	Vigilance	Mise en place d'indicateurs
Instruire les dossiers de paiement	Défaut de conformité du rapport technique par rapport à la convention de subvention	Elevée	Transmission des canevas de dossiers techniques et financiers des anciens AAP	A maintenir à haut niveau	Fournir un canevas du rapport demandé au chef de file Revoir les modèles de convention FAM-Bénéficiaire Formaliser la procédure de contrôle de FAM
	Défaut de conformité du rapport financier par rapport à la convention de subvention	Elevée	Canevas de dossier à remplir transmis Procédure de points de contrôle	A Optimiser	
	Erreur dans le dossier de paiement	Elevée		Vigilance	
	Défaut de supervision des paiements	Critique		A Optimiser	
Assurer la traçabilité de la procédure	Absence de traçabilité du traitement des dossiers	Critique		A Optimiser	Documentation de traçabilité Règle d'archivage des dossiers
	Défaut de classement et d'archivage des dossiers	Elevée		A Optimiser	
Assurer la sécurité et la continuité des systèmes d'information	Non-conformité de la procédure dématérialisée avec la décision de FAM	Significative	Paramétrage de la téléprocédure Recette informatique pour tester le paramétrage Duplication du cadre	A Optimiser	
	Défaut d'accès aux systèmes d'information	Critique	Plan de continuité informatique Autonomie du paramétrage	Vigilance	Demander PCA de démarche simplifiée et RESANA Intégrer les dépôts sur un site propre
	Défauts d'interopérabilité des outils du SI	Critique	Tableau de synthèse à destination des Jurys	Vigilance	Création d'un espace dédié pour gérer les AAP CASDAR
	Erreur d'information de bénéficiaire dans Démarches Simplifiées	Significative		Vigilance	
	Déficit en règles de protection des données	Elevée	Paramétrage des habilitations sous RESANA et Expertise	Vigilance	Création d'un espace dédié RESANA pour gérer les AAP CASDAR
	Ciblerattaque sur l'un des outils SI utilisés pour les appels à projets	Critique	Statut d'organisme pageur de crédits européens agréé de FAM - certification à la norme ISO 27001sur le management des systèmes d'information - plan de continuité d'activités avec exercices de mise en situation réguliers	Vigilance	Demander PCA de démarche simplifiée et RESANA Intégrer les dépôts sur un site propre

Objectif 5 : Veiller au maintien de l'attractivité du dispositif

Activités de l'entité auditee	Nature des risques inhérents	Criticité du risque br	Contrôle interne observé	Criticité nette/ Risque résidu	Suites à donner Eléments de base des recommandations
Maintenir l'accessibilité du dispositif à l'ensemble des acteurs du développement	Ratio coût d'élaboration d'un projet/taux de subvention trop élevé	Elevée	Conditions de subvention encadrées par la décision FAM Cout de préparation non financé	A Optimiser	Revalorisation des programmes annuels des ITA, (DGER) en 2024 pour prise en charge ingénierie de projet Maintien sur un temps long des procédures communes aux 3 AAP sur 22-27
Communiquer sur les projets	Défaut de communication sur les projets et leurs résultats	Elevée	Webinaires annuels organisés par la DGER Publication des synthèses des projets lauréats sur RD Agri Conditionné au versement du solde	A Optimiser	
Evaluer le dispositif	Défaut d'évaluation des résultats et de l'impact des projets	Elevée	Rapport intermédiaire demandé si demande de second versement	A maintenir à haut niveau	Evolution des conventions FAM-bénéficiaires : ajouts d'indicateurs (obligatoire et optionnel par catégories) d'une obligation de dépôt de rapports techniques intermédiaires et de comptes rendu des COPIL
	Défaut de suivi des recommandations	Elevée		A maintenir à haut niveau	Mise en place d'indicateurs de repérage de projets en dérive : demande de second versement ? non envoie de compte rendu de COPIL et retard de 1 mois ? Non transmission des conventions partenariales ? Contrôle administratif -> FaM Contrôle technique -> DGER Construire la procédure d'intervention en cas de repérage de projet en souffrance Faire un test en 2024

Annexe 4 : Liste des personnes rencontrées

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
PROUST Rémi	MASA/DGER	Chef du bureau du développement agricole et des partenariats pour l'innovation (BDAPI)	20/09/2023
ROCHAS Amélie	MASA/DGER/ BDAPI	Chargée de mission recherche développement CASDAR	20/09/2023
RIGOLLET Lucie	MASA/DGER	Chargée de mission BDAPI	20/09/2023
LE DEN Stéphane	FAM	Directeur des Interventions	20/09/2023
VOISINE Charlotte	FAM	Cheffe du service Soutien, Investissement et Innovation dans les Filières	20/09/2023
PELTIER Marie	FAM	Cheffe d'unité	20/09/2023
POINSSOT Florence	FAM	Cheffe d'unité	20/09/2023

Annexe 5 : Liste des sigles utilisés

AAP	Appel à projets
CASDAR	Compte d'affectation spécial du développement agricole et rural
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, l'agriculture et les espaces ruraux
DGAL	Direction générale de l'alimentation
DGER	Direction générale de l'enseignement et de la recherche
DGPE	Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises
FAM	FranceAgriMer. L'audit vérifiera également la conformité des cahiers des charges des AAP avec le Programme national de développement agricole et rural (PNDAR),
MPR	Matrice provisoire des risques
MASA	Ministère de l'agriculture et de la sécurité alimentaire
MMAI	Mission ministérielle d'audit interne
QCI	Questionnaires de contrôle interne
QPC	Questionnaire de prise de connaissance

Annexe 6 : Retour de la DGER sur le rapport provisoire



Direction générale
de l'enseignement
et de la recherche

Paris, le 13 Mai 2024

Dossier suivi par : Lucie RIGOLLET
Chargée de mission
Ellen BOUTY DROUET
Chargée de mission
Sous-direction de la Recherche,
de l'Innovation et des Coopérations Internationales
Bureau du Développement Agricole et de partenariats
pour l'Innovation
Mél. : Lucie.rigollet@agriculture.gouv.fr
ellen.bouty-drouet@agriculture.gouv.fr

Réf. : SDRICI/BDAPI/2024-20

Le directeur général de l'enseignement
et de la recherche

à

Madame Marie-Hélène LE HENAFF
Monsieur Alain JOLY
CGAAER
251, Rue de Vaugirard
75732 PARIS CEDEX 15

Objet : Observation sur le rapport provisoire d'audit sur la mise en œuvre des nouveaux appels à projets du PNDAR.

Madame, Monsieur,

Vous nous avez transmis votre rapport provisoire relatif à l'audit flash sur le dispositif de contrôle interne portant sur trois appels à projets du Programme national de développement agricole et rural (PNDAR) 2022-2027 financés sur le Compte d'affectation spéciale développement agricole et rural (CASDAR).

Je vous remercie de cette communication.

Ce rapport appelle un certain nombre d'observations de la part de mes services que vous trouverez en annexe.

Je me tiens, ainsi que mes services, à votre disposition pour tout renseignement complémentaire.

Je vous prie de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de ma considération distinguée.

Benoît BONAIMÉ

78 rue de Varenne, 75349 PARIS 07 SP
Lucie.rigollet@agriculture.gouv.fr
ellen.bouty-drouet@agriculture.gouv.fr

Annexe : Observations de la DGER sur le rapport intermédiaire de l'audit sur le dispositif de contrôle interne portant sur trois appels à projets du Programme national de développement agricole et rural (PNDAR) 2022-2027 financés sur le Compte d'affectation spéciale développement agricole et rural (CASDAR).

La DGER remercie les auditeurs pour le travail d'analyse effectué sur le dispositif. Les recommandations suivantes lui sont adressées :

R1. Pour la DGER, formaliser et outiller une procédure de contrôle de non double-financement.

R2. Pour la DGER et FranceAgriMer, poursuivre les efforts de simplification engagés dans la mise en œuvre des AAP 2022-2027.

R5. Pour le MASA, faire évoluer les priorités de la mobilisation des fonds CASDAR au vu de l'impact des projets et des bilans annuels réalisés avec les têtes de réseau CASDAR et les conseils spécialisés de FranceAgriMer.

La DGER prend note de ces recommandations et fera évoluer ses procédures et son contrôle interne en ce sens.

Par ailleurs, nous avons repéré dans le rapport les affirmations suivantes pour lesquelles, nous apportons des observations.

- En page 9 : Le PNDAR est établi pour une période de 6 ans et non de 5 ans.
- En page 20, item : "Non-conformité des projets commissionnés avec les orientations du PNDAR "

Ce paragraphe conclut sur la conformité des projets commissionnés 2022 aux orientations du PNDAR, et appelle à la vigilance dans l'approbation de ces projets. La DGER prend bonne note de cette recommandation qui sort néanmoins du périmètre de l'audit qui concerne les appels à projets délégués à FranceAgriMer.

En conséquence, la DGER propose à la mission de retirer cet item.

- En page 22, item : "Absence d'arrêté du MASA pour le lancement des AAP"

La phrase « *Considérant que l'arrêté du MASA ne doit pas être pris dans le cadre d'une procédure de régularisation, comme cela a pu être le cas dans le passé, les auditeurs appellent la DGER à la vigilance en terme de criticité nette.* »

Les appels à projets sont lancés au moins 6 mois avant la date limite de dépôt des projets, en année N-1. Il n'est donc pas possible d'établir l'arrêté de décision de financement en N-1 de l'année budgétaire d'engagement. Pour autant, le MASA est vigilant à anticiper désormais au maximum la signature des arrêtés de financement, avant la sélection des projets sur listes principales par le comité de sélection, et dès sélection des projets sur listes complémentaires. La convention, et les avenants de réabondement le cas échéant, sont signés dès que les disponibilités budgétaires sur le CASDAR le permettent. Le passage de la convention d'engagement est conditionné au passage de l'arrêté de financement, le Centre de Gestion Financière ne valide aucun engagement sans cet arrêté de financement MASA.

- En page 26, dans la phrase « *Les dates du comité sont arrêtées en mars pour le COPIL PNDAR de juillet* », l'instance concernée est le comité de sélection et non pas le COPIL PNDAR.
- En page 28, il est indiqué que « *Quatre risques ont une criticité nette qui appelle à la « vigilance » de FranceAgriMer et de la DGER sur la nécessité de réduire encore le risque et de maintenir les mesures de contrôle interne en place* ». Il semblerait que seuls trois risques sont répertoriés comme ayant une vigilance à avoir.

Il est également indiqué que « *En outre, ils ne sont pas convaincus par l'éventualité d'une indemnisation des experts proposée par les audités, sauf dans le cas des agriculteurs (dont la présence dans les jurys est recherchée)* ». La DGER prend note de ce point et serait intéressée de disposer des éléments d'analyse qui conduisent à cette suggestion.

- En page 29, item : « *Non-conformité de la convention de subvention* ». Il est écrit que : « *L'optimisation de la maîtrise du risque repose sur la formalisation d'une procédure de validation hiérarchique des dossiers de paiement avant présentation au CBCM et l'amélioration de la traçabilité du dispositif* ».

Cette procédure existe et détaille toutes les étapes de validation hiérarchique des dossiers, au niveau de la sous-direction ou au niveau de la direction générale, selon s'il s'agit d'un engagement ou d'un paiement. Les conventions ne sont présentées au CBCM qu'après visa de la fiche de transmission par la sous-directrice ou son adjointe. La convention ayant été préalablement transmise à la signature de FAM, après visa du chef de bureau voire à plus haut niveau selon les enjeux.

- Concernant l'annexe 3 :

Il serait préférable de faire apparaître les colonnes concernant « le contrôle interne observé » et « le risque résiduel » car sous ce format l'absence de ces deux colonnes peut laisser transparaître un contrôle interne inexistant.

Dans l'objectif 1, en page 17, item : « *Disposer d'un modèle de convention conforme aux règles en matière de subvention publique* ». Cet item apparaît dans le texte mais pas dans la cartographie en annexe 3. La DGER propose d'ajouter cet item à l'annexe dans l'objectif n°1.

Dans l'objectif 3 :

Les items suivants sont présents dans l'annexe 3 et pas dans le texte :

- *Défaut de connaissance du budget au lancement des AAP*
- *Crédits CASDAR insuffisants pour financer tous les projets sélectionnés*
- *Interférence de tiers dans les travaux du comité de sélection des projets*
- *Défaut d'équité dans les travaux des jurys*

La DGER propose à la mission de retirer ces mentions de l'annexe 3.

L'item : « *Défaut de respect des règles de déontologie dans les travaux des jurys* » est présent dans le texte et pas dans l'annexe 3.

La DGER propose à la mission d'ajouter cette mention de l'annexe 3 ou de la retirer du texte.

Dans l'objectif 4 :

L'item : « *Défaut d'interlocuteur à FAM pour le porteur de projet* » est présent dans l'annexe 3 et pas dans le texte.

La DGER propose à la mission de retirer cette mention de l'annexe 3.

La dernière page de l'annexe 3 est un doublon de la fin du tableau.

Annexe 7 : Retour de FranceAgriMer sur le rapport provisoire



Montreuil, le 22/05/2024

Direction Interventions
Service Soutien, investissement et innovation dans les filières
12, rue Henri Rol Tanguy – TSA 20002
93555 Montreuil Cedex

Dossier suivi par : Charlotte Voisine
Mail: Charlotte.voisine@franceagrimer.fr

La Directrice générale de FranceAgriMer
à

Madame Marie-Hélène LE HENAFF
Monsieur Alain JOLY
CGAAER
251, Rue de Vaugirard
75732 PARIS CEDEX 15

Objet : Observations sur le rapport provisoire d'audit sur la mise en œuvre des nouveaux appels à projets du PNDAR

Madame, Monsieur,

Vous m'avez communiqué le rapport provisoire relatif à l'audit interne portant sur la mise en œuvre des trois appels à projets du Programme National de Développement Agricole et Rural (PNDAR) 2022-2027, financés sur le Compte d'Affectation Spéciale « Développement Agricole et Rural » (CASDAR).

Je vous remercie pour la réalisation de cette mission et notamment le travail de formalisation de la matrice des risques qui s'inscrit dans un processus d'amélioration continue du dispositif.

J'ai bien noté que, si la grande majorité des risques identifiés fait déjà l'objet de mesures de contrôle interne jugées suffisantes, certaines actions méritent d'être renforcées.

Au-delà de la prise en compte des recommandations que vous formulez, le travail étroit déjà engagé avec la DGER, direction de tutelle, sera poursuivi en ce sens.

Vous trouverez en annexe les quelques observations sur ce rapport dont je souhaite vous faire part.

Je me tiens, ainsi que mes services, à votre disposition pour tout renseignement complémentaire.

Je vous prie de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de ma considération distinguée.



Christine AVELIN

Annexe : Observations de FranceAgriMer sur le rapport intermédiaire de l'audit relatif au dispositif de contrôle interne portant sur les trois appels à projets du Programme national de développement agricole et rural (PNDAR) 2022-2027).

- En page 9 : Le PNDAR est établi pour une période de 6 ans et non de 5 ans.
- En pages 18-19 :

Item : Défaut de validation de la décision de FAM par la DGER

« Les auditeurs considèrent que la criticité nette de ce risque est « à optimiser », et qu'un retour des modifications effectuées sur les documents par FranceAgriMer, à l'issu des Copil, serait utile et améliorerait la traçabilité du suivi de la délégation »

La rédaction des projets de décisions FAM est le résultat d'un travail commun et itératif entre la DGER et FAM. La version finale est soumise, le cas échéant en mode « modifications apparentes », à la validation de la DGER avant inscription à l'ordre du jour du Conseil d'Administration, instance d'adoption des AAP du PNDAR.

Item : Défaut d'avis du service juridique de FranceAgriMer sur la conformité des décisions de mise en œuvre des AAP avec le régime cadre d'aide d'Etat

« Les audités n'ont pas apporté de preuve de contrôle interne sur ce risque »

Les projets de décisions ont été communiqués au service juridique de FAM lors de la mise en place des AAP en 2021. Cependant, l'intégration des observations du service juridique de FAM dans la version finale n'a pas été tracée.

S'agissant de 2023, les décisions ont été approuvées par le Conseil d'Administration de FAM fin juin, alors que le nouveau régime d'aide d'Etat mobilisé a été validé en juillet 2023. Cependant, ce nouveau régime sera visé dans les conventions passées entre FranceAgriMer et les porteurs de projet.

En conséquence, FAM propose à la mission de reformuler ou de préciser cette phrase.

- En page 22 :

Item : Complexification de la procédure liée à la relation mandant-délégataire

« L'ajout de l'expertise des DRAAF pour s'assurer que les projets régionaux correspondent aux enjeux locaux. » interroge sur la signification de cet élément. »

Dans le processus d'instruction des projets réalisé par FAM, l'évaluation des projets régionaux est assurée par les services territoriaux de l'établissement positionnés au sein des DRAAF.

- En page 24 :

Item : Défaut d'instruction par les services territoriaux de FranceAgriMer pour les projets régionaux

FAM confirme que le risque est faible et la maîtrise élevée et que cette partie de la procédure relève de l'organisation interne de l'établissement. En conséquence, FAM propose de supprimer cette

remarque.

- En page 28 :

Item : Défaut de robustesse de l'expertise technique et financière des projets

« Considérant la difficulté afférente à la mobilisation d'experts compétents pour cette importante phase de la sélection, les auditeurs considèrent que le risque résiduel est élevé. En conséquence, ils estiment qu'il y a lieu de renforcer rapidement les mesures de contrôle interne et de maintenir un haut niveau de vigilance sur ce risque. »

D'une part, la diversité des thématiques du PNDAR implique de mobiliser des experts sur un champ très large d'expertise. Chaque année, en fonction des projets éligibles, le vivier d'experts est adapté et élargi. D'autre part, ces mêmes experts peuvent être mobilisés sur d'autres dispositifs, avec des calendriers et une charge de travail difficilement compatibles entre eux.

- En page 28 :

« Quatre risques ont une criticité nette qui appelle à la « vigilance » de FranceAgriMer et de la DGER sur la nécessité de réduire encore le risque et de maintenir les mesures de contrôle interne en place »

Il semblerait que seuls trois risques sont répertoriés comme ayant une vigilance à avoir.

- En page 33 :

Item : Défauts d'interopérabilité des outils du SI

« En outre, les auditeurs estiment qu'une évaluation externe du PCI serait utile pour analyser les mesures de contrôle interne informatique mises en œuvre. »

FAM prend note de ce point et souhaiterait disposer de précisions sur ce que recouvrent « les mesures de contrôle interne informatique ».

- Concernant l'annexe 3 :

Il serait préférable de faire apparaître les colonnes concernant « la maîtrise du risque » et « le risque résiduel » car sous ce format l'absence de ces deux colonnes peut laisser penser que le contrôle interne est inexistant.