



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

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Audit interne du contrôle interne financier de FranceAgriMer et de l'Office de développement de l'économie agricole d'Outre-mer (ODEADOM)

Rapport n° 24052

établi par

François-Gilles LE THEULE

Inspecteur général

Stéphanie MOURIAUX

Inspectrice

Mars 2025

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 prévoit pas des suites qui lui seront données par le Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire.

SOMMAIRE

RESUME.....	5
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	6
1. CADRE DE LA MISSION	8
1.1. Présentation des entités auditées	8
1.1.1. FranceAgriMer.....	8
1.1.2. L'ODEADOM	9
1.2. Contexte et déroulement de la mission	10
1.2.1. Analyse de la commande	10
1.2.2. Méthode de travail et périmètre de l'audit.....	11
1.2.3. Objectifs stratégiques et opérationnels à investiguer	12
2. ANALYSE DE LA GESTION ET DE LA MAITRISE DES RISQUES DE FRANCEAGRIMER	13
2.1. Risques liés à l'objectif stratégique n°1 : mettre en place un contrôle interne financier conforme aux directives de la DGFIP et aux orientations du MASA, en cohérence avec les activités "métier"	13
2.1.1. Les constats dressés par la mission et l'analyse qu'elle en fait.....	13
2.1.2. Appréciation du niveau de maîtrise des risques	18
2.1.3. Recommandations.....	18
2.2. Risques liés à l'objectif stratégique n°2 : assurer la soutenabilité budgétaire en vue de permettre à l'entité de conduire ses missions et ses activités.....	19
2.2.1. Les constats dressés par la mission et l'analyse qu'elle en fait.....	20
2.2.2. Appréciation de la maîtrise des risques	22
2.2.3. Recommandation	22
2.3. Risques liés à l'objectif stratégique n°3 : au titre de la qualité comptable, réaliser l'ensemble des opérations financières et comptables conformément à l'autorisation budgétaire.....	23
2.3.1. Les constats dressés par la mission et l'analyse qu'elle en fait.....	23
2.3.2. Appréciation de la maîtrise des risques	24
2.4. Risques liés à l'objectif stratégique n°4 : permettre aux instances de gouvernance et de direction de remplir leur rôle en matière de CIF	24
2.4.1. Les constats dressés par la mission et l'analyse qu'elle en fait.....	24
2.4.2. Appréciation de la maîtrise des risques	25
2.5. Risques liés à l'objectif stratégique n°5 : appliquer le nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics.....	25
2.5.1. Constats	25
2.5.2. Appréciation de la maîtrise des risques	26
3. ANALYSE DE LA GESTION ET DE LA MAITRISE DES RISQUES DE L'ODEADOM.....	27

3.1. Risques liés à l'objectif stratégique n°1 : mettre en place un CIF conforme aux directives de la DGFIP et aux orientations du MASA, en cohérence avec les activités "métier"	27
3.1.1. Les constats dressés par la mission et l'analyse qu'elle en fait.....	27
3.1.2. Appréciation du niveau de maîtrise des risques	30
3.1.3. Recommandations.....	30
3.2. Risques liés à l'objectif stratégique n°2 : assurer la soutenabilité budgétaire en vue de permettre à l'entité de conduire ses missions et ses activités.....	31
3.2.1. Les constats dressés par la mission et l'analyse qu'elle en fait.....	31
3.2.2. Appréciation du niveau de maîtrise des risques	33
3.2.3. Recommandation	33
3.3. Risques liés à l'objectif stratégique n°3 : au titre de la qualité comptable, réaliser l'ensemble des opérations financières et comptables conformément à l'autorisation budgétaire.....	33
1.1.1. Les constats dressés par la mission et l'analyse qu'elle en fait.....	34
3.3.1. Appréciation du niveau de maîtrise des risques	34
3.4. Risques liés à l'objectif stratégique n°4 : permettre aux instances de gouvernance et de direction de remplir leur rôle en matière de CIF	35
1.1.2. Les constats dressés par la mission et l'analyse qu'elle en fait.....	35
3.4.1. Appréciation du niveau de maîtrise des risques	35
3.5. Risques liés à l'objectif stratégique n°5 : appliquer le nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics.....	35
1.1.3. Les constats dressés par la mission et l'analyse qu'elle en fait.....	36
3.5.1. Appréciation du niveau de maîtrise des risques	36
3.5.2. Recommandations.....	37
4. OPINION DES AUDITEURS	37
4.1. Effectivité du contrôle interne.....	37
4.2. Opinion des auditeurs sur les plans d'actions élaborés par les audités	37
4.3. Conclusion de l'audit et assurance raisonnable	38
ANNEXES	40
Annexe 1 : Lettre de mission	41
Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées	43
Annexe 3 : Liste des sigles utilisés	47
Annexe 4 : Liste des textes de références	48
Annexe 5 : Matrice des risques.....	49
Annexe 6 : Note des établissements lors de la phase contradictoire.....	53
Annexe 7 : Réponses du CGAAER lors de la phase contradictoire.....	58
Annexe 8 : Plans d'actions.....	61

RESUME

Dans le cadre d'une revue du contrôle interne financier des établissements sous tutelle du ministère en charge de l'agriculture, la mission a retenu cinq objectifs stratégiques à évaluer pour ce qui concerne les directions générales et les services de FranceAgriMer et de l'ODEADOM : un contrôle interne financier a-t-il été mis en place ? La soutenabilité budgétaire de l'établissement est-elle assurée ? La qualité de la comptabilité, essentiellement budgétaire, est-elle réelle ? La gouvernance du contrôle interne financier, est-elle efficace et efficiente ? Et enfin, la responsabilité financière des gestionnaires publics, a-t-elle été prise en compte ?

Du fait de l'importance de la pression de contrôle des aides européennes, un important travail de mise en place et de renforcement de la qualité du contrôle interne financier peut être constaté dans ces établissements. A l'issue de leur travail, les auditeurs ont constaté, d'une part, l'attention constante que portent FranceAgriMer et l'ODEADOM à la qualité et à l'effectivité de leur contrôle interne ; et, d'autre part, que le contrôle interne financier de ces opérateurs est opérationnel et permet, dans la pratique, de maîtriser les principaux risques auxquels ils sont confrontés.

Pour autant, la maturité du contrôle interne diffère selon les activités, les interventions nationales souffrant d'un contrôle interne insuffisant ayant des incidences sur le contrôle interne financier.

Un axe de renforcement du contrôle interne financier concerne la mise à jour ou la rédaction, lorsqu'il n'en existe pas, de manuels de procédure intégrant le cadre réglementaire et la politique de contrôle interne de l'établissement. Il convient également de mener des audits internes sur les processus nationaux au sein de FranceAgriMer. Les contrôles restent un angle mort de la mise en œuvre de nombreuses aides : il est important d'en renforcer la traçabilité, et d'instaurer des contrôles sur place afin d'éviter les fraudes. Dans le même ordre d'idées, les procédures de vérification de l'absence de double financement sont à créer. Pour FranceAgriMer, un travail de fiabilisation des restes à payer est à poursuivre. Pour l'ODEADOM, l'obligation de détenir suffisamment longtemps les investissements pour éviter leurs reventes après subvention doit être mise en place sur les crédits d'orientation territorialisés et les habilitations dans les applicatifs financier et « métier » doivent être mises en adéquation avec les délégations de signature.

La question des systèmes d'information est particulièrement délicate pour ces établissements payeurs. Une plus grande visibilité sous forme de feuilles de route semble nécessaire avec des calendriers tenant compte du recettage par les services « métier ».

Certains de ces éléments (maîtrise du risque de double financement) concernent également la tutelle, même si l'exercice de celle-ci n'a pas fait l'objet d'investigations dans le cadre de l'audit.

Mots clés : Audit interne ; comptable ; budgétaire ; financier ; responsabilité financière

LISTE DES RECOMMANDATIONS

R1. Développer les procédures de contrôle interne sur les dispositifs nationaux d'intervention et sur le pilotage budgétaire intégrant le cadre réglementaire et les orientations de l'établissement en matière de CI. En particulier :

- Préciser dans les procédures budgétaires la contribution attendue de la direction des interventions pour affiner les prévisions de décaissements de crédits de paiement . Prévoir l'autorisation préalable du CA pour les dépenses sur compte propre, supérieures à un seuil à définir (en vertu de l'article 194 du décret GBCP).

-rédiger un manuel de procédure pour les dispositifs nationaux de type « premier arrivé, premier servi » (de type plan de relance ou planification écologique) établissant les rôles des intervenants internes : gestionnaire, valideur... en lien avec les outils applicatifs.

Mener chaque année des audits internes sur les processus d'interventions nationales comme celui du plan de relance. **[FranceAgriMer]**

R2. Renforcer la maîtrise des risques par l'instauration de contrôles sur les dispositifs nationaux d'intervention : prévoir des contrôles hiérarchiques / de supervision systématiques dans les procédures d'instruction des aides qui soient tracés dans les applicatifs « métier », réaliser des contrôles sur place dans un contexte où les taux de contrôle sur certains dispositifs européens s'assouplissent et permettent un rééquilibrage vers les dispositifs nationaux. **[FranceAgriMer]**

R3. Afin de fiabiliser le montant des restes à payer qui concourt à estimer la soutenabilité budgétaire :

-Mettre en œuvre la procédure de traitement des engagements juridiques (EJ) non ordonnancés datant de septembre 2024 (SAF/SG de FranceAgriMer).

- Lancer en priorité le développement applicatif (avec l'interfaçage SI financier et "métier") permettant de conditionner l'émission des documents de notification d'aide (relevant de l'applicatif "métier") à la validation de l'EJ dans le SI financier pour fiabiliser le suivi budgétaire (SSI/SG de FranceAgriMer) **[FranceAgriMer]**

R4. Mettre en place un manuel pour la rédaction des guides de procédure en indiquant le cadrage réglementaire applicable (responsable du contrôle interne).

Sur cette base mettre à jour régulièrement les guides de procédure de gestion des aides les plus anciens en fonction des principales évolutions (nouvelles aides, nouveaux outils applicatifs métiers, nouvelles réglementations). S'appuyer si besoin sur des groupes métiers dédiés impliquant l'ensemble des services concernés y compris les DAAF pour les

interventions (service métier). Proposer au CA un seuil au-delà duquel, pour les dépenses sur compte propre, son autorisation préalable sera requise. **[ODEADOM]**

R5. Renforcer les contrôles et leur traçabilité : Améliorer la traçabilité de la supervision sur la paie côté ordonnateur en établissant une fiche recensant les points de contrôle. Prévoir un rapport de contrôle sur place pour les dossiers d'investissement financés par les crédits d'orientation territorialisés **[ODEADOM]**

R6. Afin d'accélérer la mise en production des applicatifs prévus tant pour la gestion financière que pour la gestion des aides en vue d'automatiser et sécuriser les procédures, produire une feuille de route des SI assortie d'une analyse de risques et d'un plan de financement. Sur cette base adapter le plan de charge des équipes à mobiliser sur ces sujets (y compris les services « métier » assurant le recettage). **[ODEADOM]**

R7. Au niveau du contrôle interne avec l'appui de l'AC, mettre en place une procédure de vérification systématique des habilitations dans les différentes applications en lien avec les délégations de signature. **[ODEADOM]**

R8. Mettre en place une procédure pour éviter les doubles financements d'investissements agricoles entre les différents financeurs et introduire une obligation pour les bénéficiaires d'aide à l'investissement afin qu'ils les conservent une durée minimale de cinq ans (dans le cadre des crédits d'orientation territorialisés).**[ODEADOM]**

1. CADRE DE LA MISSION

La mission d'inspection générale et d'audit du conseil général de l'alimentation de l'agriculture et des espaces ruraux a entamé une revue du contrôle interne financier des établissements sous tutelle du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire (MASA).

Dans ce contexte, par un courrier du 16 avril 2024 (cf. annexe 1), le directeur de cabinet du ministre de l'Agriculture, de la Souveraineté alimentaire et de la Forêt a confié au Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux (CGAAER), une mission d'audit portant sur l'audit du contrôle interne financier de FranceAgriMer et de l'Office de développement de l'économie agricole d'Outre-mer (ODEADOM), à la suite de la décision prise le 23 janvier 2024 par le comité ministériel de l'audit interne (CMAI). Le fait que ces deux établissements partagent la même Agence comptable explique que l'audit porte sur les deux établissements.

Dans la cartographie des risques établie par le ministère, cet audit correspond aux risques n° 4.3 ("dégradation de la qualité des comptabilités financières due à un manque de formalisation, d'organisation ou d'appropriation des dispositifs ou des outils du contrôle interne et financier"), et 4.4 ("défaut d'exercice de la tutelle des établissements publics conduisant à un défaut de contribution de leur part dans la mise en œuvre des politiques publiques portées par le MASA").

1.1. Présentation des entités auditées

FranceAgriMer et l'ODEADOM sont des établissements publics à caractère administratif placés sous la tutelle du MASA pour FranceAgriMer et sous la double tutelle du MASA et du Ministère de l'Intérieur et des Outre-mer (MIOM) pour l'ODEADOM. Par ailleurs, le ministre chargé du budget exerce la tutelle financière de ces opérateurs en vertu de l'article 174 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP).

Au sein du MASA, le secrétariat général (SG) et la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE), assurent respectivement la tutelle axée sur les aspects financier et métier de ces établissements.

1.1.1. FranceAgriMer

FranceAgriMer, établissement national des produits de l'agriculture et de la mer, exerce des compétences dans les domaines de la production de biens agricoles et alimentaires ou de biens non alimentaires issus des matières premières agricoles, ainsi que dans le domaine des produits de la mer, de l'aquaculture et de la pêche professionnelle en eau douce. Dans ces domaines, il assure les missions suivantes :

- mettre en œuvre des dispositifs de soutiens techniques et financiers, nationaux et européens, et gérer des dispositifs de régulation des marchés ;
- assurer un suivi des marchés, proposer des expertises économiques, mais également techniques par exemple en contribuant à des actions de coopération technique et au développement des filières à l'international ;
- organiser le dialogue, la concertation et la mise en œuvre des politiques publiques en s'appuyant sur une gouvernance rénovée.

FranceAgriMer intervient également à la mise en œuvre de l'aide aux personnes les plus démunies (article L621-2 du Code rural et de la pêche maritime).

FranceAgriMer a son siège à Montreuil, trois délégations nationales lui sont rattachées : Libourne (33), Volx (04) et La Rochelle (17). FranceAgriMer gère le site de l'Arborial à Montreuil qui héberge d'autres opérateurs (ODEADOM, Institut national de l'origine et de la qualité ...). En régions, l'établissement dispose de services territoriaux affectés dans les Directions Régionales de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (DRAAF). L'établissement est piloté par un conseil d'administration et un conseil d'orientation, ainsi que des instances sectorielles (trois commissions thématiques inter-filières et sept conseils spécialisés par type de productions). La fonction comptable repose, depuis 2020, sur un groupement comptable commun avec FranceAgriMer, l'ODEADOM, l'INAO et l'Agence Bio. Cette évolution, répond à l'objectif de mutualisation inscrit au projet d'établissement 2019-2023. FranceAgriMer emploie 997 agents (983 ETPT) dont près d'un tiers en région.

Hors dépenses d'intervention, son budget s'élève en 2023 à 136 M€ (CP) composé à 59 % de dépenses de personnel (80,4 M€), à 33 % de dépenses de fonctionnement et à 8% de dépenses d'investissement. L'établissement a payé, en 2023, 1,41 Md d'aides dont 872 M€ d'aides nationales et 541 M€ d'aides européennes (Fonds européen agricole de garantie, FEAGA). Même si l'essentiel des aides nationales versées par FranceAgriMer sont des aides de crise vers le monde agricole (611 M€), l'établissement a également payé les crédits liés au plan de relance (100 M€ volet agricole et pêche), à l'aide alimentaire aux plus démunis pour 122 M€ (crédits du programme 304 majoritairement remboursés par le fonds européens FSE+, soutien européen à l'aide alimentaire) ainsi que le financement des programmes CASDAR (compte d'affectation spécial « Développement agricole et rural ») et de l'adaptation des filières (crédits du programme 149, « Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture »). Les dispositifs d'intervention peuvent être gérés en compte propre ou pour compte de tiers (selon la marge d'appréciation laissée à l'établissement dans leur gestion). En 2023, 297 M€ des crédits d'intervention étaient sur compte propre alors que 1,12 Md€ était des crédits sur compte de tiers. La gestion par compte de tiers induit une étanchéité entre chaque compte, nécessitant que le compte soit approvisionné pour payer sans possibilité de fongibilité avec d'autres comptes.

Les recettes de FAM sont essentiellement constituées de financements de l'État et de financements européens pour les interventions. En 2023, l'opérateur a perçu une subvention pour charge de service public de 96,6 M€ et une subvention pour charge d'investissement de 6,9 M€. Les subventions pour transfert, destinées à financer les opérations d'interventions sur compte propre comme pour compte de tiers, se sont élevées à environ 830 M€, côté Etat et l'opérateur a perçu 546 M€, côté européen (essentiellement du FEAGA).

Le contrat d'objectif et de performance 2024-28, entré en vigueur en 2024, fixe un objectif visant à mieux maîtriser les risques en renforçant les compétences juridiques, financières et le contrôle interne. Cela traduit la préoccupation de la tutelle et de l'Etablissement de progresser dans ce domaine, dans le contexte de la mise en place, depuis le 1er janvier 2023, du nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics.

1.1.2. L'ODEADOM

L'ODEADOM assure des missions d'organisme payeur, de réalisation d'études et analyses et de concertation avec les acteurs économiques des filières ultramarines sur le périmètre des départements d'Outre-Mer (en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Mayotte) et de certaines collectivités d'Outre-Mer (Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon).

L'ODEADOM a son siège à Montreuil et est composé d'une équipe de 39 personnes (plafond d'emploi de 41 ETPT en 2023). Son budget de fonctionnement, d'investissement et de personnel est de 6,6 M€ par an (chiffre Crédits de paiement 2023). En 2023, la subvention pour charges de service public versée par le MASA s'est élevée à 5,27 M€.

En 2023, l'ODEADOM a versé des aides communautaires à hauteur de 267 M€ et environ 100 M€ d'aide nationale. L'essentiel des crédits d'intervention sont gérés sur compte de tiers à l'ODEADOM.

L'établissement est piloté par un Conseil d'administration et dispose de quatre comités sectoriels (un par filière ou groupes de filières agricoles). Les directeurs de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DAAF) de chaque département d'Outre-Mer (DOM) et le directeur des territoires, de l'alimentation et de la mer (DTAM) de Saint-Pierre-et-Miquelon concourent à l'accomplissement, au plan local, des missions confiées à l'ODEADOM. A cette fin, des conventions de représentation ont été signées entre chaque Préfet de DOM ou TOM concerné et l'ODEADOM.

Enfin, FranceAgriMer comme l'ODEADOM sont certifiés comme organismes payeurs de fonds européens et doivent à ce titre respecter dans leur organisation et leur fonctionnement les dispositions du Règlement délégué (UE) n°907-2014 en ce qui concerne l'agrément des organismes payeurs. Chaque année, ils sont soumis à un audit de certification des comptes réalisés par la commission de certification des comptes des organismes payeurs des dépenses financées par les fonds européens agricoles (C3OP). Sur le périmètre des aides communautaires, leurs systèmes d'information sont certifiés ISO 27001, norme portant sur le management de la sécurité des systèmes d'information (SSI).

1.2. Contexte et déroulement de la mission

1.2.1. Analyse de la commande

La présente mission s'inscrit dans le cadre plus large d'une série d'audits internes financiers qui ont commencé en 2023 et vont se poursuivre dans les établissements publics sous tutelle du MASA.

La lettre de mission et les fiches d'audit indiquent que l'activité à auditer est le déploiement du contrôle interne comptable et financier dans les deux établissements dans le contexte de l'entrée en vigueur du nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics résultant de l'ordonnance du 23 mars 2022. L'objectif de l'audit est d'évaluer, pour chaque établissement, l'aptitude du dispositif de contrôle interne comptable et financier à maîtriser les risques liés à la soutenabilité budgétaire et à la qualité des informations financières.

Les processus à auditer sont les processus budgétaires et comptables des établissements dans le cadre de leur mise en œuvre des missions concourant à l'action publique.

Enfin, la lettre de mission préconise de veiller à l'articulation entre l'audit et les conclusions et recommandations des rapports d'évaluation des contrats d'objectif et de performance établis en 2023 pour FranceAgriMer et l'ODEADOM.

1.2.2. Méthode de travail et périmètre de l'audit

Conformément au guide de la Mission Ministérielle de l'Audit Interne (MMAI)¹ et à la suite de la phase de prise de connaissance qui s'est déroulée entre le 10 juin et le 6 août 2024, une note de cadrage a été adressée aux audités le 8 août 2024 et présentée en réunion de lancement de la phase terrain le 10 septembre. Cette note fixe les objectifs, le périmètre et la méthode de travail de l'audit. Elle a été ajustée pour tenir compte des remarques des audités, centrées sur le calendrier de la phase terrain pour tenir compte de leur plan de charge. La note de cadrage a été adressée au directeur de cabinet du MASA le 27 novembre 2024 qui l'a validée le 4 décembre 2024.

La phase terrain s'est déroulée entre le 10 septembre et le 25 novembre 2024, donnant lieu à huit questionnaires de contrôle interne (QCI) qui ont précédé, pour trois d'entre eux, des entretiens. Ces derniers se sont tenus avec le chef du service des systèmes d'information de FranceAgriMer, les représentants du service territorial de la DRAAF Bourgogne-Franche-Comté et les représentants de la DAAF de la Réunion. Ces échanges ont complété les entretiens de phase de préparation avec 26 personnes des deux établissements, de leurs tutelles (MASA) et des équipes du Contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM).

Au vu de la phase de préparation, la mission a identifié des risques inhérents majeurs portant, pour FranceAgriMer, sur l'absence de visibilité sur la feuille de route des systèmes d'information, le manque de procédures financières formalisées côté ordonnateur et une faille dans le suivi sincère des dépenses en se dotant d'indicateurs fiables (restes à payer, prévision de décaissement de crédits de paiement pour les interventions...) qui pourraient donner lieu à des actions de maîtrise des risques. Côté ODEADOM, les risques inhérents portent sur le manque de robustesse de la fonction financière, le manque de visibilité de la feuille de route des systèmes d'information et une insuffisance dans la mise à jour des procédures au vu du contexte d'évolution des dispositifs, de la réglementation et des outils.

Le périmètre de l'audit, tel que présenté dans les fiches d'audit, n'intègre pas les activités « métier ». La mission a néanmoins vérifié que les risques financiers que ces activités « métier » peuvent induire sont bien intégrés dans l'analyse des risques et les dispositifs de maîtrise afférents au titre du contrôle interne financier (CIF) des deux établissements.

Conformément au périmètre fixé de la note de cadrage, l'audit n'a pas porté sur l'organisation et le fonctionnement de la fonction comptable de FranceAgriMer et de l'ODEADOM, en ce qu'elle est exercée par une agence comptable commune avec FranceAgriMer, l'ODEADOM et l'Agence Bio. En effet, bien que la qualité des informations comptables soit un facteur de risque identifié dans les fiches d'audit, l'ensemble des travaux préexistants ne font pas état de risque résiduel à cet égard.

Pour les deux établissements, du fait de leur qualité d'organismes payeurs de fonds européens, les dispositifs d'intervention européens sont largement audités et contrôlés² ce qui n'est pas le cas des dispositifs d'intervention nationaux dont le mode de gestion a paru un point à investiguer par la

¹ "Guide de la MMAI pour réaliser un audit interne en vingt étapes", septembre 2022. La mission s'est aussi appuyée sur les normes internationales d'audit interne 2024 telle que diffusées par l'Institut Français de l'audit et du contrôle internes (IFACI).

² Ces audits et contrôles sont réalisés par des organismes externes : Mission de Contrôle des opérations dans le secteur agricole et Commission interministérielle de coordination des contrôles FEAGA, (puis Autorité nationale d'Audit pour les Fonds européens) et Commission de certification des comptes des organismes payeurs (C3OP). A cela s'ajoutent des audits internes au sein des établissements.

mission. Elle a analysé dans quelle mesure le contrôle interne développé sur ce champ d'activité des aides européennes bénéficie au contrôle interne des autres processus métiers (contrôles des interventions nationales, processus paie) ayant également des incidences fortes sur le plan financier.

Aussi, la mission d'audit a procédé à différents tests sur des dispositifs d'intervention nationaux : un dispositif, géré par FranceAgriMer (Unité Aides aux exploitations et à l'expérimentation/Service investissement et innovation dans les filières/Direction des interventions), d'aide aux investissements en exploitations pour la réduction des intrants et financé par le plan de relance et un dispositif d'aide à l'adaptation des industries sucrières suite à la fin des quotas sucriers, géré par le service Grandes Cultures de l'ODEADOM. Des tests ont également été menés sur la paie pour chacun des deux établissements.

La mission a traité les deux établissements de façon séparée, conduisant ainsi les deux audits en parallèle. Néanmoins, un minimum de parangonnage a été possible, pour recueillir les bonnes pratiques d'un établissement et les proposer à l'autre. La mission s'est en revanche abstenu d'effectuer des propositions consistant à rapprocher les outils et les services des deux établissements, estimant que cela sortait du cadre de son mandat. Il n'en demeure pas moins que la différence de taille et de moyens entre les deux établissements interpelle.

La mission n'a pas abordé la question de l'exercice de la tutelle et de son implication dans le contrôle interne financier des deux établissements.

Enfin, le contexte jurisprudentiel encore peu documenté de la responsabilité des gestionnaires publics en matière financière, nécessite d'être prudent dans l'évaluation de la prise en compte de cette nécessité.

1.2.3. Objectifs stratégiques et opérationnels à investiguer

Conformément à la note de cadrage, l'objectif principal de l'audit consiste à vérifier la robustesse du dispositif de contrôle interne financier des deux établissements, en tenant compte notamment de la réforme relative à la responsabilité des gestionnaires publics. La mission a considéré qu'il suppose la mise en œuvre par les entités auditées de cinq objectifs :

- mettre en place un contrôle interne financier conforme aux directives de la DGFIP et aux orientations du MASA, en cohérence avec les activités "métier"
- soutenabilité budgétaire et capacité de l'entité à conduire ses missions et ses activités
- au titre de la qualité comptable, réaliser l'ensemble des opérations financières et comptables conformément à l'autorisation budgétaire
- permettre aux instances de gouvernance et de direction de remplir leur rôle en matière de CIF
- appliquer le nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics.

2. ANALYSE DE LA GESTION ET DE LA MAITRISE DES RISQUES DE FRANCEAGRIMER

Cette partie du rapport présente et synthétise les éléments contenus dans la matrice définitive des risques³.

2.1. Risques liés à l'objectif stratégique n°1 : mettre en place un contrôle interne financier conforme aux directives de la DGFIP et aux orientations du MASA, en cohérence avec les activités "métier"

Dans la matrice des risques, les auditeurs ont considéré que l'atteinte de cet objectif stratégique doit faire appel à la réalisation de quatre tâches :

- asseoir la démarche sur les objectifs stratégiques de l'établissement en couvrant les risques financiers majeurs inhérents à l'ensemble de l'activité ("interventions" et "support") ;
- faire du CIF un réel outil d'amélioration d'ensemble que les agents se sont appropriés ;
- réaliser des contrôles pour évaluer la maîtrise des risques y compris côté métier et améliorer le CIF ;
- disposer d'un système d'information (SI) qui permette l'organisation, la documentation et la traçabilité de l'activité et concourant ainsi au contrôle interne.

L'équipe d'audit a estimé qu'une réalisation incomplète de ces tâches fait courir un risque d'un CIF ni opérationnel, ni adapté aux enjeux financiers de la structure, ne permettant de sécuriser ni les fonctions budgétaires, ni les fonctions comptables.

2.1.1. Les constats dressés par la mission et l'analyse qu'elle en fait

- *Une démarche de contrôle interne financier bien intégrée au dispositif global de contrôle interne et orientée vers la poursuite des objectifs stratégiques de l'établissement*

La mise en place du contrôle interne à FranceAgriMer remonte à 2010 avec un premier plan d'action couvrant les années 2011-2013. En parallèle, le directeur général a confié une mission à l'agent comptable en matière de risque comptable et financier en 2010. En 2015⁴, les deux dispositifs, de contrôle interne global et de maîtrise des risques comptables et financiers, ont commencé à être traités comme un ensemble cohérent pour fusionner par la suite. Le cadre de 2010 concernant le déploiement du contrôle interne au sein de l'établissement a été rénové par le biais d'une note de service DG/S_CIAP du 30 septembre 2021 produite par le service contrôle interne et amélioration des processus (CIAP) en charge de la coordination et de l'animation du réseau de contrôle interne. La politique de contrôle interne a été révisée par la note DG/S_CIAP/N 2022-02 du 13 octobre 2022 pour tenir compte des dernières évolutions réglementaires. Cette note qui intègre le CIF précise les objectifs, la gouvernance, l'organisation des moyens et des tâches, les outils et les démarches liées au contrôle interne. Elle est construite autour des cinq catégories de dispositif du référentiel COSO 1

³ Annexe 6.

⁴ Rapport n°13101- 01 du CGAAER et de la DGFIP « Audit du dispositif de contrôle interne comptable et financier de FranceAgriMer », 2015

(Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) : environnement de contrôle, évaluation des risques, activités de contrôle, information et communication et pilotage, conformément à la réglementation européenne qui s'impose aux organismes payeurs de fonds européens.

La politique de contrôle interne s'appuie sur les objectifs retenus dans le contrat d'objectifs et de performance (COP) 2019-23 (une mise à jour est prévue sur la base du nouveau COP 2024-28).

Dans le COP 2024-28 figure un objectif consistant à « mieux maîtriser les risques en renforçant les compétences juridiques, financières et le contrôle interne » dans l'axe 5 (renforcer l'efficience en optimisant les moyens de fonctionnement et les ressources humaines). Même si cet objectif ne se traduit pas dans un indicateur de suivi, il peut être décliné dans les objectifs annuels fixés par la lettre d'objectif du Ministre à la directrice générale sur la base du COP.

La cartographie des risques de FranceAgriMer identifie les risques spécifiques de non atteinte des objectifs du COP dans un volet métier, l'autre volet de la cartographie des risques étant constitué des risques financiers. Avec le plan d'action qui en découle, la cartographie des risques fait l'objet d'une mise à jour régulière lors du comité stratégique de pilotage du contrôle interne se réunissant chaque année en septembre sous la présidence de la directrice générale de l'établissement et associant l'ensemble des directions, des représentants des services territoriaux, de l'Agence comptable et du Contrôle budgétaire et comptable ministériel (CBCM). Les recommandations d'audits internes comme externes sont jointes à la cartographie des risques dont elles alimentent la mise à jour mais sont quasiment limitées aux seuls programmes d'intervention européens. **La mission préconise que les mesures nationales d'intervention soient plus largement auditées pour renforcer le plan d'action de maîtrise de risques dans ce domaine.** Elle note que le programme d'audit interne de FranceAgriMer pour 2024 inclut un dispositif national (aide nationale structurelle restant à définir).

La cartographie des risques 2024 comprend 32 risques financiers. Ceux-ci sont hiérarchisés ainsi : les plus fortes cotations concernent 12 risques résiduels, dont 7 en cotation 6 et 5 en cotation 4 sur une échelle de 16)⁵. Concernant les risques liés à la non atteinte des objectifs du COP, la criticité résiduelle de 7 risques (sur 19 identifiés) est de plus forte cotation (dont un en cotation 6 et le reste en 4).

La démarche de contrôle interne financier est totalement intégrée au dispositif global de contrôle interne de l'établissement et couvre bien l'ensemble de l'activité dans la poursuite des objectifs stratégiques de l'établissement.

- ***Des manques dans les outils de déploiement du CIF en matière de gestion des aides nationales ou en matière budgétaire nuisant à la régularité des procédures***

Les outils du contrôle interne ne sont pas déclinés de façon homogène dans tous les domaines d'activité ce qui impacte le contrôle interne financier. En particulier, en matière de gestion des aides nationales et de gestion budgétaire, certaines procédures mériteraient d'être mises en place pour assurer la conformité de l'activité, une meilleure traçabilité dans les pratiques et ainsi mieux maîtriser les risques financiers.

⁵ Si la cartographie des risques de FAM comporte une hiérarchie de qualification pour les échelles de probabilité et d'impact, les risques qui résultent de leur multiplication ne sont pas qualifiés.

Dans le domaine budgétaire où une diversité de dispositifs de gestion de crédits existe notamment en lien avec les multiples interventions, une documentation unifiée sur les processus fondamentaux de la dépense de la programmation à l'exécution et à son suivi serait à considérer. Le Secrétariat général rappelle aux directions métier à l'occasion de chaque notification annuelle des crédits d'engagement et de paiement les règles qui encadrent la gestion budgétaire (seuil de délégations, seuil des marchés publics, rappel des principes de gestion). Pour autant, cela ne se substitue pas à une procédure établissant les rôles de chacun, les outils, le calendrier et le cadre réglementaire.

En matière d'exécution budgétaire, il a été noté qu'il n'existe pas de seuil de dépense pour les engagements juridiques au-delà duquel l'autorisation préalable du CA est requise (en vertu de l'article 194 du décret GBCP). Ce seuil devra être défini, à un niveau qui évite d'alourdir les procédures tout en assurant la mise en conformité de l'activité budgétaire.

Certaines étapes budgétaires comme la préparation du budget initial (avec le dialogue de gestion) et ou des budgets rectificatifs (BR) pourraient utilement faire l'objet de procédures dans l'objectif d'affiner les prévisions. En effet, les taux d'exécution des CP sont relativement faibles sur les interventions (82% en 2021 avec un BR à mi-décembre, 75,5% du BR en 2022 et 76,5% en 2023) traduisant une visibilité limitée des décaissements en fin d'année. La bascule dans un nouvel SI financier pourrait être l'occasion de compléter les procédures budgétaires.

En matière d'interventions nationales, qui représentent des montants importants de dépense, il manque un manuel de procédure pour les dispositifs nationaux de type « premier arrivé, premier servi » (dont relèvent le plan de relance et les crédits de la planification écologique) qui intégrerait le cadre réglementaire et la politique de contrôle interne de l'établissement. L'élaboration de ce manuel avait pourtant été prévue pour 2021 par le guide pour la rédaction des manuels de procédure⁶.

Le test sur le dispositif d'aide aux investissements en exploitations pour la réduction des intrants financé par le plan de relance, fait apparaître que le guide d'instruction des dossiers pour le plan de relance s'apparente plus à une notice d'utilisation des applications listant les tâches à réaliser qu'à une procédure établissant les rôles respectifs des intervenants et les niveaux de contrôle à intégrer comme préconisé par le guide pour la rédaction des manuels de procédure précité.

Pour ce qui concerne le conventionnement des « aides » (subventions), la mission relève une incohérence entre le manuel précité et la pratique constatée lors du test. En effet, le manuel, conformément à la loi du 12 avril 2000⁷, prescrit le recours à une convention pour les aides au-delà de 23 000 €, en contradiction avec l'avis du service juridique, recueilli par la mission, qui affirme qu'une convention n'est pas nécessaire pour attribuer une aide quel que soit son montant⁸.

⁶ note de service FAM, 1er décembre 2020

⁷ L'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 modifiée relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations stipule que « l'autorité administrative ...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 ». Le décret n°2001-495 du 6 juin 2001 définit le seuil à 23000 euros (montant annuel).

⁸ D'après le service juridique de FranceAgriMer, il est établi qu' « un concours financier accordé sur la base du respect des critères d'éligibilité des demandeurs, prédéfinis dans une décision FranceAgriMer, et, partant, non soumis à sa discrétion, ne peut être considérée comme une subvention au sens de la loi du 12 avril 2000 » susvisée. L'aide dans le cadre du plan de relance n'étant pas une subvention, il n'est pas nécessaire de recourir à une convention et une simple décision d'octroi suffit.

Les outils de déploiement du CI sont réalisés par les services « métier » accompagnés par leur référent contrôle interne agissant sous l'impulsion du service en charge de l'animation du réseau. Or, l'animation et la coordination de la mise en œuvre du CI repose sur le service contrôle interne et amélioration des processus (CIAP) rattaché au Secrétariat Général et composé d'une unique personne (la cheffe du service). Cette personne s'appuie sur trois référents situés dans les services « métier » en charge respectivement du CI comptable, du CI budgétaire et du CI relatif aux aides européennes. De plus, un poste de référent CI pour les aides nationales, créé au sein de la direction des interventions, a été pourvu en février 2025. Les chefs de service territoriaux dans les DRAAF jouent le rôle de référent contrôle interne et l'un d'entre eux représente l'ensemble des services territoriaux lors des comités stratégiques du pilotage du CI. Lors de la dernière réunion de ce comité (septembre 2024), il a été signalé que le réseau des référents sera élargi à un référent nommé par direction. Une réflexion sur le renforcement de l'animation et des moyens du contrôle interne sur les aides nationales permettrait d'assurer l'impulsion et le suivi pour la déclinaison des outils mentionnés ci-dessus.

La note du 13 octobre 2022 révisant la politique de contrôle interne prévoit qu'une auto-évaluation est effectuée par chaque directeur de l'efficacité de l'environnement de contrôle interne mis en place par ses équipes. L'audit CGAAER 13101-01 de 2015 préconisait à cette fin l'élaboration d'un questionnaire d'auto-évaluation qui était programmée dès 2015. Cette action est toujours en cours : un outil Excel d'autoévaluation est testé avant d'être proposé aux services.

- ***Des contrôles à développer et à tracer pour assurer la maîtrise des risques en matière de gestion des aides nationales***

Lors du test sur le dispositif d'aide aux investissements en exploitations pour la réduction des intrants dans le cadre du plan de relance, il est apparu que l'instruction des dossiers de demande d'aide n'a pas fait l'objet d'un contrôle hiérarchique, ni de supervision tracée avec les points vérifiés lors de ce contrôle. Lors des échanges sur ce point, FranceAgriMer a adressé une fiche de conformité mise en place à compter de 2024 pour renforcer la traçabilité de la supervision effectuée et qui devrait être utilisée pour le dispositif lié à la planification écologique.

Sur le plan de relance, trois contrôles sur place sont planifiés (à partir d'octobre 2024) et sont assurés par le service contrôle et normalisation de FranceAgriMer. Le nombre de bénéficiaires étant de 12 266, le taux de contrôle envisagé à ce stade est faible. D'autres contrôles pourront être prévus ultérieurement en intégrant la contrainte de temps puisque les décisions d'octroi sont intervenues majoritairement au premier semestre 2021 et que l'obligation de conserver les équipements était de 5 ans à partir de la décision d'octroi.

Le contrôle sur place représente un moyen indispensable pour prévenir les risques de fraude et, à ce titre, devrait être mis en œuvre sur chaque dispositif à un taux à adapter selon l'analyse de risques et les moyens disponibles. A l'occasion de la programmation de la politique agricole commune 2023-27 est instaurée une simplification structurelle en mettant fin à l'obligation de maintenir un service spécifique de contrôle et un taux de contrôle sur place obligatoire. FranceAgriMer sera notamment chargé de la coordination et de la réalisation de contrôles assurés jusqu'à maintenant par la mission de contrôle de la régularité des opérations dans le secteur agricole, rattachée au contrôle général économique et financier (CGEFL). Cette restructuration des missions de contrôle sur place en matière d'aides européennes peut également être l'occasion pour FranceAgriMer de renforcer la part des contrôles sur place des aides nationales.

L'absence de traçabilité de contrôle de supervision et de contrôle sur place a aussi été notée sur le dispositif d'aide aux abattoirs du plan de relance instruit par les services territoriaux en DRAAF. A cet égard, le guide d'instruction des dossiers « plan de relance » ne prévoyait aucun contrôle bien que la note de service DG/S_CIAP/N 2022-02 de révision de la politique de contrôle interne de FranceAgriMer demande l'inclusion dans les manuels procédure des trois niveaux de contrôle (niveau 1) : autocontrôle, contrôle croisé, contrôle de supervision (contrôle hiérarchique). Le plan de relance devait être mis en œuvre rapidement et le guide rédigé avait pour objectif d'expliquer aux intérimaires recrutés pour l'instruction des dossiers les tâches à réaliser dans l'applicatif OASIS. La mission considère que l'absence de cadrage (ou modèle) pour rédiger le guide explique ses insuffisances au regard de la politique de contrôle interne, ce qui se traduit également dans le résultat du test montrant un niveau non négligeable d'anomalies (3 dossiers sur 20).

- ***Des Systèmes d'Information (SI) perfectibles pour la traçabilité des opérations, l'interfaçage applicatif et la dématérialisation des procédures***

Indépendamment de la feuille de route informatique de FranceAgriMer 2024-28 en cours d'élaboration, certains projets informatiques représentent des enjeux importants pour l'opérateur et contribueront à améliorer notamment le CIF.

S'agissant du SI financier SIREPA, il s'agit d'un progiciel datant de plus de dix ans, maintenu en condition opérationnelle via un contrat support qui court jusqu'à fin 2026 mais ne pouvant plus évoluer pour prendre en compte les nouvelles exigences réglementaires. Les notices SIREPA qui datent de 2017 ne sont plus remises à jour (à titre d'exemple, « SI2mu_sircm » ne fait pas état en p 5 de la dernière version du code de la commande publique). FranceAgriMer s'est engagé depuis 2022 dans un projet de bascule vers un outil plus moderne (progiciel PEP) qui permettra d'obtenir des états européens conformes, d'améliorer la préparation des documents budgétaires conformément au décret GBCP, d'éditer et de consolider les données relatives aux marchés publics, contribuant ainsi à renforcer le contrôle interne financier. Il n'a pas été encore décidé au 1^{er} décembre 2024 si la bascule au SI PEP Premium aura lieu au 1^{er} janvier 2025 ou 2026, des tests ayant encore lieu pour vérifier la volumétrie et les fonctionnalités du progiciel dans les différents cas d'usage pouvant se présenter.⁹

Un autre projet d'importance pour le CIF concerne le besoin de dématérialisation du visa comptable pour l'ensemble des paiements. En effet, l'application pour les visas comptables (VISU) ne comprend aujourd'hui que les aides européennes et l'interface de SIVAL NL (applicatif d'ordonnancement des aides nationales) avec VISU, initialement prévue au 2ème trimestre 2024, a été reportée au début 2025¹⁰. Cet interfaçage devrait simplifier la gestion du visa comptable qui reposait jusqu'à fin 2024 sur des justificatifs de paiement disponibles selon quatre modalités différentes en fonction du type de paiement (transmission par messagerie, par la Plateforme d'Acquisition des Données, dans l'espace partagé, ou dans VISU).

⁹ Lors de la phase contradictoire de l'audit qui s'est déroulée jusqu'au 10 février 2025, la mission a été informée de la décision de repousser la bascule à PEP Premium au 1^{er} janvier 2026.

¹⁰ Lors de la phase contradictoire en février 2025, l'Agence comptable a confirmé que les visas comptables pour les aides nationales sont désormais dématérialisés dans VISU.

En matière de liquidation de la paie, l'interfaçage des applications GAPAIE et SIREPA représenterait également une simplification de même que celui de l'application de gestion des ressources humains, RH Virtualia à GAPAIE.

Ce besoin d'automatisation touche également certains applicatifs de gestion des aides : à titre d'exemple, pour le dispositif d'aide aux abattoirs, les services territoriaux des DRAAF assurent le suivi des dépenses pour les versements d'acomptes sur des tableurs en dehors d'un applicatif métier, ce qui génère un risque accru d'erreurs et limite la traçabilité de ces opérations.

Le report de la mise en production de ces différents projets s'explique en partie par la charge que représente le recettage côté « métier » de ces SI qui doivent être testés pour limiter les risques d'anomalies ultérieures. Ce travail ne peut être mené que s'il a été intégré dans le plan de charge des équipes « métier » à la juste mesure de ce qu'il représente. Les futures applications devront prendre en charge le suivi des dossiers (calcul d'acompte...) et les justificatifs afin d'améliorer la traçabilité et la supervision tout en incluant des contrôles embarqués. Enfin, ces outils devront être suffisamment paramétrables pour faciliter l'adaptation aux évolutions réglementaires.

2.1.2. Appréciation du niveau de maîtrise des risques

Les auditeurs relèvent que le contrôle interne et en particulier le CIF est bien ancré dans l'établissement à travers une politique aboutie couvrant les différentes dimensions des référentiels de contrôle interne (cf supra 2.1.1). Pour autant, le niveau de maîtrise des risques n'est pas homogène selon les activités et des outils nécessitent d'être développés pour une meilleure appropriation du CIF par les agents et une amélioration de la régularité des procédures dans le domaine des interventions nationales et budgétaire. Alors que les montants des paiements d'aides nationales sont du même niveau (voire d'un niveau supérieur) à celui des paiements des aides européennes, les risques liés la gestion de ces aides nationales peuvent avoir une incidence financière importante et leur maîtrise participe au CIF.

Dans la matrice définitive des risques, les risques résiduels associés à l'objectif de « mettre en place un CIF conforme aux directives et relié aux activités "métier" » sont classés, compte tenu des mesures de contrôles mises en œuvre par FranceAgriMer et du niveau de maîtrise des risques estimé par les auditeurs, en criticité « majeure » pour deux risques : « Outils de déploiement du CIF peu concrets et opérationnels pour l'ensemble des agents » et « Absence de sécurisation budgétaire et comptable par le CIF » et en criticité mineure, pour les cinq autres.

2.1.3. Recommandations

Sur la base des constats et de l'analyse des risques résiduels exposés ci-dessus partagés avec les audités et sur la base des éléments reçus en phase contradictoire¹¹, la mission formule les recommandations suivantes :

¹¹ Document « PJ2-SAF : Note relative au dialogue de gestion budgétaire »

R1. Développer les procédures de contrôle interne sur les dispositifs nationaux d'intervention et sur le pilotage budgétaire intégrant le cadre réglementaire et les orientations de l'établissement en matière de CI. En particulier :

- préciser dans les procédures budgétaires la contribution attendue de la direction des interventions pour affiner les prévisions de décaissements de crédits de paiement. Prévoir l'autorisation préalable du CA pour l'engagement des dépenses sur compte propre, supérieures à un seuil à définir (en vertu de l'article 194 du décret GBCP),

-rédiger un manuel de procédure pour les dispositifs nationaux de type « premier arrivé, premier servi » (de type plan de relance ou planification écologique) établissant les rôles des intervenants internes : gestionnaire, validateur... en lien avec les outils applicatifs.

Mener chaque année des audits internes sur les processus d'interventions nationales comme celui du plan de relance. **[FranceAgriMer]**

Le retour d'expérience de la gestion du plan de relance peut être l'occasion de renforcer le contrôle interne sur la gestion des aides nationales alors que les crédits de la planification écologique seront en partie gérés par FranceAgriMer.

R2. Renforcer la maîtrise des risques par l'instauration de contrôles sur les dispositifs nationaux d'intervention : prévoir des contrôles hiérarchiques / de supervision systématiques dans les procédures d'instruction des aides qui soient tracés dans les applicatifs « métier », réaliser des contrôles sur place dans un contexte où les taux de contrôle sur certains dispositifs européens s'assouplissent et permettent un rééquilibrage vers les dispositifs nationaux. **[FranceAgriMer]**

2.2. Risques liés à l'objectif stratégique n°2 : assurer la soutenabilité budgétaire en vue de permettre à l'entité de conduire ses missions et ses activités.

Les auditeurs ont considéré que l'atteinte de cet objectif stratégique repose sur la réalisation de trois tâches :

- préparer la programmation budgétaire initiale en tenant compte des évolutions d'activités prévisibles ;
- suivre l'exécution du budget et actualiser la programmation en tant que de besoin ;
- produire des états de dépense et de recette fiables pour alimenter le compte financier.

Les risques inhérents à ces tâches sont :

- un manque de personnel spécialisé sur les fonctions financières ;
- des ressources budgétaires insuffisantes au fonctionnement de l'entité (y/c en termes d'ETP) et à la réalisation de ses missions (subvention d'intervention) dans un contexte de multiplicité des financeurs et des modalités de gestion ;
- une faille dans le suivi sincère des dépenses et notamment des restes à payer. Une mauvaise qualité des prévisions pouvant mettre la tutelle en difficulté.

2.2.1. Les constats dressés par la mission et l'analyse qu'elle en fait

La fonction financière de l'établissement est bien identifiable et les organigrammes fonctionnels nominatifs transmis font état des suppléances en cas d'absence d'un agent, tant côté ordonnateur que comptable.

Les comptes financiers 2022 et 2023 affichent un solde budgétaire négatif (-18,6 M€ en 2023 et -7,9 M€ en 2022) qui reste absorbable par l'établissement alors que l'exécution était de 433 M€ de CP en 2023 (505 M€ en 2022) et que le niveau de trésorerie était de 886 M€ en 2023 (627 M€ en 2022). Pour autant, ce niveau de trésorerie est à mettre en regard de celui des restes à payer (536,8 M€ en 2023) et du niveau du besoin en fonds de roulement largement négatif (-856 M€) traduisant que l'essentiel de la trésorerie est déjà préempté par des sorties de trésorerie futures dont des remboursements d'emprunts. L'essentiel des flux de trésorerie s'est déroulé sur compte de tiers en 2023 (1,1 Md de dépenses) correspondant à des versements d'intervention.

Compte tenu de l'étanchéité des comptes de tiers, leur gestion nécessite un suivi rapproché de leur solde de trésorerie pour garantir qu'ils sont alimentés suffisamment et éviter les ruptures de paiement des aides.

Plusieurs dispositifs sur compte propre font l'objet de tableaux de prévisions pluriannuelles des décaissements mais pas tous (sur le plan de relance agriculture avec 180 M€ de reste à payer, la visibilité de l'échéancier de décaissement est limitée même dans l'année). La trésorerie de l'établissement limite le risque de ressources insuffisantes mais des réunions de trésorerie régulières (tous les deux mois) avec la tutelle, l'Agent comptable et le CBCM s'imposent néanmoins (en plus des réunions mensuelles pour la trésorerie FEAGA avec la mission de coordination des organismes payeurs des fonds agricoles). En effet, même si le dispositif de suivi de la trésorerie mis en place au sein de l'établissement est robuste, ses multiples composantes rendent son suivi complexe (avis partagé par la tutelle, exprimé par le service des affaires financières, sociales et logistiques).

La soutenabilité budgétaire s'apprécie au vu de différents indicateurs financiers dont les restes à payer. Cela suppose que la correspondance entre les engagements juridiques (EJ) et les engagements financiers soit la plus parfaite possible ce qui n'est pas totalement avéré au sein de FranceAgriMer.

- *Test sur le dispositif d'aide aux investissements en exploitations***

Lors du test réalisé sur le dispositif d'aide aux investissements en exploitations pour la réduction des intrants dans le cadre du plan de relance, il est apparu que l'EJ était validé dans l'application SIREPA deux mois après la notification de la décision d'octroi de la subvention. De même, un contrôle de supervision réalisé le 1er septembre 2023 portant sur le plan pêche montre que l'engagement juridique pour certaines interventions ne se traduit pas automatiquement par un EJ sous SIREPA et que le délai entre les deux peut aller jusqu'à 9 mois.

Lorsque la convention ou la décision d'octroi de l'aide devient caduque, il conviendrait de la clôturer puisqu'elle ne peut plus servir de base à des paiements. Les Autorisations d'engagement (AE) restantes sur cette convention (ou décision d'octroi) devraient être désengagées. A titre d'exemple, sur l'aide aux investissements en exploitations pour la réduction des intrants, la date limite de demande de versement à FranceAgriMer était au plus tard 28 mois (selon la décision N° INTV-SIIF 2022-44) suivant l'autorisation d'achat, soit au plus tard fin mai 2023. Pour autant, un reste à payer de 11 861 639 € au 31/12/2023 était toujours comptabilisé sur ce dispositif.

La note relative au calendrier de clôture budgétaire et comptable fait référence à une actualisation des engagements non ordonnancés comme en mars, juin et septembre sans détailler si un passage en revue des contrats et conventions les plus anciens est réalisé. Le service des affaires financières fait état d'un dialogue trimestriel sur le sujet avec les directions ayant permis de désengager 20.339 dossiers pour un montant total de 154 M€ depuis 2017. Le niveau de ces désengagements confirme l'importance de cette démarche pour la fiabilisation des restes à payer.

Deux constats peuvent être dressés :

- la validation de l'EJ dans l'application financière (SIREPA) n'est pas systématiquement préalable à la notification d'attribution d'une aide (décision d'octroi ou convention de subvention) et peut être postérieure de plusieurs mois à cette notification,
- des décisions ou conventions d'aide caduques ne sont pas systématiquement clôturées (ne permettant pas de désengager les AE correspondantes).

L'établissement, conscient de l'importance de la sincérité des restes à payer, a déjà entrepris des mesures pour le fiabiliser. Il a élaboré un projet de procédure pour organiser le travail de clôture des conventions caduques avec, en ultime recours, la possibilité pour le service des affaires financières de désengager des EJ relevant de telles conventions. Une formation a été réalisée au cours de l'année 2024 auprès de l'ensemble de l'encadrement afin de les sensibiliser aux problématiques relevant de ces sujets.

Concernant l'antériorité de l'engagement budgétaire dans le SI financier par rapport à la notification d'attribution de subventions (relevant des applicatifs « métier » gérant les aides), elle est d'autant plus nécessaire que l'étape de validation de l'EJ dans le SI financier (appelée visa 4 et opérée par le service des affaires financières) vise à s'assurer de la disponibilité budgétaire pour couvrir l'engagement.

FranceAgriMer a confié à CAPGEMINI une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour apporter un diagnostic des processus techniques d'engagements financiers existants dans les applicatifs « métier » et proposer des solutions pour garantir un traitement conforme des engagements juridiques-financiers dans les SI. Cette mission a signalé (cf rapport d'étude de CAP GEMINI du 24 mai 2024) qu'il existe des autorisations juridiques initiées et validées dans les applicatifs « métier » qui seraient potentiellement communiquées aux bénéficiaires, sans avoir fait l'objet préalablement d'un contrôle d'engagement dans SIREPA. Suite à ce constat, il a été décidé de conditionner l'émission des documents de notification d'aide à « la présence de l'EJ et au montant de l'EJ dans SIREPA » (via un retour de l'information du visa 4 de l'EJ SIREPA dans l'applicatif « métier »). Cette décision étant relativement récente, la mission n'a pas eu communication du calendrier de sa mise en œuvre dans un contexte où un changement de progiciel financier pourrait intervenir dès le 1^{er} janvier 2025. En tout état de cause, ces évolutions applicatives doivent être considérées en priorité au regard de la fiabilisation des engagements qu'elles apporteront. En vue d'automatiser ce processus, la vérification de la disponibilité financière lors de l'engagement juridique pourrait passer par une simple interrogation du SI financier par le SI aide. Cet interfaçage permettrait également de bloquer l'émission de décision d'octroi tant que cette disponibilité financière et la création de l'engagement juridique dont elle dépend ne sont pas effectives.

- ***Test sur la paye***

Le test réalisé par la mission sur la paye n'a pas fait apparaître d'anomalie, sauf en ce qui concerne la transmission des informations individuelles des agents à l'établissement par la tutelle. Cela a conduit parfois à retarder la prise en compte des avancements, générant des rappels de paye. Concernant le visa du contrôleur budgétaire sur les contrats de recrutement en contrat à durée déterminée, il ne s'applique que sur ceux en dehors d'un référentiel sans que ce dernier ait été clairement défini. Une clarification du référentiel serait nécessaire compte tenu que ce type de contrat engage l'établissement financièrement pour une certaine durée.

2.2.2. Appréciation de la maîtrise des risques

Les auditeurs relèvent que la fonction budgétaire de l'établissement est robuste, que le niveau de trésorerie élevé est de nature à honorer les engagements déjà souscrits et prévus dans le cadre de la programmation en cours d'année et lors des années ultérieures assurant une soutenabilité budgétaire.

Pour autant certains indicateurs financiers méritent d'être fiabilisés. En particulier, l'indicateur de reste à payer est un élément qui permet d'anticiper les dépenses futures et de mieux apprécier le volume de trésorerie. Si cet indicateur est faussé, la tutelle n'aura pas la visibilité adéquate pour anticiper la trajectoire financière de l'établissement.

Les risques résiduels associés à l'objectif de disposer d'une soutenabilité budgétaire et d'une capacité de l'entité à conduire ses missions et ses activités sont classés, compte tenu des mesures de contrôles mises en œuvre par FranceAgriMer et du niveau de maîtrise des risques estimé par les auditeurs, en criticité majeure, pour l'un des trois « Faille dans le suivi sincère des dépenses et notamment des restes à payer, mauvaise qualité des prévisions » et en criticité mineure, pour les deux autres.

2.2.3. Recommandation

Sur la base des constats et de l'analyse des risques résiduels exposés ci-dessus partagés avec les audités et sur la base des éléments reçus en phase contradictoire, la mission formule la recommandation suivante :

R3. Afin de fiabiliser le montant des restes à payer qui concourt à estimer la soutenabilité budgétaire :

-Mettre en œuvre la procédure de traitement des engagements juridiques (EJ) non ordonnancés datant de septembre 2024 (SAF/SG de FranceAgriMer).

- Lancer en priorité le développement applicatif (avec l'interfaçage SI financier et "métier") permettant de conditionner l'émission des documents de notification d'aide (relevant de l'applicatif "métier") à la validation de l'EJ dans le SI financier pour fiabiliser le suivi budgétaire (SSI/SG de FranceAgriMer) [FranceAgriMer]

2.3. Risques liés à l'objectif stratégique n°3 : au titre de la qualité comptable, réaliser l'ensemble des opérations financières et comptables conformément à l'autorisation budgétaire.

Pour les auditeurs, la réalisation de cet objectif stratégique repose sur une tâche déterminante : mettre en place des dispositifs formalisés et permanents visant à maîtriser les risques afférents à la réalisation des opérations comptables en recettes et en dépenses, depuis leur fait générateur jusqu'à leur dénouement comptable.

Les risques inhérents à cette tâche sont :

- une qualité insuffisante des comptabilités ;
- un manque d'anticipation des difficultés financières conduisant à mettre la tutelle et la gouvernance en difficulté ;
- des irrégularités dans les admissions en non-valeur ;
- un manque de trésorerie pour payer les salariés ainsi que les autres dépenses (interventions...).

2.3.1. Les constats dressés par la mission et l'analyse qu'elle en fait

Le groupement comptable commun à FranceAgriMer, l'INAO (Institut national de l'origine et de la qualité), l'ODEADOM et l'Agence Bio a été mis en place en 2020. Il est pleinement opérationnel et permet de partager l'expérience et les bonnes pratiques comptables. La convention de groupement porte sur la période mai 2020 jusqu'à décembre 2024. Son renouvellement est en cours et nécessite une adoption par chaque conseil d'administration des quatre établissements.

Les dépenses d'intervention font l'objet d'un plan de contrôle hiérarchisé de la dépense (CHD) annuel validé par le Directeur général des Finances publique.

L'Agence comptable (AC) dispose de procédures qui retracent les opérations de comptabilité et d'un organigramme fonctionnel nominatif établissant les rôles respectifs des agents. La modernisation du système d'information budgétaire et comptable mais aussi le déploiement de l'application VISU, initiée en 2019, qui a pour objectif d'unifier les contrôles opérés par le Visa sont des éléments structurants de renforcement du contrôle interne comptable.

La mission a noté que sur ces trois dernières années seize admissions en non-valeur ont eu lieu. Il est à noter que dans certaines procédures collectives la requête de l'AC a été jugée irrecevable les délais étant forclos. Depuis, l'AC s'est dotée d'une procédure relative à la notification des créances revenant au budget national qui prévoit qu'en cas de procédure collective, les services gestionnaires indiquent le montant maximal de la créance potentielle au service recouvrement

L'AC établit un bilan des refus de prise en charge qu'il diffuse à l'ordonnateur permettant une amélioration des dossiers soumis au visa comptable. Il établit des campagnes de contrôles a posteriori qui permettent de faire progresser la qualité du CIF.

2.3.2. Appréciation de la maîtrise des risques

Au cours de leurs travaux, les auditeurs ont constaté la maturité du contrôle interne comptable développé au sein de l'établissement et la professionnalisation des responsables chargés de la mise en œuvre et de l'animation du CIF. Ils considèrent en conséquence que l'organisation générale du CIF, en ce qu'elle concerne tant l'agence comptable que l'établissement lui-même, est aujourd'hui en place, qu'elle fonctionne, et qu'elle sécurise l'ensemble des procédures comptables.

Dans la matrice définitive des risques, la cotation des risques résiduels associés à l'objectif de réaliser l'ensemble des opérations financières et comptables dans le respect de l'autorisation budgétaire, peut donc globalement être classée comme « mineure ».

2.4. Risques liés à l'objectif stratégique n°4 : permettre aux instances de gouvernance et de direction de remplir leur rôle en matière de CIF

Selon les auditeurs, la réalisation de cet objectif stratégique repose sur trois tâches :

- assurer le pilotage d'ensemble du CIF ;
- mettre l'organe de gouvernance en situation d'assurer sa fonction stratégique dans le domaine financier. Lui fournir pour cela des éléments d'appréciation en termes d'exposition aux risques financiers des activités de l'entité ;
- assurer l'information pertinente et régulière de la direction dans le domaine financier.

Les risques inhérents à une mauvaise réalisation de ces tâches sont :

- un CIF inefficace ou inefficient, et des défaillances dans l'information de la tutelle ;
- un manque d'appropriation du CIF par l'organe de gouvernance ;
- l'absence ou l'insuffisance d'informations de la direction, empêchant de prendre les décisions nécessaires.

2.4.1. Les constats dressés par la mission et l'analyse qu'elle en fait

La tutelle laisse une totale autonomie aux opérateurs pour apprécier les processus et les risques qu'ils estiment prioritaires. Elle exerce un pilotage général et un appui méthodologique, par une feuille de route annuelle et des séminaires, qui recommandent aux opérateurs de mettre l'accent sur les processus et les risques significatifs. Conformément à la feuille de route annuelle produite par le bureau de la maîtrise des risques (sous-direction des affaires budgétaires et comptables au sein du Service des Affaires financières, sociales et logistiques au Secrétariat Général du MASA), FranceAgriMer a transmis à la tutelle l'ensemble des documents obligatoires (cartographie des processus, cartographie des risques, plan d'action, contrôle de supervision a posteriori, revue des habilitations, bilan des actions du contrôle interne financier) et facultatifs (plan de contrôle, organigramme fonctionnel nominatif-OFN, plan d'audit). La mission estime qu'à FranceAgriMer le contrôle interne est documenté et correspond aux attendus de la feuille de route (réalisation d'un contrôle de supervision sur la paye, revue des habilitations et des délégations de signature).

Des réunions régulières avec la tutelle (Service des Affaires financières, sociales et logistiques au sein du Secrétariat Général et DGPE) et les différentes parties prenantes (CBCM, Agence France Trésor, direction du budget) sont nécessaires pour le suivi de la trésorerie. Compte tenu des montants budgétaires et de la multiplicité des dispositifs gérés dont certains nécessitent un recours à l'emprunt, une fréquence trimestrielle de ces réunions doit être maintenue.

En matière de pilotage, la mise en place d'un comité stratégique dédié au contrôle interne et présidé par la directrice générale est de nature à faciliter le portage et la diffusion de la démarche et de permettre à la directrice générale d'avoir une information régulière sur le sujet.

L'organe délibérant est également associé à la démarche de contrôle interne puisque le Conseil d'administration a approuvé le 21 novembre 2023 le plan d'action en matière de CIF et de CI « métier », défini sur la base de la cartographie des risques qui lui a été présentée.

2.4.2. Appréciation de la maîtrise des risques

La note révisant la politique de contrôle interne de FranceAgriMer (DG/S-CIAP/N 2022-02) du 13 octobre 2022 établit le mode de pilotage du contrôle interne au sein de l'établissement en s'inscrivant dans le contexte réglementaire et les orientations de la tutelle. Elle définit également les rôles du Conseil d'administration et de la directrice générale en la matière. Sous l'égide du comité stratégique de pilotage du CI, l'actualisation du CI (intégrant le volet CIF) est réalisée régulièrement assurant une prise en compte des enjeux de l'établissement dans un contexte évolutif. De ce fait, la mission considère que les risques associés à l'objectif « permettre aux instances de gouvernance et de direction de remplir leur rôle en matière de CIF » sont mineurs.

2.5. Risques liés à l'objectif stratégique n°5 : appliquer le nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics

Les auditeurs ont considéré que cet objectif stratégique appelle la réalisation de deux tâches :

- diffuser l'information sur le nouveau cadre juridique et ses conséquences ;
- prévenir les risques d'octroi d'un avantage injustifié à autrui.

Le risque inhérent est notamment de mettre en fragilité juridique et financière des agents susceptibles d'être considérés comme des gestionnaires publics.

2.5.1. Constats

Dans le cadre du nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics entré en vigueur le 01/01/2023, la tutelle dans sa feuille de route du 14 mars 2023, demande à ses opérateurs de porter une attention spécifique à la revue de la délégation de signature et à la qualité d'ordonnateur dans les revues d'habilitation.

Le régime de responsabilité financière crée un cadre de responsabilité unifié et commun à tous les gestionnaires publics, sans le limiter comme précédemment aux agents exerçant des fonctions de comptable public.

En 2024, une formation relative aux règles de la comptabilité publique est déployée à l'ensemble des agents de FranceAgriMer (premières sessions les 16 avril avec 37 participants, 27 juin 2024 avec 43 participants et 20 septembre 2024). Cette formation intègre une partie consacrée au nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics.

En matière de procédure d'habilitation un lien est établi entre l'habilitation SIREPA et la délégation de signature et des mises à jour sont réalisées au gré des mobilités¹². Les habilitations sont ainsi revues et recoupées avec les délégations de signature par l'agence comptable, deux fois par exercice et donne lieu à restitution. Dans SIREPA, un paramétrage technique limite les agents ordonnateurs selon leur niveau de visa en fonction de leur profil (par exemple, le visa 1 permet de valider les EJ jusqu'à 60 000 €, le visa 2 jusqu'à 150 000 €) évitant une erreur de validation.

Le personnel de FranceAgriMer doit respecter la charte déontologique dont il a accusé réception individuellement et l'entretien annuel permet de rappeler les engagements s'y rapportant. Des réunions avec les services territoriaux ont été organisées sur le thème de la déontologie : une réunion le 17 mai 2023 sur l'application de la charte de déontologie qui date de 2021 permettant de dresser un premier bilan et d'effectuer un rappel des règles en matière d'acceptation de cadeaux et d'invitations et une réunion en octobre 2023 portant sur postes sensibles.

Dans le plan d'action liés à la cartographie des risques de FranceAgriMer, il est indiqué qu'un contrôle a posteriori de la bonne mise en œuvre des décisions prises suite à déclarations de conflits d'intérêts a été présenté à la DG Agri dans le cadre des suites de l'audit préventif relatif au système de gouvernance.

En matière de lutte contre la fraude, FranceAgriMer s'est doté dès 2016 d'une procédure de recueil et de traitement des signalements dans le champ de ses missions afin que tous les cas de suspicion de fraude puissent être recueillis et traités (Note interne SG/S_CIAP/NS 2023-03 du 23 juin 2023).

La mission considère que la détection des double-financements représente un levier essentiel de la lutte contre la fraude. Aucune procédure ne décrit les mesures de prévention de ce risque pour les dispositifs de FranceAgriMer mais aussi des autres financeurs (ASP, régions...). Il paraît indispensable de développer en lien avec ces autres financeurs et la tutelle, des procédures à appliquer de façon systématique sur chaque dispositif.

2.5.2. Appréciation de la maîtrise des risques

L'organisation et le fonctionnement de FranceAgriMer sécurisent les chaînes comptable et budgétaire. En outre, le CIF mis en place par FranceAgriMer permet de prévenir et de maîtriser les principaux risques auxquels est soumis l'établissement. Celui-ci a fait évoluer ces procédures notamment en matière de fraude pour prendre en compte les retours d'expérience et l'évolution du contexte, alors que la Commission européenne a renforcé ces dernières années ses exigences en matière d'intégrité, d'éthique et de lutte contre la fraude.

Anticipant le régime de responsabilité financière des gestionnaires publics entré en vigueur en 2023, FranceAgriMer a mis à plat les délégations de signature et les habilitations dans le SI financier.

En l'état actuel de son appréciation de la jurisprudence lacunaire sur le sujet, la mission considère que les risques liés à l'objectif « d'appliquer le nouveau régime de responsabilité financière des gestionnaires publics » sont mineurs. Néanmoins, compte tenu des difficultés liés au contrôle systématique des doubles financements et des contrôles sur place qui sont des risques majeurs (cf ci-dessus, § 2.1 et recommandation 2), ce point doit encore faire l'objet d'une attention soutenue de la part de l'établissement.

¹² (PJ15 1er envoi et B8 2ème envoi-annexe 4 de la décision sur les habilitations SIREPA)

3. ANALYSE DE LA GESTION ET DE LA MAITRISE DES RISQUES DE L'ODEADOM

Cette partie du rapport présente et synthétise les éléments contenus dans la matrice définitive des risques¹³.

3.1. Risques liés à l'objectif stratégique n°1 : mettre en place un CIF conforme aux directives de la DGFIP et aux orientations du MASA, en cohérence avec les activités "métier"

Dans la matrice des risques, les auditeurs ont considéré que l'atteinte de cet objectif stratégique doit faire appel à la réalisation de quatre tâches :

- asseoir la démarche sur les objectifs stratégiques de l'établissement en couvrant les risques financiers majeurs inhérents à l'ensemble de l'activité ("interventions" et "support") ;
- faire du CIF un réel outil d'amélioration d'ensemble que les agents se sont appropriés ;
- réaliser des contrôles pour évaluer la maîtrise des risques y compris côté métier et améliorer le CIF ;
- disposer d'un système d'information qui permette l'organisation, la documentation et la traçabilité de l'activité et concourant ainsi au contrôle interne.

L'équipe d'audit a estimé qu'une réalisation incomplète de ces tâches fait courir un risque d'un CIF non opérationnel et adapté aux enjeux financiers de la structure ne permettant pas de sécuriser les fonctions budgétaires et comptables.

3.1.1. Les constats dressés par la mission et l'analyse qu'elle en fait

- *Une démarche de contrôle interne financier bien intégrée au dispositif global de contrôle interne et orientée vers la poursuite des objectifs stratégiques de l'établissement*

L'ODEADOM est doté d'un Contrat d'Objectif et de Performance (COP) et le ministre adresse au Directeur général une lettre d'objectif qui décline annuellement la stratégie du COP.

La politique du contrôle interne globale (intégrant les risques métier) de l'ODEADOM fait l'objet d'une note datant de 2018 à destination de l'ensemble des agents et des DAAF des cinq départements d'Outre-Mer (DOM) où les Préfets disposent de conventions avec l'établissement. Le système de contrôle interne est établi selon les normes du COSO, instance de référence internationale en matière de gestion des risques répondant ainsi aux dispositions du Règlement délégué (UE) n°907-2014 en ce qui concerne l'agrément des organismes payeurs de fonds européens. Il est envisagé de réviser cette politique du CI pour prendre en considération l'impact de la réforme de responsabilité des gestionnaires publics.

Le CIF ne fait pas l'objet d'une différenciation particulière au sein de la politique de CI et la cartographie couvre des risques relevant des domaines financiers et des « métiers ». C'est à partir de cette cartographie qu'est élaboré le plan d'action annuel.

¹³ Annexe 6.

La cartographie des risques en date du 8 novembre 2023 comprend 19 risques (financiers ou en lien avec les activités « métier ») déclinés dans le plan d'action et 39 risques maîtrisés ou assumés. L'essentiel des risques sont classés en niveau moyen ou faible, seuls deux risques étant identifiés comme forts avec pour chacun une action associée. Parmi ces actions liées au risques forts figure une action reprise dans le plan d'action 2024 mais planifiée depuis 2021. Il s'agit d'une action d'informatisation des références individuelles associée au risque de 'Contrôles insuffisants en matière de gestion de ces références du secteur de la banane' (action 94). Un élément justifiant la durée de mise en œuvre de cette action serait utile (le compte-rendu du comité de pilotage de 2023 indiquant qu'elle n'est mise en œuvre qu'à 50%).

- ***Une gouvernance adaptée pour le partage des enjeux du CIF au sein de l'ODEADOM***

Les priorités et évolutions des documents du CI (cartographie des risques et plan d'action) sont discutées au sein du comité de pilotage du contrôle interne qui se réunit plusieurs fois par an. Ce Comité sous la présidence du Directeur réunit la Directrice adjointe, le Secrétaire Général, le Secrétaire Général adjoint, les chefs de service, l'Agent comptable, le Contrôleur budgétaire, le chef du service en charge de l'audit interne et le chargé de mission « Contrôle interne ».

Une réunion annuelle est organisée avec les services déconcentrés (DAAF) sur les sujets de contrôle interne, la dernière ayant eu lieu le 18/06/2024 et traitait de la lutte contre la fraude. Ces réunions visent à harmoniser les procédures et échanger sur les difficultés et les bonnes pratiques.

La feuille de route 2024 du CI indique qu'un copil contrôle interne sera organisé avec la participation des DAAF au moins une fois par an. Enfin, le plan d'action comporte une action "Systématiser le recueil et la transmission aux services métier des suivis des constats des contrôles pour des modifications des décisions techniques concernées" traduisant la dimension transversale de l'amélioration continue du contrôle interne.

- ***Des manques dans les outils de déploiement du CIF en matière de gestion des aides nationales ou en matière budgétaire nuisant à la régularité des procédures***

Les conventions relatives à la représentation territoriale de l'ODEADOM signées avec chacun des préfets des DOM datent de 2017 et méritent d'être actualisées ce que l'ODEADOM prévoit mais sans échéance fixée. Ces conventions ne rendent plus compte de l'ensemble de l'activité des DAAF pour le compte de l'ODEADOM. Ainsi, la convention avec le Préfet de la Réunion n'évoque pas les crédits d'orientation territorialisés (COT) dont l'attribution et la liquidation sont gérées par la DAAF de la Réunion (1,6 M€ par an).

La mise à jour des guides de procédure participe au contrôle interne en tenant compte de l'évolution des réglementations et des outils. **L'absence de mise à jour de ces guides constitue un risque** évoqué par les DAAF dans le compte-rendu de la réunion de contrôle interne du 5 juin 2023 et dans la cartographie de risques des DAAF (cotation moyenne) même si des progrès ont été notés sur ces deux dernières années.

La mission a pu noter que le guide de procédure structuration de l'élevage n'a pas été remis à jour depuis la bascule dans la Plateforme d'Acquisition des Données (PAD) du dispositif d'aide rendant la première partie du guide obsolète. De même, la mise à jour du guide de procédure bananes semble retardée par le développement de certains modules informatiques de l'aide montrant l'impact du retard des développements des SI sur le CI. **Il existe un guide de procédure pour les aides**

nationales datant de 2015 qui devra être révisé concomitamment avec la rédaction des nouvelles conventions de représentation territoriales (cf Plan d'action suivi d'audit en annexe). A ce stade, il n'inclut pas la procédure de notification des aides d'Etat à jour ou la dématérialisation dans la PAD...). La mise à jour du guide de procédures pour les aides nationales est d'autant plus importante que le montant de ces aides a augmenté notablement depuis 2015 : (38 M€ payés sur l'aide nationale sucrière et près de 6 M€ versés au titre des crédits d'orientation territorialisés) et que la responsabilité financière des gestionnaires publics a été renforcée. Sur certains dispositifs comme les crédits d'orientations territorialisés, il n'existe pas de procédures de gestion et le suivi n'est pas dématérialisé dans un applicatif assurant la traçabilité des différentes étapes d'instruction et de gestion.

Concernant l'aide à l'adaptation des entreprises sucrières à la fin des quotas sucriers (la décision technique 2017-GC11 définit les modalités d'application de ce dispositif), un guide (ou une fiche) de procédure existe. Il n'est pas conforme sur certains points à la décision technique qui prévoit par exemple l'envoi d'un accusé de réception au demandeur contrairement au guide (aucun accusé de réception n'est donc adressé). La décision technique est elle-même non conforme à la réglementation. Ainsi elle ne prescrit pas de convention d'aide malgré le montant de l'aide (supérieur à 23 000 €)¹⁴ ou instaure une durée de 5 ans après le paiement de l'aide pour l'archivage et la conservation des dossiers complets (au lieu des 10 ans stipulés dans les Lignes directrices de l'Union européenne concernant les aides d'Etat dans les secteurs agricole et forestier et dans les zones rurales 2014-2020).

De même, sur les dépenses de fonctionnement, le guide de procédure pour la paie date de 2019 et l'évaluation de la maturité des risques 2024 réalisée par l'ODEADOM indique que la documentation sur ce processus est incomplète, ne couvrant pas l'ensemble des pans de l'activité du service ou l'ensemble des aspects (métiers / outils / contrôles) attachés aux tâches.

Enfin, concernant le processus d'engagement de crédits, il est à noter qu'en vertu de l'article 194 du Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (décret GBCP) l'organe délibérant fixe, pour les autres contrats qu'immobiliers, un seuil pour l'autorisation préalable qu'il détermine. Cette sollicitation pour autorisation préalable sur les plus grosses dépenses implique l'organe délibérant dans la gestion des risques de l'établissement. Ce seuil d'engagement pour autorisation préalable n'a pas été fixé à l'ODEADOM.

- Des contrôles à développer et à tracer pour assurer la maîtrise des risques en matière de gestion des crédits d'orientation territorialisés et en matière de paie**

Les aides entièrement nationales concernent peu de dispositifs, la plus importante étant celle à l'adaptation des industries sucrières suite à l'arrêt des quotas (38 M€ de paiements annuels). Cette dernière fait l'objet de contrôles sur place chaque année sur 50% des bénéficiaires (soit deux sucreries contrôlées annuellement). Le contrôle sur place effectué sur la base d'un guide de contrôle

¹⁴ la Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (Article 10) et l'article 1 du décret n°2001-495 du 6 juin 2001 prévoient l'obligation de conclure une convention pour les subventions dont le montant annuel dépasse la somme de 23000 euros.

datant du 26 août 2020 donne lieu à un rapport de l'ODEADOM dont la mission a eu communication pour la dernière campagne.

A l'inverse, pour les crédits d'orientation territorialisés, autre dispositif d'intervention nationale, des investissements sont financés sans que le contrôle sur place assuré par les DAAF ne donne lieu à un rapport de façon systématique. Cela peut fragiliser les services en cas de contrôles ultérieurs. De plus, la durée de conservation des investissements n'est pas mentionnée dans la convention d'aide, ni dans le régime cadre établi par l'ODEADOM limitant la durée après l'octroi de l'aide pour mener des contrôles.

Dans le cadre du plan d'action de maîtrise des risques 2024, une évaluation de la maturité des risques (EMR) sur la paie a été menée en vue de proposer des mesures d'amélioration suite à un constat d'anomalies. Cette EMR prévoyait la mise en place d'une fiche de contrôle de supervision 2ème trimestre 2024 ce qui n'est toujours pas effectif. Sur la paie, la traçabilité des contrôles de supervision par l'ordonnateur n'est donc toujours pas assurée. L'EMR sur la paie précise également que "le risque lié à l'insuffisance de séparation des tâches est un risque assumé (du fait de la taille de la structure) ce qui apparaît également dans le guide de procédure "Paie" : le même agent peut être en charge de la saisie et de la validation de la paie".

3.1.2. Appréciation du niveau de maîtrise des risques

Le CIF mis en place au sein de l'ODEADOM répond aux objectifs fixés par la DGFIP et les orientations du MASA et intègre les activités métier pouvant avoir des incidences financières. Le CIF est actualisé grâce à une gouvernance adaptée impliquant le directeur et l'ensemble des services. La sécurisation des activités est assurée par un ensemble de procédures qui méritent une actualisation régulière afin d'assurer la conformité et homogénéité des pratiques.

Dans la matrice définitive des risques, les risques résiduels associés à l'objectif visant à « mettre en place un CIF conforme aux directives et relié aux activités "métier" » sont classés, compte tenu des mesures de contrôles mises en œuvre par l'ODEADOM et du niveau de maîtrise des risques estimé par les auditeurs, en « majeurs » pour deux « Outils de déploiement du CIF peu concrets et opérationnels pour l'ensemble des agents » et « Absence de sécurisation budgétaire et comptable par le CIF » et mineure pour les quatre autres.

3.1.3. Recommandations

Sur la base des constats et de l'analyse des risques résiduels exposés ci-dessus, la mission formule les recommandations suivantes :

R4. Mettre en place un manuel pour la rédaction des guides de procédure en indiquant le cadrage réglementaire applicable (responsable du Contrôle interne).

Sur cette base mettre à jour régulièrement les guides de procédure de gestion des aides les plus anciens en fonction des principales évolutions (nouvelles aides, nouveaux outils applicatifs métiers, nouvelles réglementations). S'appuyer si besoin sur des groupes métiers dédiés impliquant l'ensemble des services concernés y compris les DAAF pour les interventions (service métier). Proposer au CA un seuil au-delà duquel, pour les dépenses sur compte propre, son autorisation préalable à l'engagement sera requise. [ODEADOM]

R5. Renforcer les contrôles et leur traçabilité : Améliorer la traçabilité de la supervision sur la paie côté ordonnateur en établissant une fiche recensant les points de contrôle. Prévoir un rapport de contrôle sur place pour les dossiers d'investissement financés par les crédits d'orientation territorialisés [ODEADOM]

3.2. Risques liés à l'objectif stratégique n°2 : assurer la soutenabilité budgétaire en vue de permettre à l'entité de conduire ses missions et ses activités.

Les auditeurs ont considéré que l'atteinte de cet objectif stratégique repose sur la réalisation de trois tâches :

- préparer la programmation budgétaire initiale en tenant compte des évolutions d'activités prévisibles ;
- suivre l'exécution du budget et actualiser la programmation en tant que de besoin ;
- produire des états de dépense et de recette fiables pour alimenter le compte financier.

Les risques inhérents à ces tâches sont :

- un manque de personnel spécialisé sur les fonctions financières ;
- des ressources budgétaires insuffisantes au fonctionnement de l'entité (y compris en termes d'Equivalent Temps Plein, ETP) et à la réalisation de ses missions (subvention d'intervention) dans un contexte de multiplicité des financeurs et des modalités de gestion ;
- un système d'information défaillant en termes de continuité (maintien en condition opérationnelle) et inadapté pour la traçabilité des opérations et la réalisation des contrôles.

3.2.1. Les constats dressés par la mission et l'analyse qu'elle en fait

Du fait de la taille réduite des équipes de l'ODEADOM, la vacance d'un poste peut perturber l'activité. La continuité de la fonction de secrétaire général est ainsi essentielle pour la production des éléments budgétaires requis par le décret GBCP et leur fiabilité ou l'exécution de la dépense à travers le traitement des factures dans les délais.

Pour faire face à cette fragilité, l'ODEADOM a créé et pourvu un poste de secrétaire général adjoint qui seconde en particulier le secrétaire général sur les aspects budgétaires, ce qui consolide cette fonction. Cette sécurisation est d'autant plus importante que l'ODEADOM sous-exécute chaque année son plafond d'emploi traduisant une difficulté à recruter rapidement.

Par ailleurs, une convention a été signée en octobre 2021 avec l'Agence comptable pour lui confier certaines missions relevant de l'ordonnateur et renforcer ainsi la fonction financière. Ainsi, l'AC apporte un appui technique pour l'élaboration des budgets ou pour la saisie et le suivi des maquettes financières.

Les comptes financiers affichent un solde budgétaire positif en 2021 (+1,5 M€) et en 2023 (+1,1 M€) et négatif en 2022 (-0,99 M€) à mettre en regard des dépenses budgétaires oscillant entre 10,2 M€ (pour 2021) et 13,6 M€ (pour 2022) sur ces trois dernières années. L'essentiel des dépenses d'intervention sont sur compte de tiers et se sont élevées autour de 362 M€ en 2022 et 2023.

Le niveau de trésorerie était de 21,8 M€ en 2023 (26,9 M€ en 2022) pour un niveau de restes à payer de 13,4 M€ (en augmentation de 1,4 M€ par rapport à 2022) et un besoin en fonds de roulement négatif (-18,9 M€). Le fonds de roulement est positif (2,8 M€) et l'établissement dispose d'une marge pour faire face aux dépenses à venir.

Il est à noter que les investissements informatiques ont été financés par les fonds propres de l'opérateur jusqu'à maintenant ce qui peut expliquer la diminution de la trésorerie et du fonds de roulement entre 2022 et 2023. **Si la situation de l'établissement le permet, ce mode de financement ne pourra sans doute pas se pérenniser jusqu'à l'aboutissement des différents chantiers SI qui semblent devoir de poursuivre pour quelques années.** Dans l'état actuel des choses la soutenabilité budgétaire de l'ODEADOM est assurée. La mission n'est toutefois pas en mesure d'indiquer à partir de quel exercice la tutelle devra prévoir une subvention pour charges d'investissement au profit du SI.

Les systèmes d'information représentent un élément clé du contrôle interne puisqu'ils peuvent assurer la traçabilité des opérations, la conservation des justificatifs dématérialisés et intégrer des contrôles embarqués. L'ODEADOM fait face à de multiples besoins en la matière. Un gros projet informatique le mobilise : celui de la migration technique imposée d'ANDROMAID, application de gestion des aides, sous un nouveau langage (Angular) pour une question d'obsolescence du langage antérieur, projet qui a pris du retard dans un contexte où d'autres développements attendent. Certaines automatisations (contrôles embarqués) dépendent de la bascule dans ANDROMAID (du fait de l'obsolescence de certains logiciels comme le logiciel CANNE). Est prévue également la bascule des demandes d'aide canne à sucre et bananes dans la Plateforme d'Acquisition des Données (PAD) mais aussi des aides nationales (pour ces dernières, aucune date n'est fixée). La sécurisation du paiement des aides à la banane dépend pour sa part de la mise en production de l'outil REFIBAN (prévue pour 2025).

Côté gestion budgétaire, la bascule à PEP Premium (même progiciel que pour FranceAgriMer) annoncée au 1er janvier 2025 devrait apporter des améliorations dans la traçabilité et l'automatisation. C'est le cas de certains justificatifs de paiement qui ne sont pas accessibles dans SIREPA mais enregistrés sur le réseau dans un répertoire partagé. De plus, la gestion des aides nationales comme celle des crédits d'orientation territorialisés ou l'aide à l'adaptation des entreprises sucrières suite à l'arrêt des quotas, dispositifs encore gérés sous format papier, basculeraient également dans PEP Premium. Enfin, PEP Premium devrait permettre de rechercher une cession, une opposition ou une compensation quel que soit le budget. L'ODEADOM dispose de ses propres instances de pilotage de son projet de bascule vers PEP PREMIUM (comme FranceAgriMer de son côté). **Une bascule simultanée des deux établissements est à privilégier pour simplifier le travail du groupement comptable commun aux deux opérateurs.**

La dématérialisation du visa comptable n'est pas encore effective pour certaines aides nationales alors qu'elle permettrait de simplifier, sécuriser et améliorer la traçabilité de cette activité. A titre d'exemple, le visa sur l'aide à l'adaptation des entreprises sucrières suite à l'arrêt des quotas n'est pas tracé dans une application. Après le visa comptable, une demande de paiement est saisie manuellement dans l'outil budgétaire et comptable SIREPA par l'agence comptable (avec le risque d'erreur associé).

De même, les applications GAPAIE et SIREPA qui interviennent toutes deux dans la liquidation de la paie ne sont pas interfacées et l'application de gestion des ressources humains, RH Virtualia, est déconnectée de GAPAIE. Certains éléments justificatifs de la paie ne sont pas dématérialisés (les demandes de paiement sont imprimées pour signature par exemple).

L'automatisation de certaines actions dans les SI réduirait les risques financiers comme le suivi des dates des conventions d'aide arrivant à échéance sans avoir été soldées.

3.2.2. Appréciation du niveau de maîtrise des risques

L'ODEADOM a pris des mesures pour consolider la fonction financière qui a pu être fragilisée dans le passé. La soutenabilité budgétaire de l'établissement est assurée et le niveau confortable des fonds propres (trésorerie) a permis le financement des investissements informatiques sur ces crédits. De nombreux développements informatiques sont encore attendus et le mode de financement sera sans doute à revoir dans la durée. Certains projets prennent du retard et la question de la disponibilité des équipes (fortement mobilisées dans la gestion courante) pour y faire face semble être un facteur limitant.

3.2.3. Recommandation

Sur la base des constats et de l'analyse des risques résiduels exposés ci-dessus, la mission formule la recommandation suivante :

R6. Afin d'accélérer la mise en production des applicatifs prévus tant pour la gestion financière que pour la gestion des aides en vue d'automatiser et sécuriser les procédures, produire une feuille de route des SI assortie d'une analyse de risques et d'un plan de financement. Sur cette base adapter le plan de charge des équipes à mobiliser sur ces sujets (y compris les services « métier » assurant le recettage).
[ODEADOM]

Cette recommandation suppose que les moyens humains de ces établissements, prévus par la tutelle, intègrent cette charge additionnelle d'activité liée au développement de ces nouvelles applications.

3.3. Risques liés à l'objectif stratégique n°3 : au titre de la qualité comptable, réaliser l'ensemble des opérations financières et comptables conformément à l'autorisation budgétaire.

Pour les auditeurs, la réalisation de cet objectif stratégique repose sur une tâche déterminante : mettre en place des dispositifs formalisés et permanents visant à maîtriser les risques afférents à la réalisation des opérations comptables en recettes et en dépenses, depuis leur fait générateur jusqu'à leur dénouement comptable.

Les risques inhérents à cette tâche sont :

- une qualité insuffisante des comptabilités ;
- un manque d'anticipation des difficultés financières conduisant à mettre la tutelle et la gouvernance en difficulté ;
- un manque de trésorerie pour payer les salariés ainsi que les autres dépenses (interventions...).

1.1.1. Les constats dressés par la mission et l'analyse qu'elle en fait

- ***Procédures et qualité des comptes.***

Le groupement comptable commun à FAM, INAO, ODEADOM et Agence Bio a été mis en place en 2020. Il est pleinement opérationnel et permet de partager l'expérience et les bonnes pratiques comptables, notamment en provenance de FAM. Les constats réalisés pour FranceAgriMer (cf partie 2.3.1) relatifs au groupement comptable valent également pour le périmètre de l'ODEADOM.

L'agence comptable s'est dotée de procédures comptables et d'un organigramme fonctionnel détaillé nominatif (OFN) qui sont régulièrement mis à jour. La séparation des tâches entre le gestionnaire et le superviseur est systématique sur l'ensemble des processus comptables. Une personne au sein de l'agence comptable est dédiée à l'animation et la mise en œuvre du contrôle interne comptable.

Au vu des réponses aux questionnaires de qualité comptable DGFIP, la qualité des comptes semble satisfaisante. Aucun rapprochement de l'inventaire physique et comptable n'a jamais été réalisé mais l'écart de l'inventaire non rapproché serait inférieur à 100 k€. Par ailleurs, la date du dernier inventaire physique de l'organisme date de 2019 et une actualisation de l'inventaire comptable des immobilisations a été réalisée de façon exhaustive au 31/12/2023. La trésorerie fait l'objet d'un suivi adéquat de l'avis même de la tutelle côté DGPE, l'essentiel des flux financiers étant des flux liés à des crédits d'intervention sur compte de tiers.

Concernant les contrôles, les dépenses relatives à cinq dispositifs d'intervention font l'objet d'un contrôle hiérarchisé de la dépense en vertu de la lettre du 25 mai 2023 du Directeur général des finances publiques validant le plan de contrôle hiérarchisé (CHD) des dépenses d'intervention de l'ODEADOM..

- ***Test sur la paye***

La mission a réalisé un test sur la paye. Ce test n'a pas fait apparaître d'anomalie, sauf en ce qui concerne la transmission des informations individuelles des agents à l'établissement par la tutelle. La mise en place d'un contrôle de supervision de la paye côté ordonnateur, comme précisé au §3.1.3, est indispensable pour limiter les risques d'erreurs.

3.3.1. Appréciation du niveau de maîtrise des risques

Le contrôle interne comptable est bien documenté et la robustesse du groupement comptable constitue un réel atout pour la fonction financière de l'ODEADOM. Les risques résiduels liés à la qualité comptable comme au suivi de la trésorerie sont maîtrisés et considérés comme « mineurs » par les auditeurs.

3.4. Risques liés à l'objectif stratégique n°4 : permettre aux instances de gouvernance et de direction de remplir leur rôle en matière de CIF

Selon les auditeurs, la réalisation de cet objectif stratégique repose sur trois tâches :

- assurer le pilotage d'ensemble du CIF ;
- mettre l'organe de gouvernance en situation d'assurer sa fonction stratégique dans le domaine financier. Lui fournir pour cela des éléments d'appréciation en termes d'exposition aux risques financiers des activités de l'entité ;
- assurer l'information pertinente et régulière de la direction dans le domaine financier.

Les risques inhérents à une mauvaise réalisation de ces tâches sont :

- un CIF inefficace et inefficient, et des défaillances dans l'information de la tutelle ;
- un manque d'appropriation du CIF par l'organe de gouvernance ;
- l'absence ou l'insuffisance d'informations à l'intention de la direction, empêchant de prendre les décisions nécessaires.

1.1.2. Les constats dressés par la mission et l'analyse qu'elle en fait

La tutelle, côté Service des affaires financières, sociales et logistiques, estime que le dispositif mis en place par l'ODEADOM en matière de contrôle interne budgétaire et comptable répond aux attentes de la feuille de route ministérielle.

Mis à part l'absence de seuil de dépense à partir duquel le CA est sollicité pour autorisation préalable (cf § 3.2.1), celui-ci est informé et impliqué dans le CIF. La mission a pris connaissance du document relatant la présentation au CA du dispositif de contrôle interne le 24 novembre 2023 ainsi que du compte-rendu de la séance de ce CA.

Le Directeur préside le Comité de pilotage de contrôle interne qui, une fois par an, valide les mises à jour de la cartographie des risques et du plan d'actions.

3.4.1. Appréciation du niveau de maîtrise des risques

La mission considère que les risques inhérents liés à une mauvaise implication dans le CIF de la direction, de la tutelle ou de l'organe de gouvernance sont maîtrisés et a classé ces différents risques en catégorie de risque « mineur ».

3.5. Risques liés à l'objectif stratégique n°5 : appliquer le nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics

Conformément aux documents d'accompagnement de la réforme produits par le ministère en charge de l'économie et des finances, les auditeurs ont considéré que cet objectif stratégique appelle la réalisation de deux tâches :

- diffuser l'information sur le nouveau cadre juridique et ses conséquences ;
- prévenir les risques d'octroi d'avantage injustifié à autrui.

Le risque inhérent est notamment de mettre en fragilité juridique et financière des agents susceptibles d'être considérés comme des gestionnaires publics.

1.1.3. Les constats dressés par la mission et l'analyse qu'elle en fait

- ***Une mise en cohérence de la délégation de signature et des habilitations dans les applications de gestion des interventions à assurer***

Cette cohérence vise à sécuriser les acteurs de la chaîne de responsabilité côté ordonnateur en s'assurant qu'ils ne valident pas des actes financiers pour lesquels ils n'ont pas reçu de délégation.

La décision N° 2024 - SG/35 portant délégation de signature donne délégation à 11 personnes et les habilitations ANDROMAID pour les responsables ODEADOM sont attribuées à 13 personnes côté ordonnateur. Pour les autres applications métiers, les responsables secteur n'ont pas tous délégations de signature. Pour autant lorsqu'un responsable réalise un contrôle administratif d'un dossier d'aide, cela vaut engagement et demande de paiement ce qui relève de l'ordonnancement de crédit et nécessite une délégation de signature.

L'ODEADOM ne dispose pas de procédure pour mettre en cohérence les délégations de signature et les habilitations dans les applications métier. Le Secrétariat Général (SG) de l'ODEADOM dans sa réponse au QCI a écrit à la mission que « les superviseurs dans ANDROMAID sont les chefs de pôle et les chefs de service, tous présents dans la délégation de signature, mise à jour par le SG au fil des recrutements. » Dans les faits, la délégation de signature ne comprend pas tous les chefs de pôle qui ont une habilitation de superviseur (ou de responsable) dans une application métier.

- ***Des actions de lutte contre la fraude à renforcer au-delà de la sensibilisation déjà réalisée.***

L'ODEADOM s'est doté d'une charte de déontologie ainsi que d'une procédure de signalement en cas de conflit d'intérêt. Une session de formation interne à l'ODEADOM sur la lutte contre la fraude et la prévention des conflits d'intérêts a réuni 24 participants en septembre 2023. Cette action a été étendue à la totalité des DAAF, avec des formations en visioconférence organisées pour les agents affectés aux missions POSEI. Il est prévu dans la feuille de route 2024 du COP des actions de formation sur la lutte contre la fraude et la sécurité des SI. Trois nouveaux signalements ont été faits au Parquet européen sur les soupçons de fraude constatés lors des contrôles sur place, concernant les aides à la banane et les aides à la diversification animale. La C3OP a maintenu en 2023 une recommandation relative au conflit d'intérêt pour que l'organisme payeur complète ses actions de prévention des conflits d'intérêts et une recommandation relative à la charte d'audit interne (qui doit être actualisée).

La gestion des aides à l'agriculture des DOM étant dispersées au sein de plusieurs opérateurs au sein de l'Etat et relevant aussi des départements d'Outre-Mer, l'absence de double financement d'investissement agricole devrait faire l'objet d'un renforcement du contrôle a priori en développant les relations entre financeurs avec l'appui de la tutelle. Enfin, les aides aux investissements devraient s'accompagner d'une obligation pour le bénéficiaire de conserver en usage ces investissements pour une durée minimum de cinq ans. Cela éviterait le risque d'une revente détournant l'aide de son objectif initial (fraude).

3.5.1. Appréciation du niveau de maîtrise des risques

Du fait de la certification comme organisme payeur de fonds européens, l'ODEADOM s'est muni d'outils de prévention des conflits d'intérêt et de la fraude. Le contrôle interne pourrait encore être développé en matière d'habilitations dans les applications informatiques ainsi que dans le domaine

de la détection des doubles financements d'investissements agricoles pour lesquels aucune procédure n'existe.

3.5.2. Recommandations

Sur la base des constats et de l'analyse des risques résiduels exposés ci-dessus partagés avec les audités et sur la base des éléments reçus en phase contradictoire, la mission formule les recommandations suivantes :

R7. Au niveau du contrôle interne avec l'appui de l'AC, mettre en place une procédure de vérification systématique des habilitations dans les différentes applications en lien avec les délégations de signature. **[ODEADOM]**

R8. Mettre en place une procédure pour éviter les doubles financements d'investissements agricoles entre les différents financeurs et introduire une obligation pour les bénéficiaires d'aide à l'investissement afin qu'ils les conservent une durée minimale de cinq ans (dans le cadre des crédits d'orientation territorialisés) **[ODEADOM]**

4. OPINION DES AUDITEURS

4.1. Effectivité du contrôle interne

Dans la mesure où les principaux risques initialement identifiés se sont révélés, lors de la phase terrain, être maîtrisés et "sous contrôle", les auditeurs estiment que le déploiement et l'animation que les services de FranceAgriMer et l'ODEADOM font de leur CIF ne font pas courir de risques critiques à ces établissements, ni à la tutelle.

Cependant, le CIF mérite d'être amélioré dans le sens des recommandations émises par la mission.

4.2. Opinion des auditeurs sur les plans d'actions élaborés par les audités

Les plans d'actions transmis par FranceAgriMer et l'ODEADOM figurent à l'annexe 8. Le plan transmis par l'ODEADOM est de nature à répondre aux recommandations formulées dans le présent rapport.

Concernant le plan d'actions de FranceAgriMer, des remarques ont été transmises par la mission afin d'améliorer le suivi de leur mise en œuvre. En effet, certaines actions sont difficilement vérifiables par la mission dans la mesure où elles ne sont pas formalisées à travers des instructions ou procédures permettant de s'assurer de leur caractère opérationnel et effectif.

En particulier, concernant la recommandation 2 visant à renforcer la maîtrise des risques par l'instauration de contrôles de supervision sur les dispositifs nationaux d'intervention, FranceAgriMer indique que la recommandation est sans objet, ces contrôles ayant été intégrés dans les applications métier et qu'une fiche avec des points de contrôle a été réalisée sans préciser si la fiche est remplie par le superviseur sur chaque dossier et si elle est conservée dans l'application. La mission considère que ces éléments, pour être opérationnels, devraient être intégrés dans un manuel de

procédure interne pour les dispositifs nationaux de type "premier arrivé, premier servi" qui devrait indiquer le caractère systématique du contrôle de supervision avec le remplissage de la fiche pour chaque dossier (si envisagé comme tel) et les modalités de conservation des fiches (accessibilité dans l'application métier ?). De même, concernant les contrôles sur place, le document intitulé « La PJ6-DI Investissements Agroéquipements - Plan de contrôle »¹⁵ transmis par FranceAgriMer est un document non daté, sans précision sur son éventuelle validation interne (aucun nom n'apparaît). Il ne fait état ni de calendrier, ni de moyens relatifs aux contrôles prévus. La mission s'interroge sur son statut. La PJ7 sur les contrôles des agroéquipements financés par le plan de relance¹⁶ fait état de dossiers qui seraient contrôlés en 2027 ou 2028 c'est-à-dire plus de 5 ans après la date d'attribution de l'aide et donc au-delà de l'obligation de conservation des investissements. Ils interviennent donc trop tard. En tout état de cause, la mission devra pouvoir disposer des premiers rapports de contrôle réalisés au titre du plan de contrôle transmis lors du suivi.

En réponse à la recommandation 3, visant à conditionner l'émission des documents de notification d'aide (relevant des applicatifs "métier") à la validation de l'EJ dans le SI financier pour fiabiliser le suivi budgétaire, FranceAgriMer a produit une demande du SAF adressée au SSI en date du 15 janvier 2025 pour la réalisation de ces développements. La suite réservée à cette demande sera un point à examiner lors du suivi.

Certaines recommandations nécessitent pour leur mise en œuvre une concertation avec la tutelle, soit du fait de leur incidence juridique et organisationnelle, comme celle d'introduire une autorisation préalable du CA pour l'engagement des dépenses sur compte propre les plus élevées (en vertu de l'article 194 du décret GBCP), soit du fait qu'elles dépassent le périmètre du seul établissement en particulier s'agissant du contrôle des doubles financements.

4.3. Conclusion de l'audit et assurance raisonnable

Compte tenu de l'ensemble des éléments présentés, **les auditeurs émettent une assurance raisonnable** sur la capacité des dispositifs de contrôle interne financier mis en place par FranceAgriMer et l'ODEADOM à leur permettre de maîtriser les risques budgétaires et comptables auxquels ils sont soumis. Cette assurance raisonnable est conditionnée par la mise en œuvre du plan d'action en lien avec les recommandations exprimées.

¹⁵ In dossier d'archivage de la mission sur le réseau du CGAAER. G:\30-ESPACE-TECHNIQUE\310-PARTAGE\ESPACE-COMMUN\24052 AUDIT FAM ODEADOM SECURISE\5. Phase restitution\5.4. Commentaires audites\Commentaires FAM

¹⁶ Idem.

François-Gilles LE THEULE

Inspecteur général

Stéphanie MOURIAUX

Inspectrice

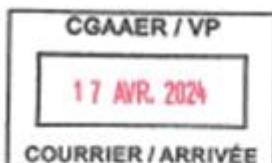
ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission



Cabinet du ministre

Paris, le 16 AVR 2024



Le Directeur 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 853041

V/Réf :

Objet : Audit du contrôle interne financier FranceAgriMer (FAM) et Office de développement de l'économie agricole d'Outre-mer (ODEADOM).

Pj : Fiches d'audit.

Le Ministère de l'Agriculture et de la Souveraineté alimentaire (MASA) a dressé une cartographie des risques comportant notamment le risque n° 4.3. « Qualité des comptabilités financières : risque de dégradation dû à un manque de formalisation, d'organisation et/ou d'appropriation des dispositifs/outils du contrôle interne et financier » ainsi que le risque n° 4.4. « Défaut d'exercice de la tutelle des établissements publics conduisant à un défaut de contribution de leur part à la mise en œuvre des politiques publiques portées par le ministère ». La maîtrise de ces risques contribue à assurer l'efficacité de l'action publique vis-à-vis des usagers et des contribuables.

Dans ce cadre, le Comité Ministériel de l'Audit Interne réuni le 23 janvier 2024 a décidé la réalisation d'un audit interne portant sur le déploiement du contrôle interne financier au sein de FranceAgriMer (FAM) et de l'ODEADOM. Cet audit est inscrit au programme 2024 de la Mission Ministérielle de l'Audit Interne faisant partie de la Mission d'Inspection Générale et d'Audit du COAAER. Le fait que ces deux établissements partagent la même Agence comptable explique que l'audit porte sur les deux établissements en même temps.

FAM (Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer) est un établissement public à caractère administratif, placé sous la tutelle du MASA. FAM a pour principales missions : de favoriser la concertation au sein des filières de l'agriculture et de la pêche ; d'assurer la connaissance et le suivi des marchés ; de gérer des aides publiques nationales et européennes.

.../-

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

L'ODEADOM est un établissement public à caractère administratif et placé sous la double tutelle du MASA et du Ministère de l'Intérieur et des Outre-mer. L'ODEADOM est chargé d'œuvrer au développement durable de l'économie agricole des cinq Départements d'Outre-Mer et des trois collectivités d'Outre-mer. L'ODEADOM a pour mission de renforcer la concertation entre les professionnels et l'administration et d'exercer une activité d'organisme payeur d'aides européennes du Programme d'Options Spécifiques à l'Éloignement et l'Insularité, des compléments nationaux et des aides nationales aux filières agricoles ultramarines.

Les processus à auditer sont les processus budgétaires et comptables des établissements dans le cadre de leur mise en œuvre des missions concourant à l'action publique.

L'activité à auditer est le déploiement du contrôle interne comptable et financier. Ses enjeux sont d'autant plus cruciaux en raison de l'entrée en vigueur récente du nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics.

La mission veillera à l'articulation entre l'audit objet de la présente lettre de mission et les conclusions et recommandations des rapports d'évaluation des Contrats d'Objectifs et de Performance établis en 2023 pour FAM et l'ODEADOM.

À l'issue de la mission, des propositions de mesures correctives et de nouvelles mesures de maîtrise du risque pourront être formulées.

Vous voudrez bien désigner les auditeurs habilités, appelés à conduire cette mission dont le périmètre est détaillé dans les fiches d'audit jointes.

Les auditeurs établiront un document de cadrage de la mission qu'ils soumettront à ma validation avant d'engager leurs investigations. La mission débutera à partir de mai 2024 et un rapport provisoire est attendu pour la fin de l'année 2024.



Sylvain MAESTRACCI

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Prénom Nom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Julie ESCLASSE	CBCM	Adjointe au chef de pôle opérateur	14/06/2024
Alain CYROT	CBCM	Chef de pôle opérateur	14/06/2024
Jean-Marc ECOIFFIER	FranceAgriMer/ ODEADOM	Agent Comptable	24/06/2024
Rodophe JAYET-GENDROT	FranceAgriMer/ ODEADOM	Fondé de pouvoir	24/06/2024
Christine AVELIN	FranceAgriMer	Directrice Générale	08/07/2024
Stéphane LE DEN	FranceAgriMer	Directeur intervention	09/07/2024
Véronique FRIEDRICH	FranceAgriMer	Cheffe du service Contrôle interne	24/06/2024
Laurent HUSS	FranceAgriMer	Chef de la Mission d'audit interne	25/06/2024
Jean-François KUNTGEN	FranceAgriMer	Secrétaire général	25/06/2024
Jean-Philippe HATTAB	FranceAgriMer	Chef du service de la politique et de la stratégie Achat	25/06/2024
Alexandre CENSONI	FranceAgriMer	Chef du service des affaires financières	27/06/2024

Prénom Nom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Benjamin THYWISSEN	FranceAgriMer	Chef du service juridique et coordination communautaire	27/06/2024
Thomas ROCHE	SG/SAFSL	Sous-directeurs des affaires budgétaires et comptables	26/06/2024
Jocelyne YALO	SG/SAFSL/SDABC	Cheffe du bureau de maîtrise des risques	26/06/2024
Sylvie AMIEL	SG/SAFSL/SDABC	Cheffe du bureau de la coordination de la tutelle des opérateurs	26/06/2024
Audrey SAUNIER	SG/SAFSL/SDABC/BCTO	Adjointe à la cheffe du bureau	26/06/2024
Mihajarisoa AUGUSTE	SG/SAFSL/SDABC	Chargée de mission tutelle ODEADOM	26/06/2024
Nadine TOURNAYRE	SG/SAFSL/SDABC	Chargée de mission tutelle FAM	26/06/2024
Rémi MASSON	DGPE/SGPAC	Sous-directeur gouvernance et pilotage	26/06/2024
Yannick FORLOT	DGPE/SGPAC	Adjoint au sous-directeur gouvernance et pilotage	26/06/2024
Camille ROCAULT	DGPE/SGPAC/SDGP	Cheffe du bureau budgets et établissements publics	26/06/2024
Gabrielle BUSSAC-MEDALE	DGPE/SGGP/SDGP/BBEP	Chargée de mission Pilotage budgétaire et tutelle des EP	26/06/2024

Prénom Nom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Jacques ANDRIEU	ODEADOM	DG	02/07/2024
Valérie GOURVENNEC	ODEADOM	DG adjointe	02/07/2024
David BATISTA	ODEADOM	Secrétaire Général	02/07/2024
Patricia REMOND	ODEADOM	Cheffe du service contrôle et suivi des audits	02/07/2024
Sébastien DUTEIS	FranceAgriMer	Chef du service des systèmes d'information	23/10/2024
Jacques PARODI	DAAF-La Réunion	Directeur	12/11/2024
Richard FEUILLADE	DAAF-La Réunion	Chef du Service Economie agricole et filières	12/11/2024
Margaret BIGNAULT	DAAF-La Réunion	Contrôleuse de gestion et référente CIF	12/11/2024
Boris CALLAND	DAAF-La Réunion	Directeur adjoint	12/11/2024
Christophe ROCHON	DAAF-La Réunion	Mission contrôles	12/11/2024
François CASTANIE	DRAAF Bourgogne-Franche-Comté	Chef du service territorial de FranceAgriMer	04/11/2024
Corinne MAITRE	DRAAF Bourgogne-Franche-Comté	Adjointe au chef du service territorial	04/11/2024
Jean-Baptiste RAMBAUD	DRAAF Bourgogne-Franche-Comté	Responsable des contrôles	04/11/2024

Prénom Nom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Marie-Jeanne FOTRE-MULLER	DRAAF Bourgogne-Franche-Comté	Directrice	04/11/2024
Eric AIMON	DRAAF Bourgogne-Franche-Comté	Secrétaire Général	04/11/2024

Annexe 3 : Liste des sigles utilisés

AE	Autorisation d'Engagement
AC	Agence comptable
CA	Conseil d'Administration
CIF	Contrôle interne financier
COP	Contrat d'objectifs et de performance
C3OP	Commission de certification des comptes des organismes payeurs des dépenses financées par les Fonds européens agricoles
COT	Crédits d'Orientation Territorialisés
DAAF	Direction de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt
DB	Direction du budget
Décret GBCP	Décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique
DGFiP	Direction générale des finances publiques
DGPE	Direction Générale de la Performance économique et environnementale des Entreprises
DRAAF	Direction régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt
EJ	Engagement juridique
EMR	Echelle de maturité des risques
FAM	FranceAgriMer
FEAGA	Fonds européen agricole de garantie
MASA	Ministère de l'agriculture, de la souveraineté alimentaire et de la forêt
ODEADOM	Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer
OFN	Organigramme fonctionnel nominatif
QCI	Questionnaire de contrôle interne
QPC	Questionnaire de prise de connaissance
RH	Ressources humaines
SAFSL	Service des Affaires financières, sociales et logistiques (au secrétariat général du MASA)
SCSP	Subvention pour charge de service public
SI	Système d'Information

Annexe 4 : Liste des textes de références

Loi organique n° 2021-1836 du 28/12/2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

Ordonnance n° 2022-408 du 23/03/2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics (RGP).

Décret n° 2022-1605 du 22 décembre 2022 portant application de l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics et modifiant diverses dispositions relatives aux comptables publics.

Décret n° 2012-1246 du 07/11/2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP), notamment :

- **Article 57** : « *Les comptes doivent s'appuyer sur des écritures comptables fiables, intelligibles et pertinentes visant à refléter une image fidèle du patrimoine et de la situation financière.* ».
- **Article 215** : « *Dans chaque organisme est mis en place un dispositif de contrôle interne budgétaire et de contrôle interne comptable. Le dispositif de contrôle interne budgétaire fait l'objet d'une évaluation par l'autorité chargée du contrôle de l'organisme au regard notamment des résultats de l'audit interne.* »

Arrêté du 17/12/ 2015 portant cadre de référence du contrôle interne budgétaire et du contrôle interne comptable applicable aux organismes : appelé aussi cadre de référence des contrôles internes budgétaire et comptable, il définit les aspects méthodologiques, explicite les principes directeurs et la démarche à mettre en œuvre pour déployer le contrôle interne budgétaire et le contrôle interne comptable.

Arrêté du 1er juillet 2015 portant adoption du recueil des normes comptables des établissements publics

Arrêté du 18 décembre 2018 relatif au cadre de référence interministériel du contrôle interne financier applicable aux contrôles internes budgétaire et comptable de l'Etat

Recueils des règles budgétaires des organismes (RRBO) d'une part (septembre 2023), et des normes comptables des établissements publics de l'Etat (RNCEP) d'autre part (juillet 2023).

Annexe 5 : Matrice des risques

FRANCEAGRIMER-MATRICE DEFINITIVE DES RISQUES

Procédures	Sous-procédure	Objectifs des auditeurs pour l'audit interne	Thèmes de l'audit interne	Nature des risques identifiés	Fréquence	Grauté	Critique des risques identifiés	Mesures de contrôle interne attenues par les auditeurs avant réalisation de l'audit	Observations et commentaires			
COP		Assurer la démarcation sur les objectifs stratégiques de l'établissement en assurant les risques financiers importants liés à l'ensemble de l'activité ("interventions" et "support").		Déconnaissance du COP des objectifs stratégiques et des activités "maitrise" ou des personnes "support (RH, fonctionnement...)" (cf. filtre d'audit)	1	4	Majeure	Référence d'un document cadre plurianuel décrivant les activités et les stratégies. Partie d'une annexée "maitrise" pour identifier les personnes maitrisées et les risques importants.	Le COP constitue le document cadre plurianuel qui fixe les objectifs qui sont repris dans le CI pour l'analyse de risque. Le COP identifie un objectif pour faire évoluer les risques en renforçant les compétences juridiques, financières et le CI dans l'axe 5 qui ne se traduit pas dans ce indicateur de suivi. La partie d'objectif du filtre de la DG décline le COP en filtre des objectifs maitrisés.			
				Absence de prise en compte ou non intégration des activités réglementées avec un dispositif du COP qui ne pourra pas être pleinement utile et efficace.	1	4	Majeure	Référence d'une cartographie des processus en lien avec les activités "maitrise". Référence d'une cartographie des risques en lien avec les activités "maitrise".				Lors des risques liés aux objectifs du COP concernant les risques majeurs (par exemple : Difficulté de mise en œuvre du dispositif de soutien ou l'achat public). La cartographie des risques devra être actualisée au vu du nouveau COP. Les mesures d'audit (notamment sur les interventions) sont repérées dans le plan d'action mais ne concernent que les dispositifs européens ou nationaux.
				Risque non pris en compte ou non intégré entraînant un dispositif inefficace.	1	4	Majeure					
			Faire du COP un véritable outil d'amélioration disponible que les agents se sent approprié				Outil de déploiement du COP pour connaître et opérationnaliser pour l'ensemble des agents y compris dans les services régional.	2	3	Majeure	Référence de différents contrôle interne pour chaque activité/maitrise et dans chaque service régional. Référence de procédures opérationnelles accessibles en ligne et différée aux agents à chaque nouvelle mise à jour (en lien avec le plan d'action de réalisation des risques).	Il existe un référent CI conceptuel (M. Roosang) et celui budgétaire (Julien Chade) ainsi que pour les aides européennes. Un référent contrôle interne sur les aides européennes a été mis en place pour faciliter la gestion. A la suite de la révision des règles de contrôle interne particulière aux programmes d'aide ST/la loi d'ET/ACRA, il existe donc un référent contrôle interne dans les ST (les chefs de service jouent ce rôle). Le service contrôle interne maitrise interne et autorisation des programmes (CIAP) en charge de la coordination et de l'ordination du risque en compte d'une unique personne. Certaines procédures en matière budgétaire concernent notamment un module d'allocation du budget, ou d'exécution du budget (pilotage et suivi). Les personnes financières trouvent aussi principalement leur place dans l'AC à l'exception d'une procédure pour les interventions (pôles de suivi). Il est à noter qu'en vertu de l'article 194 du Décret n° 2012-1286 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (dite loi GBCP) l'organisme délibérant fixe, pour les autres contrats qu'il rembourse, un seuil pour l'autorisation préalable qu'il détermine. Cette autorisation préalable prend en compte les plus grosses dépenses impliquant l'organisme délibérant dans la gestion des risques de l'établissement. Ce seuil d'engagement pour autorisation préalable n'a pas été fixé à l'AM. La note relâchant la politique de contrôle interne du 13 octobre 2022 prévoit qu'une auto-évaluation est effectuée par chaque directeur de l'effectif de l'asservissement de contrôle interne mis en place par son dépositaire. L'audit CGAAER du 2015 évoquant les questions d'auto-évaluation prévoit que chaque directeur évalue lui-même l'efficacité de son CI mis en œuvre par son dépositaire qui était programmé en 2015. Cette action est encore en cours : un audit interne est donc en cours pour l'auto-évaluation. Concernant la définition des éléments du contrôle interne elle consiste en une mise à disposition de ces documents sur des supports internes et externes. Les notes à jour indiquent d'être signées par un membre auxiliaire avec la ligne vers les documents de contrôle interne car la relation a prioritaire que certains agents ne savent pas y accéder. Il est à noter que dans le passé la messagerie électronique a déjà été utilisée pour communiquer sur le contrôle interne (la relation a un communication d'un message de la responsable du contrôle interne à l'encadrement, y compris au niveau régional, en date du 11 octobre 2022). En matière d'intervention, le guide pour la rédaction des manuels de procédures n'est pas systématiquement respecté (pour le dispositif guide d'interaction des diverses plans de relance). Nefle, il demandera la rédaction d'un manuel de procédures au premier semestre 2023 pour une aide nationale grâce au principe "premier arrivé, premier servi" ce qui va toujours par le droit. Certaines DRAAF ont développé leur propre initiative leur procédure pour faciliter la réalisation de certaines missions en l'absence de l'agent responsable, ainsi que pour la passation de fonction sans que ce type d'initiative soit porté en ligne en cohérence au niveau du réseau.
Existence et appropriation d'un COP	1 - Mettre en place un COP conforme aux directives de la DGFiP et aux orientations du MASS, en cohérence avec les activités "maitrise"			Absence de partage des objectifs et des principes du COP, au risque de la maitrisée à un exercice finement encadré opérationnellement et nécessaire	1	3	Majeure	Réchanges d'informations régulières, entre l'exécution budgétaire et les principales activités "maitrise". Référence de documents de différentes nature rendant compte des échanges entre les responsables du COP et les acteurs maitrise et d'information du CI dans les régions.	Il existe une constatation avec un conseil stratégique du pilotage du CI se réunissant au moins une fois par an (d'après la note CIAP) sous l'autorité de la DG avec les directions, la CRRM et un représentant des ST. Il fait un point de la mise en œuvre de plus d'action. La note CIAP précise qu'il existe un niveau des différents contrôle interne, animé par le service du contrôle interne. Il est conseillé des chefs de service, y compris en région. Le CI en services territoriaux est mentionné dans la note CIAP des relations régionales avec le siège sont prévues. Si la fréquence de ces réunions reste faible (dernières réunions le 7 octobre 2022), la S_CIAF en fonction de général pour participer à la réunion Chef de ST ou des DRAAF avec la direction générale sur une thématique particulière : Réunion chef ST/DG le 17 mai 2023 : application de la charte de déontologie 2021, 1er bilan avec rappel des règles et modalités d'acceptation de cadres et d'invitations. Réunion chef ST/DG (octobre 2023) avec intervention SG relative aux postes sensibles.			

Procédure	Sous-procédure	Objectifs des auditeurs pour l'audit externe	Titres de l'audit externe	Nature des risques identifiés	Fréquence	Gravité	Critères des risques résiduels	Measures de contrôle interne attendues par les auditeurs avant réalisation de l'audit	Observations et commentaires
			Réaliser des contrôles pour évaluer la maîtrise des risques compris dans le CIF et auditer le CIF	Absence de sécurisation budgétaire et comptable par le CIF	2	3	Majeur	<p>procédures, plan de contrôle, etc.), leurs modalités (auto contrôle, contrôles mutuels, de supervision, de second niveau...) leur périodicité ainsi que leur trapézoïde. Procédure de gestion des aides mise à disposition des agents. Plan de contrôle de la gestion des aides comprenant un volet de contrôle sur place.</p>	<p>Réalisation sur le plan Dans le CR du CA de novembre 2023, l'AC indique que des contrôles a posteriori ont été menés sur des "éléments traumatisques" de la pays. L'AC a fait une analyse des anomalies rencontrées sur la paie en 2022 et des contrôles a posteriori ciblés sur des thématiques. Ces contrôles mettent en évidence un taux d'anomalie non négligeable (8,47% en 2023). Pour autant un processus paie est prévu faisant apparaître un pré-contôle de la paie côté SRH et le contrôle par l'AC.</p> <p>Le détails de transmission des justificatifs à l'AC pour la paie peut également être long (3 mois). Les anomalies sur les rémunérations sont examinées pour mettre en place un dispositif.</p> <p>Contrôle intervention Cette intervention une note de procédures sur les contrôle de 2nd niveau et de supervision des aides de crise est diffusée largement (y compris aux CCT et DRAAF). Elle porte sur le contrôle de la complétude des dossiers et l'éligibilité des bénéficiaires. La note n'indique que la planification et l'ordonnancement et pas l'engagement. Par ailleurs elle ne fait pas état de contrôle des montants pour les aides nationales en compte propre soumises à un éventuel via du CT.</p> <p>Le plan de relance agricole avec 645 M€ de crédits engagés n'a pas fait l'objet de contrôle sur place sur l'ensemble des dispositifs. A noter que trois contrôles sur place sont prévus sur le dispositif agroéquipement testé. Le test fait sur le dispositif d'aide aux agroéquipements n'a relevé l'inadéquation de trapézoïde de contrôle de supervision dont on ne sait pas s'il a eu lieu (cette absence de trapézoïde de la supervision se retrouve sur le dispositif d'aide aux abattoirs du plan de relance instruit par les DRAAF). Les taux de contrôle européens diminuent et devraient permettre de relever le taux de contrôle des aides nationales.</p> <p>La procédure SIVAL NL décrit la façon de modifier le RIB dans sens sans décrire un contrôle de supervision.</p> <p>La note de service DGIS_CARIN 2022-02 de révision de la politique de contrôle interne de FranceAgriMer prévoit (pt) trois niveaux de contrôle (niveau 1) qui doivent être expressément repris dans les manuels de procédures : autocontrôle, contrôle croisé, contrôle de supervision (contrôle hiérarchique) à travers la validation des opérations des agents.</p> <p>Pour autant, le guide d'instruction des dossiers plan de relance (PJT au GCI D) ne comporte aucun trace d'un éventuel contrôle de supervision.</p>
			Disposer d'un système d'information qui permette l'organisation, la documentation et la traçabilité des activités et concourront ainsi au contrôle interne	Système d'information dédié aux termes du contrôle (notamment en condition opérationnelle) et adapté pour la traçabilité des opérations et la réalisation des contrôles	1	3	Mineur	<p>Stratégie pluriannuelle des systèmes d'information. Non utiliser les contrôles enchaînés. Dématérialisation des justificatifs. SI financier minimum en condition opérationnelle et interface avec les applications métier.</p>	<p>La stratégie déployée en matière informatique ne présente pas une visibilité évidente à la main. Une politique de sécurité des systèmes d'information existe au niveau de l'établissement (en lien avec la certification 27001).</p> <p>La feuille de route informatique 2018-21 est en cours d'élaboration.</p> <p>L'organigramme du SI financier SIREPA, telles si le manches en condition opérationnelle est assuré via un contrat de support qui court jusqu'à fin 2026, les évolutions possibles restent floues rendant nécessaire le projet de transition vers un autre plus moderne (projet PIP) dans lequel c'est engagé l'ANR depuis 2022. D'ailleurs, la notice SIREPA qui date de 2017 ne soit pas à jour pour certains éléments, aucun ne fait pas état en p. 5 de la dernière version du code de la commande publique.</p> <p>Le basculement sur PIP PREMIUM, dont la date n'est pas arrêtée, est notamment nécessaire pour des raisons européennes conformes et améliorer la préparation des documents budgétaires conformément au décret GRCP dans l'édit et la consolidation des données relatives aux marchés publics et la prise en compte du contrôle interne (Extrait du document de suivi du COP11/1093320).</p> <p>Dans le suivi des dossiers relance ministère, les envois de dépenses pour les acceptances sont réalisés sur des tableaux bien appliqués/mises.</p> <p>Il existe un besoin d'amélioration dans les applications pour renforcer le CI : le vise comptable est utilisable pour certains dispositifs d'intervention avec des avances et des acceptances sur la base de vérifications manuelles. Applications pour les vise comptables ne comprennent aujourd'hui que les aides européennes (elles n'ont pas l'envie d'y faire basculer les aides nationales). L'interface de SIVAL NL (aides nationales) avec VISEU prévoit au moins trimestriel 2024 sur reporting au début 2025. Concernant les justificatifs de paiement l'agent comptable y a accès selon quatre modalités différentes (transmission courriel, PAD, espace partagé ou VISEU) ou qui complètent les procédures.</p> <p>Il est à noter que les paramétrages de certaines applications ne sont pas conformes à la réglementation (exemple du fait : d'OASEI pour le plan de relance où toutes les décisions d'octroi sont générées quel que soit le montant de l'aide).</p> <p>SIREPA comporte des contrôles enchaînés : le contrôle du disponible est bloquant. Sur les engagements d'EJU le mail CCM est validé. Les niveaux de vise budgétaire sont autorisés selon les montants d'EJU et le type (intervention ou fonctionnement). Le vise du contrôle budgétaire (CCM) sur contrôle enchaîné lors du vise définitif d'EJU (cf CI plan de contrôle interne).</p>
2 - Volet "Soutenabilité budgétaire"			Disposer d'une fonction budgétaire robuste et maîtriser le cadre du GRCP Préparer la programmation budgétaire	<p>Mauvaise du personnel spécialisé sur les fonctions financières (cf fiche d'audit)</p> <p>Ressources budgétaires insuffisantes au fonctionnement de l'établissement (y compris en termes ATIP) et à la réalisation de ses missions (intervention d'intervention) dans un contexte de multiplicité des financements et des modalités de gestion (cf fiche d'audit)</p>	1	3	Mineur	<p>OFN établir les vise et les suppléments de chaque agent intervenant dans la chaîne financière. Organisation de formations en interne pour consolider la compétence.</p> <p>Pratiques de dialogue de gestion interne à l'établissement pour faire remonter les besoins (tout en intervention qu'en fonctionnement).</p> <p>Tableau de bord de l'exécution budgétaire partagé entre les services pour qu'ils aient la connaissance de leur niveau d'exécution. Réunions régulières (moins ou fin de gestion) de partage d'information pour comprendre les retards d'exécution.</p>	<p>Les OFN du SAF et du PAC ont été transmis. Ils prévoient des suppléments.</p> <p>Pratiques dispositifs sur compte propre tout l'objectif de tableaux de prévisions pluriannuelles des décaissements mais pas tout (sur le plan de relance avec 2000M€ de recette à payer, pas de visibilité de l'échéancier de décaissement même dans l'avenir). La théorie de l'établissement limite la risque de ressources insuffisantes mais des relations de trésorerie régulières (mensuelles à minima) avec la tutelle, l'AC et le CROM c'est pourquoi nécessaire (pas plus des stations normales pour la théorie de l'établissement avec la MCFA). La SAPSEI note que le dispositif de suivi cohérent de la théorie mis en place au sein de l'établissement même si la décomposition dans son envoi reste complexe.</p> <p>La note relative au calendrier de clôtures budgétaires et comptables cite une actualisation des engagements non ordonnancés annexe en mars, juillet et septembre mais détailler si un passage en revue des contrôles et corrections les plus anciens est réalisé.</p>

Procédures	Sous-processus	Objectifs des auditeurs pour l'audit de finalité	Thèmes de l'audit de finalité	Nature des risques identifiés	Fréquence	Gravidité	Critères des risques réalisés	Mesures de contrôle interne attendues par les auditeurs avant réalisation de l'audit	Observations et commentaires
Mise en œuvre opérationnelle du CIF	3 - Volet "Qualité-comptable"	Réaliser l'ensemble des opérations financières et comptables conformément à l'autorisation budgétaire.		Indicateur en tenant compte des évolutions prévisibles d'activité.					Dans le tout réalisé sur le dispositif d'aide aux investissements en exploitation pour la réduction des intérêts, la validation de l'EIJ dans SEREPA n'est pas réalisée à l'envoi de la décision d'aide (elle est however deux mois après la décision d'aide pour le dossier traité). Ce délai peut être problématique au vu de l'échéance de la date limite de remboursement.
				Possibilité à la direction d'avoir une vision de la programmation et de l'anticipation pour le pilotage des crédits.					Evaluation des EINO (EJ non ordonnancé) reporté pourra être meilleure. Le tableau des EINO Intervention au 31/12/2023 montre ainsi que sur un total à payer de 615 316 441 €, 16,3 M€ correspondent à des décisions dont la validité connaît jusqu'à fin 2022. Les conventions les plus sollicitées devraient faire l'objet d'un passage en revue pour solder celles qui sont plus d'elles avec déprogrammement et annulation des crédits restants dès lors qu'il s'agit d'appropriation passée. Note : A noter qu'en déprogrammation de SIEAE à fin en 2023 (réposition de remboursement) d'après le tableau final de la ligne 2023 qui fait suite d'une diminution de SIEAE des RAP.
				Évaluer le budget, faire l'anticipation du budget et en actualiser la programmation en tant que de besoin.					A titre d'exemple, sur l'aide aux investissements en exploitation pour la réduction des intérêts, la date limite de demande de remboursement à FranceAgriMer était au plus tard 28 mois (cf p 6 de la décision N° INTV-BEF 2022-04) suivant l'instruction d'aide, soit au plus tard fin mai 2023. Pour autant, la F2111-Dé-Prévisions-Emplois-Partenaires-2024_UAER octobre un verse à payer de 11 861 639 € au 31/12/2023 avec des paiements pour 226 000 francs.
				Disposer d'une décomposition et d'estimation des ratios à payer. Marquer qualité des prévisions.	3	2	Majeure	Production d'un indicateur des ratios à payer fiable. Option de sondage régulier des engagements (convention ou décision) en cours pour déterminer celles qui sont plus d'elles avec déprogrammement et annulation des EJ. En fin d'année, niveau de fin de gestion comportant un tél dans les EINO en vue de report.	Par ailleurs, les taux d'indication des CP sont relativement faibles sur les interventions (22% en 2021 avec un RR à mi-décembre, 75,5% du RR en 2022 et 76,5% en 2023) traduisant une visibilité limitée des décaissement en fin d'année.
				Irégularités dans les admissions en non-valeur (à faire préciser CRCM)	1	4	Majeure	Procédure concernant les admissions et les admissions en non-valeur.	Conformément au plan d'action, un essai de procédure de recouvrement du 21/05/2024 trois mois après le recouvrement des créances de l'établissement sur crédit national ou communautaire. Il aborde également (p25) le sujet des admissions en non-valeur (ANV) qui restent limitées à des cas particuliers. Sur ces 3 dernières années 16 ANV ont eu lieu. Il faut à noter que dans certaines procédures collectives le rapport de PAC a été jugé irrelevante les délais étant fixés (au début d'octobre 2023). L'AC a produit une procédure relative à la notification des créances relevant au budget national (FranceAgriMer) qui prévoit qu'en cas de procédure collective, les services gestionnaires indiquent le montant maximal de la créance potentielle au service recouvrement.
	4 - Volet gouvernance	Permettre aux instances de gouvernance et de direction de remplir leur rôle en matière de CIF		Mettre en place des dispositifs formels et permanents visant à évaluer les risques afférents à la réalisation des opérations comprises au moins et au dépens, depuis leur fait généralement jusqu'à leur déprogrammation comptable.	1	4	Majeure	Référence d'une organisation interne opérationnelle dans les domaines budgétaires et comptables.	Les OFN ont été transmis et PAC a également transmis des procédures qui entrent les opérations de comptabilité.
				Manque d'anticipation des difficultés financières conduisant à mettre la main et la gouvernance en difficultés (cf fiche crédit).	1	4	Majeure	Tableau de bord comptable mis à jour régulièrement et directement communiqué avec l'ordination pour suivre la trésorerie, planifier les appels de fonds...	La trésorerie de l'établissement limite la étape de connaissance insuffisante mais des réunions de trésorerie régulières (trimestrielles à moins) avec la tendre, PAC et le CRCM s'imposent néanmoins (en plus des réunions mensuelles pour la trésorerie PEAGA avec la MCFA). La SAPSE note que un dispositif de suivi continu de la trésorerie a été mis en place au sein de l'établissement même si la déprogrammation dans son état reste complexe. La DOPF utilise avec une bonne visibilité de la trésorerie de la PAM. La DOPF participe aux réunions suivantes :
				Manque de trésorerie pour payer les salariés ainsi que les autres dépenses (interventions...).	1	4	Majeure	Réunions de trésorerie régulières (également mensuelle) sur les dispositifs d'anticipation connue celle avec la MCFA pour le PEAGA et trimestrielle pour la vire d'ensemble) avec la tendre et associée le CRCM.	- Réunions trimestrielles DOPF/PAM chaque mois avec production d'un document accès par chaque banque, dont le RSEF ; - Tous les 15 jours : réunion avec PAC sur les dispositifs nationaux (tarifs, PBN, planification écologique) piloté par la SOFA avec participation RSEF ; - Tous les deux mois : réunion BRE/PAM sur le suivi des aides de crise ; - 2 fois par an : suivi de la trésorerie.
				Assurer le pilotage d'ensemble du CIF, l'information de la tendre	1	3	Majeure	Note décrivant la constitution interne assurant le pilotage du CI (comité stratégique...).	La note CIAP décrit ce pilotage du CI. La tendre attire que le dispositif mis en place par FranceAgriMer en matière de contrôle interne budgétaire et comptable répond aux attentes de la feuille de route ministériel.
				Mettre en situation l'organe de gouvernance d'autoriser la fonction stratégique dans le domaine financier. Lui faire pour cela des éléments d'appropriation en termes d'explication aux risques financiers des activités du secteur.	1	3	Majeure	Référence d'un ou plusieurs documents concernant le CI portant à la connaissance du Conseil d'administration. Document soumis au CA sur le CIBC (note sur la démarque du CIBC, cartographie des risques et plans d'action...).	Le 21 novembre 2023 le CA a approuvé le plan d'action en matière de CIF et CI misé sur la base de la cartographie des risques. Ces documents liés ont été présentés.
				Assurer l'information pertinente et régulière de la Direction dans le domaine financier.	1	3	Majeure	Note du service interne fixant la stratégie ou la politique de contrôle interne visée par la Direction. Existence d'un comité de pilotage interne piloté par la direction mettant en œuvre la politique de contrôle interne et assurant un suivi du plan d'action de matière des risques.	La DG préside le comité stratégique de contrôle interne. Son rôle est explicitement dédié dans la note CIAP dans la validation de la cartographie des risques et de la traduction stratégique en plan d'action.

Procédures	Stade processus	Objectifs des auditeurs pour l'audit interne	Thèmes de l'audit interne	Nature des risques identifiés	Fréquence	Gravité	Critique des risques identifiés	Mesures de contrôle interne attendues par les auditeurs avant réalisation de l'audit	Observations et commentaires
Respect du nouveau cadre relatif à la responsabilité ordonnante / comptable	5.- Appliquer le nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics	Diffuser l'information sur le nouveau cadre juridique et ses conséquences	Déficit de connaissance de la chaîne de responsabilité chef ordonnateur	1	3	Majeure	Définition claire du rôle de chaque agent (avec les obligations de signatures et habilitations) via un OSN exhaustif et à jour. Formation aux agents concernés sur le nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics. Procédures pour la délimitation de conflit d'intérêt.	<p>Formation En 2014, une formation relative aux règles de la comptabilité publique fut déployée à l'ensemble des agences de FranceAgriMer (première session le 16 avril avec 37 participants et 27 juillet 2014 avec 43 participants). Cette formation indigne une petite concomitance au nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics.</p> <p>Habilitation Une procédure d'habilitation (PTIS 1er niveau et RE 2ème niveau-annexe 4 de la décision sur les habilitations SIREPA) définit un lien entre habilitation SIREPA et délivrance de signatures et prévoit des mises à jour au gré des modifications. Les habilitations sont revues régulièrement. La PJ 18 Note annexe habilitation FAM prévoit que pour SIREPA, le contrôle des habilitations est réalisé par l'agence comptable, deux fois par exercice et donne lieu à certification et que l'AC réalise un travail de suivi pour des dérogations des obligations de signatures et des habilitations SIREPA. Une note validée UT SIREPA explique qu'il existe 27 profils différents dans SIREPA ce qui peut relativement compliquer. Peut-être lors du passage à PEP Prendre la pertinence de cette multiplicité de profils pour les intégrations.</p> <p>Dans SIREPA, un paramétrage technique. Néanmoins les agents ordonnateurs selon leur niveau de visu se font en fonction de leur profil (par exemple, le visu 1 permet de valider les R2 jusqu'à 60 000€, le visu 2 jusqu'à 150 000€).</p> <p>Pour la logistique comptable SIREPA utilisée à FranceAgriMer, le contrôle des habilitations est réalisé par l'Unité Révision comptable du service Comptabilité de l'agence comptable, deux fois par exercice et donne lieu à certification (cf. PTIS-AC). Il permet à l'Agent comptable de s'assurer de la conformité du paramétrage informatique avec les obligations de signatures (cf doc PTIS-AC_2014 04 NOTE REVUE HABILITATIONS FAM_VD) qui explique que pour modifier le RIB il faut que 2 personnes interviennent.</p>	

Annexe 6 : Note des établissements lors de la phase contradictoire



Audit CGAAER : Contrôle interne financier de FranceAgriMer

Annexe 1

Observations de FranceAgriMer relatives au rapport provisoire reçu le 19 décembre 2024

Page 10 du rapport : 1^{er} paragraphe : Ajouter l'INAO dans le groupement comptable commun.

Page 13 : erreur de typographie au 1^{er} alinéa, dernière ligne du paragraphe 1.2.3 : Lire « la mise en œuvre par » au lieu de « la mise en œuvre pas ».

Page 18 : report de l'interfaçage de SIVAL_NL avec VISU au début 2025.

L'agence comptable souhaite préciser les éléments suivants : « Il est exact que le visa comptable des aides nationales ne s'effectue aujourd'hui pas dans VISU, application de visa comptable mise en production en septembre 2021 et à laquelle les mesures d'aides européennes ont été progressivement rattachées.

Le rattachement de SIVAL à VISU est prévu au premier trimestre 2025. En conséquence, le visa comptable des aides nationales s'effectue aujourd'hui dans SIVAL. L'ordonnateur transmet au service Visa des interventions les pièces nécessaires au visa comptable par les moyens suivants (selon les mesures) :

- Par télé procédure
- ou
- Par mise à disposition sur un espace partagé.

Pour des raisons de sécurité, la transmission par messagerie n'est pas recommandée.

Pages 20-21 (Risques liés à l'objectif stratégique n° 2 – soutenabilité budgétaire) et 25 (Risques liés à l'objectif stratégique n° 4 - rôle de la gouvernance et de la direction en matière de CIF)

FranceAgriMer a noté les préconisations des auditeurs en matière de réunions de trésorerie avec la tutelle, CBCM ... Il se questionne quant à la périodicité (périodicités différentes proposées) et au champ précis de chacune des réunions. Ce point sera discuté avec la tutelle.

Pages 23-24 : Risques liés à l'objectif stratégique n°3 (qualité comptable)

L'agence comptable remercie les auditeurs pour leur appréciation.

Cependant, le paragraphe souligné en gras en haut de la page 24 ne semble pas prendre en compte les procédures actuellement en vigueur.

Chaque mois, le service Visa des interventions réalise un suivi des procédures collectives affectant les bénéficiaires d'avances (cf. [PIAC01](#) procédure « Suivi des procédures collectives affectant les bénéficiaires d'avances émises au sein de FranceAgriMer » du 02/06/2023).

Cependant, alors que cette procédure mentionne les créances revenant au budget de l'Union européenne, la pratique actuelle est de procéder au même suivi, selon les mêmes modalités, pour les créances nationales.

Le service Visa communique ainsi au service Recouvrement (et à chaque unité du service Visa concernée) un tableau où figure « chaque bénéficiaire détecté en procédure collective avec la référence de l'avance versée non régularisée au jour de la surveillance... » (Cf. [PIAC02 et 03](#)).

Le service Recouvrement « procède à l'exploitation du tableau conformément à la procédure relative à la notification des créances revenant au budget de l'Union européenne. Il vérifie la nature de la procédure collective et s'il n'existe pas d'autres créances en dehors de l'avance non régularisée... un courriel est envoyé par le service Recouvrement à l'ensemble des services gestionnaires afin de les informer de la détection d'une procédure collective... » (cf. exemple de courriel en [PIAC04](#)).

Ce travail de recensement des créances d'un débiteur en procédure collective est également énoncé au 5ème alinéa du § D1 - La surveillance des débiteurs du manuel de procédure recouvrement V2.1-2024 du 7/6/2024 (cf. [PIAC05](#)).

Le suivi préconisé par le CGAAER dans son rapport est donc déjà en place et la procédure doit être mise à jour pour tenir compte des pratiques actuelles. L'agence comptable demande donc une modification du rapport en ce sens.

[Page 26 : Risques liés à l'objectif stratégique n°5 \(application nouveau régime de responsabilité des gestionnaires publics\)](#)

Au point 2.5.1. Constats, FranceAgriMer signale qu'une troisième session de formation relative aux règles de la comptabilité publique a été organisée le 20 septembre 2024, à ajouter aux deux premières sessions.



Jacques ANDRIEU
Directeur

Conseil Général de l'Alimentation, de
l'Agriculture et des Espaces ruraux

A l'attention de :
M. François-Gilles LE THEULE
Mme Stéphanie MOURIAUX

Montreuil, le 11 février 2025

Objet: Observations sur le projet de rapport d'audit du contrôle interne financier de l'ODEADOM.

En réponse à votre envoi du 19 décembre 2024, j'ai l'honneur de vous communiquer ci-dessous mes observations sur les différentes recommandations formulées à l'ODEADOM dans le projet de rapport provisoire de l'audit cité en référence..

Nous souhaitons apporter quelques précisions sur l'informatisation des références individuelles, la durée de la mise en œuvre de l'action corrective est liée à la priorité donnée au projet de développement applicatifs de la mesure banane. Ce développement est phasé en trois lots, le premier a été déployé les suivants sont soit en cours d'écriture soit en cours de développement. Le retard est lié à la disponibilité des ressources budgétaires et humaines de pilotage. (réf page 30/62)

▪ Recommandation 4 :

L'ODEADOM prend note de la nécessité de mettre en place un manuel pour la rédaction des guides de procédures permettant une mise à jour régulière de ces derniers, notamment ceux relatifs à la gestion des aides.

A titre d'information, le guide de procédure relatif à la gestion des aides nationales est en cours de révision. Il embarquera tous les dispositifs. L'absence de prise en compte della téléprocédure n'emporte pas de modifications substantielles des process de gestion. Seule l'étape de dépôt est impactée mais, dans la pratique, elle est davantage sécurisée au regard des pratiques antérieures qui reposaient sur un dépôt de dossier papier en DAAF. Par ailleurs, la mesure structuration de l'élevage est inscrite dans le programme d'audit interne 2025, qui aboutira à revoir les procédures.

OFFICE DE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉCONOMIE AGRICOLE D'OUTRE-MER – 12, rue Henri ROL-TANGUY – 93988 MONTRÉUIL Cedex
Tél : 01 41 63 19 70 – Fax : 01 41 63 19 46 – Email : pouvoirs@odeadom.fr – SIRET : 331 057 471 00046

Concernant la légalité de la décision technique de l'aide au forfait sucrier, le régime SA.45032 précise que "l'aide sera accordée sous la forme d'une subvention", sans spécifier que cette dernière sera accordée sur la base d'une convention.
Il y a une obligation de disposer d'un acte juridique déterminé notamment pour l'octroi de l'aide, mais sauf mention explicite dans le régime concerné, il n'est pas obligatoire de passer nécessairement par une convention attributive de subvention du point de vue de la réglementation des aides d'Etat.

L'ODEADOM prend note dell'invitation à proposer au CA un seuil au-delà duquel, pour les dépenses sur compte propre, son autorisation préalable serait requise. L'ODEADOM propose d'en faire l'analyse juridique à l'aune des articles D696-7 et D 621-27 du code rural et de la pêche maritime.

Il est toutefois surprenant que cette recommandation soit mentionnée à l'appui de l'aide forfaitaire sucre qui est un dispositif transparent géré pour le compte de l'état, et non en compte propre comme vous semblez le mentionner

- Recommandation 5

L'ODEADOM prend acte des constats faits sur les obligations dues aux bénéficiaires ainsi que la formalisation des contrôles sur place. Ce dernier point fera l'objet d'une évolution de la convention territoriale, il est envisagé de les déléguer en DAAF.

S'agissant de la paie, le contrôle de supervision a été mis en place à compter du 2nd trimestre 2024. La fiche de traçabilité sera adaptée afin de répondre à cette recommandation au cours du 1^{er} semestre 2025.

- Recommandation 6

La présentation d'une feuille de route des systèmes d'information est déjà envisagée dans le projet de lettre d'objectifs pour l'année 2025 assignés au directeur. Nous rappelons que l'ODEADOM dispose d'un seul informaticien et qu'il s'agit là une charge additionnelle qui a pu être faite par le passé au travers d'un cabinet extérieur.

Par ailleurs, la bascule vers PEP PREMIUM, en accord avec FranceAgriMer, est reportée au 1er janvier 2026.

- Recommandation 7

L'ODEADOM prend acte de la recommandation et s'attachera à faire évoluer la délégation de signature aux fins de procéder à la validation de façon électronique des dossiers de demande de paiements des aides sous le logiciel « ANDROMAID ».

- Recommandation 8

En réponse à cette recommandation, la disposition de conservation des pièces justificatives des investissements pour une durée de 5 ans sera ré-introduite dès 2025 dans les conventions individuelles conclues avec les bénéficiaires.

Sur la question du contrôle du double financement, une réflexion plus large doit être engagée compte tenu du nombre conséquent de financeurs (FAM, ASP, collectivités territoriales...), en lien avec la remarque formulée selon laquelle les contrôles à priori doivent être renforcées avec l'appui de la tutelle et des différents financeurs. La connaissance actuelle des aides au titre du deuxième pilier est difficilement accessible. Un appui du CGAAER sur cette question serait appréciable.

Enfin, nous prenons note de l'appréciation des auditeurs sur l'ensemble la base des éléments présentés qui émettent une assurance raisonnable. Un plan d'action est proposé en annexe de ce courrier, il sera ajusté après la formalisation définitive des recommandations.

Le Directeur

Jacques ANDRIEU

Jacques
ANDRIEU ID

Signature
numérique de
Jacques ANDRIEU ID
Date : 2025.02.11
15:50:50 +01'00'

3

Annexe 7 : Réponses du CGAAER lors de la phase contradictoire

Réponses du CGAAER aux remarques formulées par FranceAgriMer

Le CGAAER accuse réception du courrier de FranceAgriMer du 18 février 2025.

Retour sur les remarques transmises

La mission a pris note des remarques relatives aux pages 10, 13, 18 et 26 et a adapté en conséquence le rapport.
Elle a également modifié le rapport en p 17 pour noter le recrutement d'un chargé de mission contrôle interne sur les aides nationales.

Concernant la remarque sur la p23-24 relative à la notification des créances revenant au budget national gestion lors des procédures collectives, une modification a été intégrée pour tenir compte des procédures transmises par l'agence comptable.

Concernant la remarque sur la gestion des doubles-financement (p27), la mission note que FranceAgriMer procède à des vérifications en matière de double-financement. Elle préconise de formaliser ces vérifications dans une procédure et d'étendre ce qui est déjà réalisé en la matière, ce qui semble prévu avec l'appui du référent CI sur les aides nationales récemment recruté.

Retour sur le plan d'action

La mission doit pouvoir suivre la mise en place des recommandations d'audit à travers les différentes actions proposées. Cela n'est pas forcément évident au vu de certains des documents transmis dont le statut et le caractère opérationnel n'apparaissent pas de façon évidente (niveau de validation, diffusion, échéance de mise en œuvre, livrables...). Des commentaires dans ce sens ont été rajoutés dans la dernière colonne du tableau.

Réponses CGAAER aux remarques formulées par l'ODEADOM

11 Février 2025

La CGAAER note que l'informatisation des références individuelles dont le délai est lié à des ressources budgétaires et humaines insuffisantes.

Recommandation 4

Concernant l'aide au forfait sucrier, la forme d'une convention qui s'impose à cette aide ne découle pas de la réglementation des aides d'Etat et du régime d'aide notifié au niveau européen comme le mentionne l'ODEADOM dans ses remarques. La base juridique qui impose la forme d'une convention à cette aide est, comme précisé en page 29 du rapport, la Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (Article 10) et l'article 1 du décret n°2001-495 du 6 juin 2001 qui prévoient l'obligation de conclure une convention pour les subventions dont le montant annuel dépasse la somme de 25000 euros. Or le montant annuel de l'aide à l'adaptation des entreprises sucrières à la fin des quotas sucriers est supérieur à 25 000 €.

L'article D696-7 du CRPM précise que le CA est consulté pour avis sur les projets de transactions et sur les décisions relatives aux acquisitions et cessions patrimoniales mobilières et immobilières d'un montant supérieur à 1,5 million d'euros.

Le Décret n° 2012-1245 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique article 194 (dit décret GBCP) indique que l'organe délibérant fixe, pour les autres contrats qu'immobiliers, un seuil pour l'autorisation préalable qu'il détermine. Ces dispositions sont donc bien complémentaires de celle l'article D696-7 du CRPM puisqu'elles portent sur d'autres dépenses en compte propre.

Par ailleurs, la recommandation n'est pas mentionnée « à l'appui de l'aide forfaitaire au sucre » comme l'écrit l'ODEADOM mais dans un paragraphe en p29 du rapport qui traite « Des manques dans les outils de déploiement du CIF en matière de gestion des aides nationales ou en matière budgétaire nuisant à la régularité des procédures ». Ce paragraphe, à vocation transversale, traite de tous les process pour lesquels la mission a noté des manques dans les outils ou des outils/procédures à améliorer: la paye, la mise en œuvre de l'aide à l'adaptation des industries sucrières, les délégations de représentation territoriale...et la mission préconise en matière budgétaire d'intégrer dans la procédure une mise en conformité avec les règles GBCP pour les dépenses sur compte propre.

Les remarques de l'ODEADOM sur les recommandations 5, 6 et 7 n'appellent pas de remarques de la mission.

Concernant la recommandation 8 qui demande d'introduire une obligation pour les bénéficiaires d'aide à l'investissement afin qu'ils les conservent une durée minimale de cinq ans (dans le cadre des CDT), il s'agit d'une durée de conservation qui devrait s'appliquer aux investissements et ne porte pas sur la conservation des pièces justificatives comme semble l'avoir compris l'ODEADOM.

Annexe 8 : Plans d'actions

Annexe 2 - Projet de plan d'action FAM en réponse RECO CGAAER 2024

Rapport provisoire CGAAER - 19 décembre 2024		Réponse FranceAgriMer				
n°RECO	Recommandations	Eventuelles observations et actions proposées	Responsable action	Service éventuellement associé	Échéance	Documents joints
R1	<p>Développer les procédures de contrôle interne sur les dispositifs nationaux d'intervention et sur le pilotage budgétaire intégrant le cadre réglementaire et les orientations de l'établissement en matière de Cr.</p>	R1.a. Compiler les procédures budgétaires avec notamment : <u>a1. Une procédure relative à l'élaboration du budget</u> , incluant le dialogue de gestion avec l'ensemble des directions.	L'Etablissement a rédigé une note de procédure présentant le calendrier et le contenu des dialogues de gestion avec les équipes métiers (R1.5AF). Par ailleurs et s'agissant de la direction des interventions, il a été établi un dialogue particulier compte tenu des nombreuses problématiques budgétaires portées par cette direction.	Chef du SAF au SG		Sans objet R1.5AF : procédure d'élaboration du budget
		R1.b. Une procédure d'évaluation, rappelant la nécessaire validation des Cr dans le SI financier préalablement à la notification d'octroi de subvention et, privilégiant l'autorisation préalable du CA pour les dépenses sur compte propre supérieures à un seuil à définir (article 194 du décret GACP).	Voir la note de méthode mise à jour pour 2025 (R1.5AF), à actualiser au vu du PLF. Dans le cadre du programme de formation relatif aux problématiques budgétaires et comptables et après avoir formé l'encadrement, le programme 2025 va s'adresser aux gestionnaires. Cette formation complète le rappel précis à l'occasion des notifications annuelles de crédits. Concernant l'autorisation préalable du CA pour les dépenses sur compte propre, l'Etablissement va proposer une procédure en la matière.	Chef du SAF au SG	SG Pdt CA	 R1.5AF : Note relative au dialogue de gestion budgétaire
		R1.b. Rédiger un manuel de procédure pour les dispositifs nationaux de type "premier arrêté, premier avis" (de type Plan de relance et Planification écologique) établissant les rôles des intervenants internes, en lien avec les critères applicatifs (action prévue au plan Cr 2021 de l'établissement non réalisée). Le retour d'expérience de la gestion du plan de relance peut être l'occasion de renforcer le contrôle interne sur la gestion des aides nationales alors que les crédits de la planification écologique seront en partie gérés par FranceAgriMer.	En réponse à la recommandation R1, du rapport provisoire, FranceAgriMer signale aux auditeurs l'existence d'un guide de procédure Aides de crise - VI du 5 octobre 2022 (R2.1AC). La mise en forme d'un manuel de procédure relatif aux dispositifs de type "premier arrêté, premier avis" par la Direction des Interventions permettra d'améliorer et compléter le cas échéant des procédures concernant aujourd'hui plusieurs dispositifs. A titre d'exemple, en ce qui concerne les dispositifs relevant de la planification écologique, il sera établi un schéma de processus décrivant les acteurs impliqués dans la gestion, documents de référence, contrôles, reporting et outils.	Chef du SII à DI	* Référent contrôle interne - Aides nationales * SAF * Agence comptable (AC)	3ème trimestre 2025 R2.1AC : GP Visa AC aides de crise
		R1.c. Mener chaque année des audits internes sur les processus d'interventions nationales comme celui du plan de relance.	Pour information, la mission de l'audit interne "Aide nationale Contrôle interne" initialement inscrite au plan 2024 a été reportée en 2025 (R4.5AI) : programme annuel d'audit 2025) afin de minimiser la charge du service qui aurait été doublément audité en 2024, et pouvoir tenir compte des conclusions de la mission du CGAAER en 2025. Afin de renforcer le plan d'action de maîtrise de risques dans le domaine des mesures nationales d'intervention, via notamment l'amélioration de la cartographie des risques, il peut être envisagé d'inscrire au plan d'audit interne des audits internes réguliers sur ce domaine, selon un périmètre et des modalités adaptées afin de tenir compte notamment du contexte et des risques.	Chef de la MAI (DG)	Services/unités concernés par l'aide nationale audite	Décembre 2025 pour le plan d'audit 2025 R4.5AI : programme annuel d'audit interne 2025

R2	Renforcer la maîtrise des risques par l'instauration de contrôles sur les dispositifs nationaux d'intervention : prévoir des contrôles hiérarchiques/de supervision systématiques dans les procédures d'instruction des aides qui soient traitées dans les applicatifs métiers, réaliser des contrôles sur place dans un contexte où les taux de contrôle sur certains dispositifs européens s'assouplissent et permettent un déséquilibrage vers les dispositifs nationaux.	<p>R2.a. Renforcer la maîtrise des risques par l'instauration de contrôles sur les dispositifs nationaux d'intervention :</p> <p>R2.a.1. Prévoir des contrôles hiérarchiques/de supervision systématiques dans les procédures d'instruction des aides qui soient traitées dans les applicatifs métiers:</p>	Les contrôles hiérarchiques et de supervision sont déjà intégrés dans les applicatifs métiers, en faisant la distinction entre "validé technique" et "validé expert" (dossier en cours d'instruction), "validé UCIE" (dossier supervisé et prêt à être transmis au SAF pour validation de l'engagement juridique), "validé commission" (dossier engagé). Ce suivi dans les applicatifs métiers a été mis en place lors de la mise en œuvre des dispositifs relevant du plan France 2030, en s'appuyant notamment sur le retour d'expérience du plan de relance. Des évolutions sur la modification des statuts ont eu lieu au 1er janvier 2025, ainsi que l'intégration d'une dérogation nominative de l'agent impliqué dans l'instruction et les différents niveaux de contrôle. Par ailleurs, pour garantir la traçabilité de ces contrôles, une fiche de conformité a été mise en place dans le cadre des dispositifs relevant de la planification écologique (PJE, Fiche de conformité_PJE-Phyto_D8).	Chef du SIE DI	S	Sans objet (contrôle déjà intégré dans les applicatifs métiers)	PJS-DI : Riche de conformité_PJ-Phyto		
		<p>R2.b. Réaliser des contrôles sur place dans un contexte où les taux de contrôle sur certains dispositifs européens s'assouplissent et permettent un déséquilibrage vers les dispositifs nationaux:</p>	Des contrôles sur place sont prévus sur les dispositifs de type aide aux investissements dans les cinq années qui suivent l'attribution de l'aide et qui correspondent à la durée minimale de conservation des matériels telle qu'inscrit dans la décision de la Directrice générale de FranceAgriMer relative à chaque dispositif de ce type. Certains ont déjà pu être réalisés sur le dispositif d'aide au renouvellement des équipements pour la transition agroécologique, financé par le plan de relance, et d'autres sont déjà programmés (PJE et PJE-DI). La mise en place de contrôles sur place sera poursuivie sur les autres programmes ayant permis le déploiement de dispositifs d'aide aux investissements (France 2030, Planification écologique).	Chef du SIE et de SCN à DI	Unité SIE concerne SCN et ST	En cours	PJS-DI : plan de contrôle guichet InvAgro PJE-DI : mise à contrôle Plan de contrôle 2024		
R3	Afin de fixer le montant des rejets à payer qui concourt à estimer la soutenabilité budgétaire : * Finaliser et diffuser aux directions de FranceAgriMer le projet de procédure de traitement des engagements juridiques non ordonnancés Afin de faciliter le suivi budgétaire * Finaliser et diffuser aux directions de FranceAgriMer le projet de procédure de traitement des engagements juridiques non ordonnancés * Lancer en priorité le développement applicatif (avec interface SI financier et "métier") permettant de conditionner l'émission des documents de notification d'aide (relevant de l'applicatif "métier") à la validation de l'IU dans le SI financier pour faciliter la suivi budgétaire	<p>R3.a. Finaliser et diffuser aux directions de FranceAgriMer le projet de procédure de traitement des engagements juridiques non ordonnancés</p> <p>Note ci-jointe (RJS-SAF)</p> <p>R3.b. Lancer en priorité le développement applicatif (avec interface SI financier et "métier") permettant de conditionner l'émission des documents de notification d'aide (relevant de l'applicatif "métier") à la validation de l'IU dans le SI financier pour faciliter la suivi budgétaire</p>	A l'occasion de la préparation du CGSI du 14 février 2025, la SAF a présenté une série d'actions visant à améliorer la sécurisation des engagements juridiques au sein des différents modules informatiques de gestion des aides nationales mises en œuvre par l'Etablissement (RJS-SAF). Les travaux de réflexion autour de la faisabilité des évolutions demandées seront réalisés au cours du 1er semestre 2025 pour viser une première mise en œuvre au cours de l'exercice 2025.	Délégué DI	SAF_S_SI	Sans objet (note ci-jointe)	PJS-SAF : procédure de traitement des EJO	Salon décision CGSI le 14 février 2025	PJS-SAF : Demande CGSI suite rapport d'audit

AUDIT CGAAER - Contrôle interne et financier
PLAN D'ACTIONS ODEADOM

Recommandation émise par	Recommandations	Meure ou processus concerné	Libellé de la recommandation	Action	Échéance
CGAAER	R4	Aides nationales /européennes	Mettre en place un manuel pour la rédaction des guides de procédures	Rédaction d'une note cadrage sur l'élaboration et mise à jour des guides de procédures pour la gestion et le paiement des aides	30/09/2025
		Dépenses sur compte propre	Proposer au CA un seuil au-delà duquel, pour les dépenses sur compte propre, son autorisation préalable sera requise	Analyse juridique et proposition éventuelle en conseil d'administration d'une décision.	nov. 2025 - fév. 2026
CGAAER	R5	Gestion de la pale	Améliorer la traçabilité de la supervision sur la pale côté ordonnateur en établissant une fiche recensant les points de contrôle.	Révision de la fiche de supervision	1er semestre 2025
		Gestion des crédits d'orientation territorialisés	Prévoir un rapport de contrôle sur place pour les dossiers d'investissement financés par les COT	Délégation des CSP dans les services des DAAF et spécifiée dans les conventions de représentation territoriale - Mise en place de procédures de contrôles	2026
CGAAER	R6	Informatique	Afin d'accélérer la mise en production des applicatifs prévus tant pour la gestion financière que pour la gestion des aides en vue d'automatiser et sécuriser les procédures, produire une feuille de route des SI assortie d'une analyse de risques et d'un plan de financement	Rédaction d'une feuille de route SI	2025
		Informatique	Sur cette base adapter le plan de charge des équipes à mobiliser sur ces sujets (y compris les services « mettre » assurant le recettement).	Le plan de charge sera adapté lors de l'entretien professionnel avec les chef(fes) de service	2026
CGAAER	R7	Revue des habitations	Au niveau du contrôle interne avec l'appui de l'AC, mettre en place une vérification systématique des habilitations dans les différentes applications en lien avec les délégations de signature plusieurs fois par an.	mise en adéquation des habilitations avec la délégation de signature - révision à chaque mouvement de personnel concerné - supervision contrôle Interne - l'AC procède deux fois par an à la revue des habilitations des SI financiers des deux établissements	2025
CGAAER	R8	Gestion des crédits d'orientation territorialisés	Mettre en place une procédure pour éviter les doubles financements d'investissements agricoles entre les différents financeurs	cf note sur la réflexion plus large à porter	
			introduire une obligation pour les bénéficiaires d'aide à l'investissement afin qu'ils les conservent une durée minimale de cinq ans (dans le cadre des COT)	Article supplémentaire à introduire dans les conventions individuelles conclues avec les bénéficiaires	2025

