



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

**Rapport 16084**

# **Revue de FranceAgriMer en amont du renouvellement de son contrat d'objectif et de performance**

établi par

**Marc DUVAUCHELLE**

Inspecteur général de l'agriculture

**Sylvain MARTY**

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Septembre 2017

## RESUME

Les missions et la gouvernance de FranceAgriMer conduisent à mettre en exergue trois points dont l'articulation constitue tout l'intérêt de l'établissement :

- la mission d'Organisme Payeur d'aides européennes et nationales (qui mobilise la plus grande part des ressources de l'établissement) ;
- une mission d'expertise, d'analyse et de prospective, au service des filières et des Pouvoirs Publics. Cette mission est source de dynamique pour la compétitivité et l'adaptation des filières françaises ;
- FranceAgriMer est un lieu privilégié pour la concertation entre les acteurs privés des filières et la sphère publique.

Le COP 2015-2017 affiche l'ambition de faire plus pour les filières en renforçant le rôle des conseils spécialisés, de conduire plus de missions horizontales, tout en programmant une réduction de moyens (baisse du plafond d'emploi de 40 ETP par an pendant les 3 ans de la durée du COP).

Le fait que 26 indicateurs sur les 27 du COP soient conformes à l'objectif permet à l'établissement de présenter un bilan positif (le projet EXPADON2 est en retard).

La mission accompagne ce constat positif d'une interrogation sur le positionnement stratégique de l'établissement :

- au regard de l'équilibre de ses missions : affaiblissement de la capacité à générer de la valeur sous forme d'intelligence collective pour les filières et les Pouvoirs Publics en même temps que la mission d'organisme payeur des aides, en particulier de crises, importantes dans la période en revue, a été bien remplie ;
- comme lieu de concertation entre représentants de l'Etat et des filières, progressivement moins appelés, pour ces derniers, à agir en responsabilité du fait du recours à la procédure du mandat de gestion.

La mission conclut à la **nécessité pour la tutelle de se positionner clairement sur les enjeux stratégiques de l'établissement, en préalable à l'élaboration du prochain COP.**

Elle propose d'allonger la durée du COP, tout en prévoyant des jalons pour intégrer des évolutions à impact sur l'établissement :

- l'un à court terme à visée volontariste, pour acter une simplification des régimes d'aide les plus coûteux à gérer (fruits et lait dans les écoles, OCM vitivinicole) ou inutilement complexes (FEAD). Les allègements, possibles, dépendent de décisions nationales, difficiles à prendre, qui ne doivent pas être davantage différées ;
- l'autre pour intégrer d'éventuels changements dans la PAC post 2020 susceptibles d'affecter l'établissement.

Tout en soulignant que le COP à venir doit être le produit d'une co-construction entre les tutelles, la gouvernance professionnelle et le management de l'établissement, la mission formule quelques propositions qu'il lui paraîtrait significatif de faire figurer dans le contenu final du COP, car elles portent sur des sujets sensibles, qui sont autant d'enjeux pour l'avenir de FranceAgriMer.

## LISTE DES RECOMMANDATIONS

### Stabiliser le cadre stratégique avant de lancer la dynamique du COP

Affirmer que la production d'intelligence collective au service des filières et des Pouvoirs publics constitue une mission prioritaire de FranceAgriMer

Retrouver une relation de confiance entre la direction générale de la cohésion sociale et FranceAgriMer

Un COP allongé à 5 ans pour donner de la visibilité, avec deux étapes structurantes

### Quelques propositions pour le COP

Identifier distinctement les missions à renforcer et celles sur lesquelles des gains de productivité permettront des baisses d'effectifs

Prévoir dans le COP un dispositif d'alerte pour qu'au cas où des crises d'un niveau substantiel s'additionneraient, les moyens de l'établissement soient revus

Mettre en œuvre les actions qui seront décidées suite aux Etats Généraux de l'Alimentation

Impliquer la gouvernance, dont les responsables professionnels, dans la définition et l'atteinte des objectifs du COP

Réussir l'articulation entre FranceAgriMer, établissement **national** des produits de l'agriculture et de la mer et les conseils **régionaux**

Inscrire dans le COP un échéancier de résultats concrets à produire en application de la convention sur l'observatoire économique des SIQO

# SOMMAIRE

|                                                                                                                                                               |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| RESUME.....                                                                                                                                                   | 2  |
| LISTE DES RECOMMANDATIONS.....                                                                                                                                | 3  |
| SOMMAIRE .....                                                                                                                                                | 4  |
| INTRODUCTION .....                                                                                                                                            | 6  |
| 1. LE COP ET SON BILAN.....                                                                                                                                   | 7  |
| 1.1. Le COP 2015/2017 : un bilan optiquement satisfaisant..., .....                                                                                           | 7  |
| 1.2. ... qu'il reste à parfaire.....                                                                                                                          | 7  |
| 1.3. mais l'attente de la tutelle se situe ailleurs.....                                                                                                      | 8  |
| 2. LES AUTRES THEMATIQUES DE LA LETTRE DE MISSION .....                                                                                                       | 10 |
| 2.1. Thématiques transversales .....                                                                                                                          | 10 |
| 2.1.1. Coûts de gestion des aides .....                                                                                                                       | 10 |
| Remarque liminaire .....                                                                                                                                      | 10 |
| La comptabilité analytique enregistre le coût de gestion des aides et fournit des données homogènes pour la période 2014-2016 .....                           | 11 |
| L'établissement présente au CA ses analyses sur le coût de gestion des aides pour promouvoir la rationalisation et la simplification des régimes d'aide ..... | 13 |
| Les comparaisons inter-établissements sont difficiles .....                                                                                                   | 14 |
| 2.1.2. Qualité de la comptabilité analytique .....                                                                                                            | 15 |
| Présentation de la comptabilité analytique de FranceAgriMer .....                                                                                             | 15 |
| La comptabilité analytique de FranceAgriMer constitue un outil de connaissance et de pilotage performant pour l'établissement .....                           | 17 |
| Conclusion sur le niveau de qualité de la comptabilité analytique au regard des autres opérateurs en revue .....                                              | 20 |
| 2.1.3. Cohérence des systèmes d'information avec ceux des autres opérateurs et du MAA .....                                                                   | 20 |
| La dimension technique .....                                                                                                                                  | 20 |
| Quelle valorisation ? .....                                                                                                                                   | 21 |
| 2.1.4. Regroupement de fonctions support .....                                                                                                                | 21 |
| 2.2. Thématiques spécifiques intéressant les missions .....                                                                                                   | 23 |
| 2.2.1. Analyser la déclinaison des différents objectifs portés par le MAA.....                                                                                | 23 |
| Identification des différents objectifs portés par le MAA .....                                                                                               | 23 |
| Triple performance.....                                                                                                                                       | 24 |
| Soutien à l'export.....                                                                                                                                       | 25 |
| Adéquation de l'offre en terme d'intervention auprès des filières.....                                                                                        | 25 |
| Maîtrise de la dépense .....                                                                                                                                  | 26 |
| Choc de simplification.....                                                                                                                                   | 27 |
| 2.2.2. Conforter la mission d'organisme payeur .....                                                                                                          | 28 |
| 2.2.3. Evaluer la gouvernance de l'établissement .....                                                                                                        | 28 |
| 2.2.4. Analyser l'organisation territoriale de l'établissement .....                                                                                          | 29 |
| 2.2.5. Expertiser le fonctionnement du CA et des CS .....                                                                                                     | 29 |
| Le conseil d'administration est ... le lieu de l'administration .....                                                                                         | 29 |
| Les conseils spécialisés constituent le véritable cœur de FranceAgriMer .....                                                                                 | 30 |
| 2.2.6. Examiner l'articulation avec les interprofessions .....                                                                                                | 30 |
| 2.2.7. Examiner l'articulation avec les conseils régionaux.....                                                                                               | 31 |
| 2.2.8. Envisager des pistes de rationalisation des travaux d'étude .....                                                                                      | 32 |
| 2.3. Thématiques spécifiques intéressant les effectifs.....                                                                                                   | 32 |
| Respect du schéma d'emploi .....                                                                                                                              | 32 |
| La priorité donnée aux activités métiers.....                                                                                                                 | 32 |
| Les crises et les effectifs.....                                                                                                                              | 33 |
| La masse salariale.....                                                                                                                                       | 33 |
| La politique salariale .....                                                                                                                                  | 34 |

|                                                                                                                                                                             |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 3. LES PRINCIPAUX ENJEUX POUR LA PERIODE A VENIR.....                                                                                                                       | 35 |
| 3.1. L'évolution du contexte européen .....                                                                                                                                 | 35 |
| 3.1.1. La PAC.....                                                                                                                                                          | 35 |
| 3.1.2. La Pêche et l'aquaculture .....                                                                                                                                      | 36 |
| 3.1.3. Le FEAD.....                                                                                                                                                         | 36 |
| 3.2. L'évolution des missions de l'établissement et de leur pondération .....                                                                                               | 38 |
| 3.2.1. Agence de paiement ou lieu de création d'intelligence collective pour les filières, partagé(e) entre elles et les Pouvoirs Publics ?.....                            | 38 |
| 3.2.2. La place de l'activité « de crise » et sa gestion .....                                                                                                              | 38 |
| 3.3. La gouvernance.....                                                                                                                                                    | 38 |
| 3.3.1. Une participation féconde des responsables professionnels des filières à restaurer et amplifier .....                                                                | 38 |
| 3.3.2. Clarifier l'articulation avec la tutelle métier pour permettre de réelles synergies .....                                                                            | 39 |
| 3.4. L'attractivité des missions de l'établissement pour ses agents.....                                                                                                    | 40 |
| 3.4.1. Les parcours de carrière pour les agents et le maintien des compétences.....                                                                                         | 40 |
| 4. LES RECOMMANDATIONS EN VUE DU PROCHAIN COP .....                                                                                                                         | 41 |
| 4.1. Stabiliser le cadre stratégique avant de lancer la dynamique du COP.....                                                                                               | 41 |
| 4.1.1. Affirmer que la <i>production d'intelligence collective au service des filières et des Pouvoirs publics</i> constitue une mission prioritaire de FranceAgriMer ..... | 41 |
| 4.1.2. Retrouver une relation de confiance entre la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) et FranceAgriMer .....                                                 | 41 |
| 4.1.3. Un COP allongé à 5 ans pour donner de la visibilité, avec deux étapes structurantes.....                                                                             | 41 |
| 4.2. Quelques propositions pour le COP .....                                                                                                                                | 42 |
| 4.2.1. Identifier distinctement les missions à renforcer et celles sur lesquelles des gains de productivité permettront des baisses d'effectifs.....                        | 42 |
| 4.2.2. Prévoir dans le COP un dispositif d'alerte pour qu'au cas où des crises d'un niveau substantiel s'additionneraient, les moyens de l'établissement soient revus.....  | 42 |
| 4.2.3. Mettre en œuvre les actions qui seront décidées suite aux Etats Généraux de l'Alimentation.....                                                                      | 43 |
| 4.2.4. Impliquer la gouvernance, dont les responsables professionnels, dans la définition et l'atteinte des objectifs du COP .....                                          | 43 |
| 4.2.5. Réussir l'articulation entre FranceAgriMer, établissement <b>national</b> des produits de l'agriculture et de la mer et les conseils <b>régionaux</b> .....          | 43 |
| 4.2.6. Inscrire dans le COP un échéancier de résultats concrets à produire en application de la convention sur l'observatoire économique des SIQO .....                     | 44 |
| CONCLUSION.....                                                                                                                                                             | 45 |
| ANNEXES .....                                                                                                                                                               | 47 |
| Annexe 1 :Lettre de mission.....                                                                                                                                            | 48 |
| Annexe 2 :FranceAgriMer : l'établissement et ses missions .....                                                                                                             | 51 |
| Annexe 3 :Liste des sigles utilisés.....                                                                                                                                    | 55 |
| Annexe 4 :Liste des personnes rencontrées .....                                                                                                                             | 57 |

## INTRODUCTION

Conformément à la circulaire du Premier ministre du 23 juin 2015 relative au pilotage des opérateurs de l'Etat, le ministère chargé de l'agriculture a élaboré un plan de renforcement de l'exercice de la tutelle qui prévoit de confier au CGAAER une revue des opérateurs en amont du renouvellement de leur contrat d'objectif et de performance.

C'est le fondement de la lettre de commande de la présente mission relative à la revue de FranceAgriMer. Elle figure à l'annexe 1 du présent rapport.

Une note de cadrage de la mission a été présentée en avril 2017 au secrétariat général et à la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises, puis transmise au cabinet du ministre.

Le présent rapport aborde successivement :

- le COP et son bilan (1ère partie),
- les autres thématiques, nombreuses, détaillées dans la lettre de mission (2ème partie), en traitant successivement des thématiques transversales aux opérateurs dont le COP vient à échéance fin 2017 (coûts de gestion des aides, comptabilité analytique, cohérence des systèmes d'information, fonctions support) et des thématiques spécifiques relatives aux missions de FranceAgriMer d'une part et à ses effectifs d'autre part,
- la troisième partie du rapport traite des principaux enjeux identifiés par la mission pour la période à venir,
- la quatrième partie présente les conclusions de la mission, formulées d'une part à l'adresse des administrations centrales pour que soit stabilisé le cadre stratégique dans lequel l'établissement sera appelé à inscrire la préparation de son COP et d'autre part à l'adresse de toutes les parties prenantes dans le processus d'élaboration du COP, direction de l'établissement avec ses forces vives, composante professionnelle de la gouvernance de l'établissement, administrations centrales avec lesquelles FranceAgriMer doit interagir en bonne complémentarité.

# 1. LE COP ET SON BILAN

Les rédacteurs du COP 2015/2017 ont déterminé quatre orientations stratégiques. Elles visent à :

1. développer et promouvoir l'offre d'analyse économique et d'expertise de l'établissement,
2. renforcer le rôle des conseils spécialisés dans l'élaboration et l'accompagnement des stratégies de filière,
3. être un opérateur exemplaire de l'Etat, privilégier la qualité de service,
4. poursuivre la modernisation de l'établissement, améliorer son efficacité.

Ces orientations sont déclinées en 14 objectifs, eux-mêmes traduits en actions finalisées par 27 indicateurs.

## 1.1. Le COP 2015/2017 : un bilan optiquement satisfaisant...,

Un point de situation détaillé sur l'atteinte des objectifs a été présenté régulièrement en CA tout au long de la durée du COP. La dernière présentation a été effectuée le 4 juillet 2017.

Selon les constatations des missionnaires réalisées lors des entretiens et l'étude de la documentation adressée par les services de FranceAgriMer et de la tutelle, notamment les comptes rendus des CA, 26 des 27 objectifs du COP ont été atteints.

Le seul indicateur non atteint concerne le programme Expadon 2. La mise en œuvre totale de l'outil Expadon 2 ne sera pas atteinte en raison :

- d'une part de discussions avec le prestataire informatique pour assurer à la fois le respect du calendrier présenté aux administrateurs, une qualité de rendu à la hauteur des attentes de l'Etablissement, et un montant conforme au budget prévu ;
- d'autre part de la complexité du programme. En effet, cette plateforme doit être en mesure de fournir sept fonctionnalités (ou modules) aux exportateurs et aux services utilisateurs (Direction générale de l'alimentation (DGAL), FranceAgriMer, Directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF), Directions départementales en charge de la protection des populations (DD(CS)PP), Services économiques des Ambassades de France à l'étranger, etc.) ainsi qu'une fonctionnalité dédiée aux importateurs.

En revanche la partie " agrément des opérateurs " d'Expadon 2 sera mise à la disposition des utilisateurs en 2017.

Il est à noter que le plafond d'emplois en 2016, qui avait fait l'objet d'un très léger dépassement en 2015 ( + 4,3 ETPT), sans incidence cependant sur la masse salariale de l'opérateur, a été parfaitement respecté.

Au vu des 26 indicateurs atteints sur les 27 fixés, les objectifs du COP sont donc atteints.

## 1.2. ... qu'il reste à parfaire.

Tous les objectifs inscrits dans le COP ne disposent cependant pas d'indicateurs d'atteinte dédiés.

Ainsi, pour l'orientation stratégique « Etre un opérateur exemplaire de l'Etat et privilégier la qualité de services », les objectifs 3 « garantir la conformité, la régularité et la sécurité des opérations

effectuées par l'établissement » et 4 « Veiller à la cohérence et à l'harmonisation des messages de communication en lien avec les tutelles » inscrits page 27 du COP, ne sont affectés ni d'actions, ni d'indicateurs d'atteinte dans le tableau des indicateurs du COP par orientation qui figure à l'annexe 2 du COP.

L'absence d'indicateurs conduit à penser que ces objectifs sont non prioritaires et par conséquent peu suivis. Il importe pour les missionnaires qu'à chacun des objectifs du COP soient associés des indicateurs pertinents permettant de contrôler l'atteinte des buts fixés.

### **1.3. mais l'attente de la tutelle se situe ailleurs.**

Durant toute la durée du COP et sous la pression des événements, FranceAgriMer a dû s'adapter aux demandes de sa tutelle. Celles-ci ont consisté principalement à réclamer l'instruction rapide des dossiers des agriculteurs pour payer dans les délais les plus courts les aides de crise. La priorisation de paiement des aides de crise au détriment des missions d'étude, de conseil et d'expertise, tend à faire évoluer FranceAgriMer vers un organisme payeur tel que l'ASP.

Sans méconnaître les nécessités sociale et politique de payer rapidement les aides, il apparaît paradoxal, pour les missionnaires, de demander à FranceAgriMer dont le COP prévoit une baisse régulière du plafond d'emplois de 40 ETP par an :

- de conduire plus de missions horizontales, en favorisant le rayonnement des filières à l'international, en contribuant à des actions de coopération technique ou au développement de l'agro écologie ;
- d'assurer en même temps des missions verticales, de suivi des marchés, en proposant une expertise économique qui permet aux opérateurs des filières agricoles et de la mer d'élaborer des stratégies de développement, mais également en organisant le dialogue, la concertation et la mise en œuvre de politiques publiques au sein des onze conseils spécialisés de filière et en favorisant l'organisation des filières ;
- de maintenir les compétences pour continuer à gérer les dispositifs communautaires de régulation des marchés et mettre en œuvre les dispositifs nationaux et communautaires de soutien, technique et financiers, dans les secteurs agricole, agroalimentaire et de la pêche ;
- de gérer pour le compte de la DGCS, le fonds européen d'aide alimentaire aux plus démunis (FEAD) dont la complexité réglementaire et procédurale, européenne et nationale a conduit la France à interrompre ses demandes de financement à l'Union européenne ;
- et d'assurer le paiement rapide des aides de crise tout en s'efforçant de rationaliser les procédures, de fiabiliser les processus de gestion et de paiement des aides pour éviter les apurements.

L'étude de la comptabilité analytique de FranceAgriMer montre que les réductions d'effectifs ont concerné prioritairement le siège de FranceAgriMer et la direction marchés, études et prospective (MEP), soit le cœur de l'intelligence de FranceAgriMer, qui de fait se trouve atteint dans sa capacité d'expertise, de prospective.

La réduction mécanique et systématique des effectifs de FranceAgriMer, que souhaite d'ailleurs poursuivre la direction du budget, pose :



- à moyen terme la question du devenir et du rôle que les pouvoirs publics souhaitent donner à l'établissement ;
- mais également à court terme le **risque de refus d'apurement** dû à la qualité insuffisante du traitement rapide des aides de crise. Par ailleurs, les missionnaires ont été alertés du risque de libre interprétation des critères d'éligibilité des dossiers par les agents instructeurs en raison de la complexité des mesures d'aide à mettre en œuvre. L'importance donnée dans l'OCM viti-vinicole au versement d'avances et le fait que les dossiers ne soient soldés qu'après un long délai accroissent le risque de refus d'apurement.

## 2. LES AUTRES THEMATIQUES DE LA LETTRE DE MISSION

### 2.1. Thématiques transversales

#### 2.1.1. Coûts de gestion des aides

##### *Remarque liminaire*

Dans le rapport public annuel 2016 de la Cour des Comptes, le chapitre 5 traite de la réforme des organismes payeurs des aides agricoles. La présentation de l'ASP, de FranceAgriMer et de l'ODEADOM qui introduit le chapitre présente quelques données pour caractériser les trois organismes. Elles sont reproduites dans le tableau ci-dessous :

|                                           | Aides mises en paiement en 2014 (M€) | ETPT 2014 | Frais de fonctionnement 2014 | Montant payé M€ / ETPT | Coût de fonctionnement € / M€ payé |
|-------------------------------------------|--------------------------------------|-----------|------------------------------|------------------------|------------------------------------|
| ASP                                       | 18 850                               | 2 124     | 245 <sup>1</sup>             | 8,9                    | 76,9                               |
| FranceAgriMer <sup>2</sup>                | 606                                  | 1 204     | 128                          | 0,5                    | 478                                |
| ODEADOM                                   | 29,9                                 | 7,5       | 5                            | 7,5                    | 5,98                               |
| Données du rapport de la Cour des Comptes |                                      |           |                              | Calcul de la mission   |                                    |

Bien que les ratios ajoutés par la mission ne figurent pas dans le rapport de la Cour des Comptes, ils ne peuvent être complètement étrangers à la conclusion de cette partie du rapport consistant à mettre en question le maintien de 3 organismes payeurs pour les aides européennes, dont l'intégralité pourrait être versée par l'ASP.

On peut noter que ce rapport de la Cour des Comptes est moins nuancé que le rapport (non public) consacré à FranceAgriMer délibéré par la juridiction financière quelques mois plus tôt et qui analysait, de façon plus approfondie, les différentes activités de l'établissement sur les exercices 2009 à 2015. La recommandation n°3 « *Réduire le coût de gestion des aides* » suit une conclusion qui relève avec clairvoyance les éléments suivants : « *Un chantier de simplification et de gestion des aides, qui présente un intérêt à la fois pour la qualité de service et l'efficience de l'établissement a été ouvert plus récemment. En application du COP 2015-2017, FranceAgriMer devra réexaminer les dispositifs les plus complexes et les plus consommateurs de moyens. Ceci suppose de les identifier clairement, ce qui n'est possible, sur la base d'indicateurs précis de coûts de gestion des aides, que depuis mai 2015.*

*Ce suivi fait apparaître des coûts de gestion très variables, en moyenne croissants et une productivité - mesurée selon différents indicateurs - en baisse. FranceAgriMer doit parvenir à analyser ces résultats et leur évolution future en identifiant les principaux facteurs en cause dans les coûts observés (complexité des mesures, outillage informatique, nombre de bénéficiaires).*

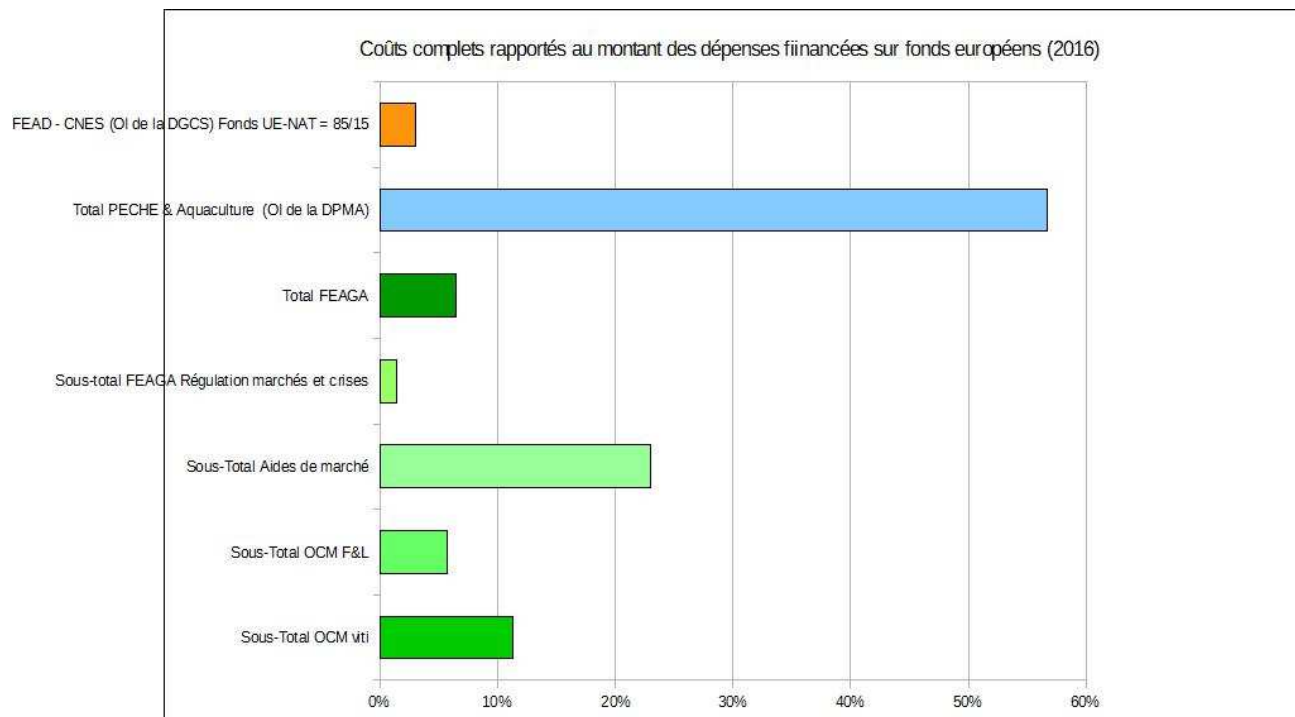
<sup>1</sup> Les charges d'exploitation de l'ASP ont représenté 208 M€ en 2014 et ses dépenses d'investissement 37 M€.

<sup>2</sup> L'alinéa consacré à FAM commence toutefois par la précision suivante : Bien que FranceAgriMer ait d'autres missions, ..., le versement d'aides agricoles et communautaires constitue sa principale activité. En 2014 son budget ... Suivent les données reproduites dans le tableau

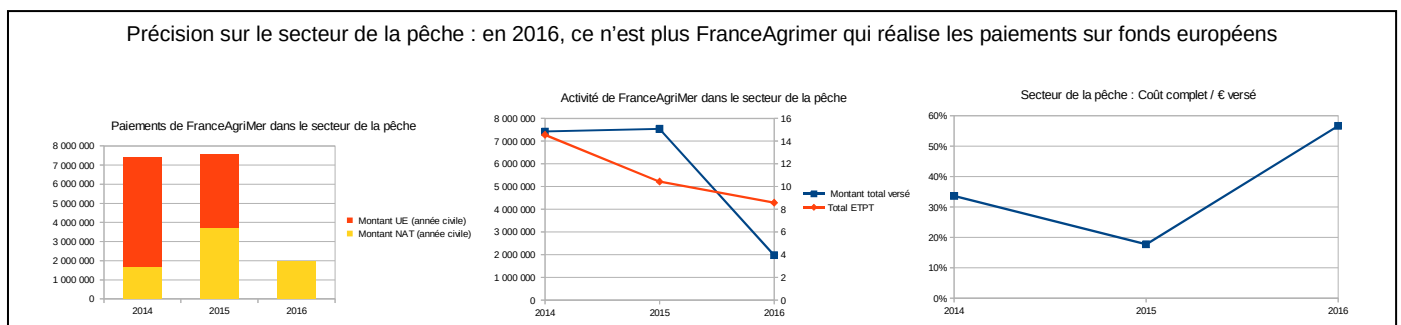
C'est dans le contexte de ces rapports de la Cour qu'ont été diligentées les missions de revue des opérateurs, dont les lettres de commande pour FranceAgriMer et l'ODEADOM demandent qu'une évaluation des coûts de gestion des aides soit faite sur la base de critères objectifs.

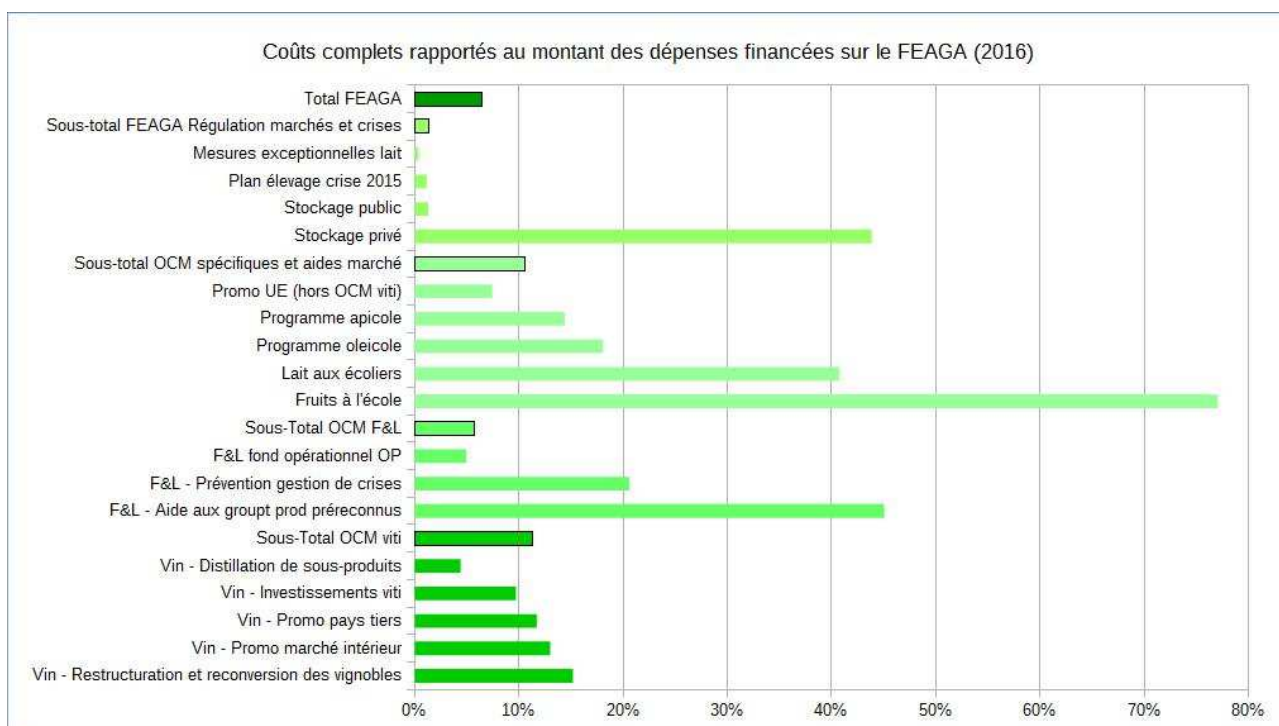
*La comptabilité analytique enregistre le coût de gestion des aides et fournit des données homogènes pour la période 2014-2016*

La comptabilité analytique (cf. § suivant 2.1.2.) enregistre le coût de gestion des aides, tant pour les aides européennes que pour les aides nationales. La mission a pu disposer des données détaillées sur la période 2014-2016.

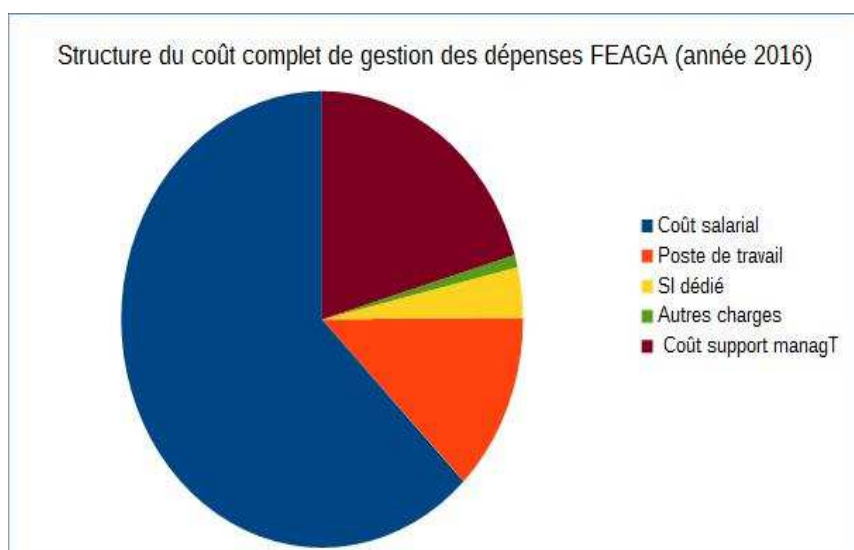


Les coûts sont suivis pour les différents régimes d'aides ou d'interventions. Ils sont ensuite agrégés par type de fonds européen (FEAGA, FEP/FEAMP, FEAD) ou par OCM pour ce qui concerne le FEAGA.





On peut noter la grande variabilité des coûts que supporte FranceAgriMer au titre de la gestion des différents régimes d'aide.



A titre d'illustration, la gestion du FEAGA a mobilisé en 2016 447 ETPT au titre des coûts directs (338 ETPT pour la gestion administrative et 108,99 ETPT pour les contrôles sur place). Le coût complet de gestion de l'ensemble du dispositif FEAGA s'établit ainsi à 48,1 M€, soit 6,47 % des dépenses. La structure de ces coûts est figurée sur le graphique ci-contre.

Le concept de coût complet mérite un commentaire méthodologique. Il exprime l'idée qu'au-delà des coûts directs, il faut imputer les coûts des fonctions support et du management de la structure FranceAgriMer. Ces coûts complets sont bien les coûts complets supportés par FranceAgriMer. Ils ne représentent toutefois le coût complet de la gestion des aides que lorsque FranceAgriMer est l'unique intervenant dans le processus de gestion de l'aide (aides viticoles par exemple). Or, il arrive, principalement dans les aides de crise, qu'une phase de l'instruction soit assurée par les DDT, ou par les caisses de MSA (prise en charge de cotisations sociales). Dans ces cas de figure, le coût complet supporté par FranceAgriMer peut être significativement inférieur au coût complet

de la gestion de l'aide, qui reste difficile à connaître en l'état des données disponibles qui sont en général plus agrégées lorsqu'elles sont suivies dans ces organismes. Il faut donc faire preuve de prudence dans la lecture des résultats : le coût « complet » (pour FranceAgriMer) de la gestion des dispositifs de crise nationaux était en 2016 de 0,6% du montant des aides versées.

On peut enfin s'interroger, pour les régimes d'aide comportant une avance et un solde, l'avance nécessitant moins de travail que le solde, sur le risque que le travail nécessaire à la clôture des dossiers soit délaissé au profit de celui qui produit plus facilement des paiements. Dans cette hypothèse, l'indicateur suivi en comptabilité analytique pourrait donner des résultats par trop favorables, avec, corrélativement, le risque qu'une phase de recouvrement soit différée, ce qui pourrait laisser présager des refus d'apurement.

*L'établissement présente au CA ses analyses sur le coût de gestion des aides pour promouvoir la rationalisation et la simplification des régimes d'aide*

Conformément à l'indicateur n°23 du COP (mettre en œuvre le nouveau schéma de gestion et restituer l'évolution des coûts au CA)<sup>3</sup>, ces données font l'objet d'une présentation en conseil d'administration de l'établissement (7 juillet 2015 ; 11 octobre 2016 ; 4 juillet 2017). Dans cette dernière présentation, l'établissement souligne ainsi l'effort de maîtrise de ses coûts directs de gestion qui sont passés de 48 M€ en 2014 à 47 M€ en 2016, alors que dans le même temps les montants d'aide versés sont passés de 605 M€ à 992 M€ :

*« En 2016, le coût moyen direct de gestion de l'ensemble des dispositifs d'intervention est de 5% des montants versés, soit une baisse de 3% au regard du coût de gestion 2014.*

*Les coûts directs de gestion des dispositifs pérennes nationaux ou communautaires se situent entre 7 et 8% des montants versés, les coûts directs de gestion des aides de crise représentent moins de 1% des montants versés.*

*La complexité réglementaire des dispositifs pérennes, notamment communautaires, implique des temps de traitement beaucoup plus longs pour des dossiers très lourds en justificatifs, ainsi que la réalisation de très nombreux contrôles sur place, parfois plusieurs au cours de la vie d'un même dossier.*

*En ce qui concerne les dispositifs pérennes nationaux, la dispersion des dispositifs se réduit très sensiblement au regard de 2015, passant de 63 à 10 pour les dispositifs <50 dossiers. »*

Bien que cette présentation n'ait donné lieu à aucun commentaire des représentants des tutelles siégeant au CA, elle établit l'intérêt des travaux de connaissance des coûts de gestion dont dispose FranceAgriMer grâce à sa comptabilité analytique ainsi que l'utilisation efficace qui peut en être faite. La mission considère que l'établissement et sa tutelle peuvent aller plus loin en ce sens (cf. § 2.1.2 et 3.3.2).

---

<sup>3</sup> rattaché à l'objectif : améliorer l'efficacité de l'établissement

### *Les comparaisons inter-établissements sont difficiles*

La mission IGF-CGAAER de revue des dépenses de l'ASP, qui a été menée dans un cadre différent de celui de la revue des opérateurs, n'a pas recueilli d'éléments sur les coûts de gestion des aides.

La comptabilité analytique de l'ODEADOM ne prend en compte que ses dépenses propres, alors qu'une part significative des tâches de gestion est assurée par les DAAF. Pour certaines aides le paiement est en outre assuré par l'ASP. Le coût de gestion des aides qui est ainsi de l'ordre de 1 % des montants payés (en cohérence avec les données de la Cour des comptes cf. tableau au début de ce chapitre), n'est pas comparable aux coûts de FranceAgriMer. Les données de FranceAgriMer, disponibles non seulement globalement, mais encore aide par aide, montrent de grandes différences selon que l'instruction est internalisée (aides fruits et légumes, viticoles, ...) ou externalisée (exemple aides de crise confiées à la MSA).

**En conclusion, s'il n'est pas possible de comparer les coûts de gestion des aides d'un établissement à l'autre, la mission est en mesure de conclure, comme l'a fait FranceAgriMer, que le principal élément qui explique la variabilité des coûts est le nombre des bénéficiaires des régimes d'aide, le montant moyen d'aide versé, la complexité des dispositifs et leur niveau d'exigence en matière de contrôles.**

Certes le degré d'informatisation, l'introduction de télé-procédures sont autant d'éléments favorables à l'augmentation de la productivité. Ils sont en général bien identifiés et provoquent de la part des autorités de tutelle une légitime attente d'un abaissement des coûts de fonctionnement.

Or, force est de constater que, dans le même temps, **la gestion des aides est soumise à une élévation constante des exigences de sécurité, notamment de la part des autorités européennes ou de leurs relais (C3OP), qui nécessite, toutes choses égales par ailleurs, un renforcement de moyens et génère des coûts croissants.** Cette seconde évolution, quasi structurelle, est nettement moins bien identifiée. L'enjeu en terme de dépense publique n'est pourtant pas du même ordre de grandeur selon qu'il s'agit des moyens de contrôle ou des conséquences d'une insuffisance des contrôles en terme de refus d'apurement.

**L'idée que les gains de productivité permettront de réduire les moyens consacrés à la gestion des aides, tout en améliorant la sécurité des paiements au regard du risque de refus d'apurement, n'est pas partagée par la mission.**

### 2.1.2. Qualité de la comptabilité analytique

La mission a pu constater que FranceAgriMer dispose d'un outil de suivi de ses coûts élaboré et témoigne que FranceAgriMer a fait montre de transparence et d'une réelle bonne volonté pour répondre à ses questions.

S'interrogeant sur les raisons qui ont fondé jusqu'à présent la réticence de l'établissement à répondre positivement aux demandes du SG et de la DGPE concernant la comptabilité analytique, la mission émet une hypothèse. Faute que les échanges à caractère stratégique aient été suffisants entre ses tutelles et le DG de FranceAgriMer, celui-ci a probablement craint que les enseignements de la comptabilité analytique ne soient utilisés que pour intensifier la pression à visée budgétaire sur les enjeux de fonctionnement. La mission suggère aux parties de se retrouver en confiance sur ce sujet dans une démarche à finalité stratégique.

#### *Présentation de la comptabilité analytique de FranceAgriMer*

FranceAgriMer a communiqué à ses autorités de tutelle (Bureau agriculture de la direction du budget, SAFSL/SDABC au SG du MAAF) le 27 décembre 2013 le nouveau schéma analytique des comptes<sup>4</sup> qui a pour objet de calculer le coût complet unitaire des prestations correspondant aux missions de l'établissement et des prestations connexes (ex : Arborial), de satisfaire au reporting demandé par la LOLF (PAP/RAP) et de répondre à des besoins d'analyse de gestion spécifiques et ponctuels (demandes interne ou externe par des organismes de contrôle ou d'audit).

Les résultats de comptabilité analytique sont générés à partir de l'enregistrement des temps de travail que les agents consacrent aux différentes activités de l'établissement. Ils sont valorisés au coût moyen de la catégorie de personnel dont il s'agit. Pour les agents du siège, l'enregistrement est effectué sur *VIRTUALIA* et peut faire l'objet d'un suivi continu par le service contrôle de gestion de la performance de la mission d'appui au pilotage et de la gouvernance ainsi que par la hiérarchie des agents. Pour les agents des délégations régionales, qui s'inscrivent dans la communauté de travail des DRAAF, l'enregistrement est effectué sur *SALSA*, dont les données ne sont déversées dans le système d'information de FranceAgriMer qu'a posteriori, une fois par an, ce qui est moins favorable au contrôle qualité des données renseignées.

Les coûts directs se composent ainsi des salaires et charges sociales des agents œuvrant directement pour la réalisation de l'activité, du coût de leurs postes de travail (coût de l'environnement et des locaux ainsi que de l'environnement bureautique, spécifique à chacun des sites), du coût informatique des applications dédiées et, le cas échéant, des autres coûts directs.

---

<sup>4</sup> L'objectif, ambitieux, était qu'un système d'information complètement intégré fournisse un véritable tableau de bord pour le pilotage de la structure, en extrayant les données des différentes applications. A ce jour, l'intégration reste incomplète, mais le savoir-faire de l'équipe en charge de la comptabilité analytique permet de produire les principales données attendues.

« Ce schéma se caractérise par une affectation des coûts directs et indirects au niveau le plus fin permis par les outils de suivi, et d'un système de traçabilité et de regroupement permettant d'analyser, à partir de l'exercice 2014, les coûts par origine et par destination : coût d'un dispositif d'intervention, d'une activité, d'un service, d'une étude, coûts engagés pour une filière ou une opération particulière. »

Les activités suivies concernent

- d'une part les activités support et management lorsqu'elles ne peuvent être imputées à une activité particulière :
  - o direction et pilotage,
  - o agence comptable,
  - o SG
    - transverse,
    - ressources humaines,
    - service administratif et financier
    - systèmes d'information
    - support (Arboreal, La Rochelle, Libourne, Volx)
    - juridique
    - inspection générale
    - communication documentation
- et d'autre part les activités métier :
  - o études et analyses économiques :
    - Collecte et mise à disposition de données
      - Enquêtes et cotations (hors RNM et état des récoltes), acquisition de données
      - Enquêtes RNM y compris diffusion et démarche qualité
      - Observation des cultures - États des récoltes
      - Restituer et mettre à disposition des données
      - Journaux de bord
      - Guichet unique pêche
      - Post quotas laitiers Visio Lait
    - Études et analyses économiques
      - Suivre les marchés et la conjoncture
      - Réaliser des études en interne et en externe
      - Répondre aux demandes d'expertises
      - Evaluer les politiques publiques
      - Prospectives
      - OFPM
      - Veille et observatoire hors OFPM
    - Valorisation des études et analyses
      - Faire des présentations en CS et comités
      - Faire des présentations HORS CS et comités + formations
  - o interventions<sup>5</sup> :
    - FEAGA
    - FEAD
    - Dispositifs nationaux hors aides de crise
    - Dispositifs nationaux de crise
    - PIA

<sup>5</sup> Comme on l'a vu au § précédent, avec l'illustration par les coûts de gestion des aides, le suivi des activités est en réalité réalisé à un niveau beaucoup plus fin, aide par aide.



- Interventions hors aides
- o mission filières :
  - Organiser et préparer les conseils spécialisés, les comités et groupes de travail associés
  - Animer les conseils spécialisés et les comités et groupes de travail associés (animation, suites à donner)
  - Représenter l'établissement et participer aux réunions à l'extérieur
  - OIV
  - Ecolabel
- o mission international :
  - Appui à la DGAL pour ouverture de marchés à l'export
  - Animation export, entretien des marchés
  - Appui aux exportateurs
  - Coopération internationale
- o autres (Expadon, Milan, ...)

Comme dans tout dispositif de comptabilité analytique, c'est l'enregistrement des temps passés par les agents plutôt que l'imputation des dépenses par les services gestionnaires, qui peut être source d'une certaine imprécision.

On relèvera également la difficulté liée à l'interpénétration DRAAF / délégation régionale, déjà signalée à propos du suivi des temps passés<sup>6</sup>, qui introduit également des limites au suivi des coûts de fonctionnement (délégués globalement aux DRAAF)<sup>7</sup>.

La mission est d'avis que le dispositif de comptabilité analytique de FranceAgriMer est d'une grande qualité, mais qu'il est aussi fragile. En effet, le moteur du système et de sa qualité est l'usage que fait le top management de cet outil. Bien utilisé à fréquence mensuelle par la direction générale qui l'a mis en place, il existe un risque qu'il soit moins utilisé au fil des remplacements des responsables de la structure et que l'exemplarité impulsée par le top management se dilue en descendant la chaîne hiérarchique. Un second facteur de fragilité réside dans le savoir faire des agents qui ont la responsabilité de vérifier et de mettre en forme les données pour qu'elles soient disponibles à l'utilisation. Cette activité, qui relève des fonctions support sur lesquelles portent en priorité les efforts de réduction des effectifs, apparaît moins prioritaire que d'autres, de sorte qu'au moment où la mission a demandé communication des données, une vacance de poste a rendu nécessaire l'implication directe de la responsable hiérarchique pour suppléer l'absence d'un agent opérationnel.

*La comptabilité analytique de FranceAgriMer constitue un outil de connaissance et de pilotage performant pour l'établissement*

La mission conclut que les résultats de la comptabilité analytique, disponibles dans les tableaux de restitution avec toutes les décimales qu'autorise l'automatisation des calculs, sont plus raisonnablement significatifs à un certain niveau d'agrégation qu'au niveau de détail le plus fin.

---

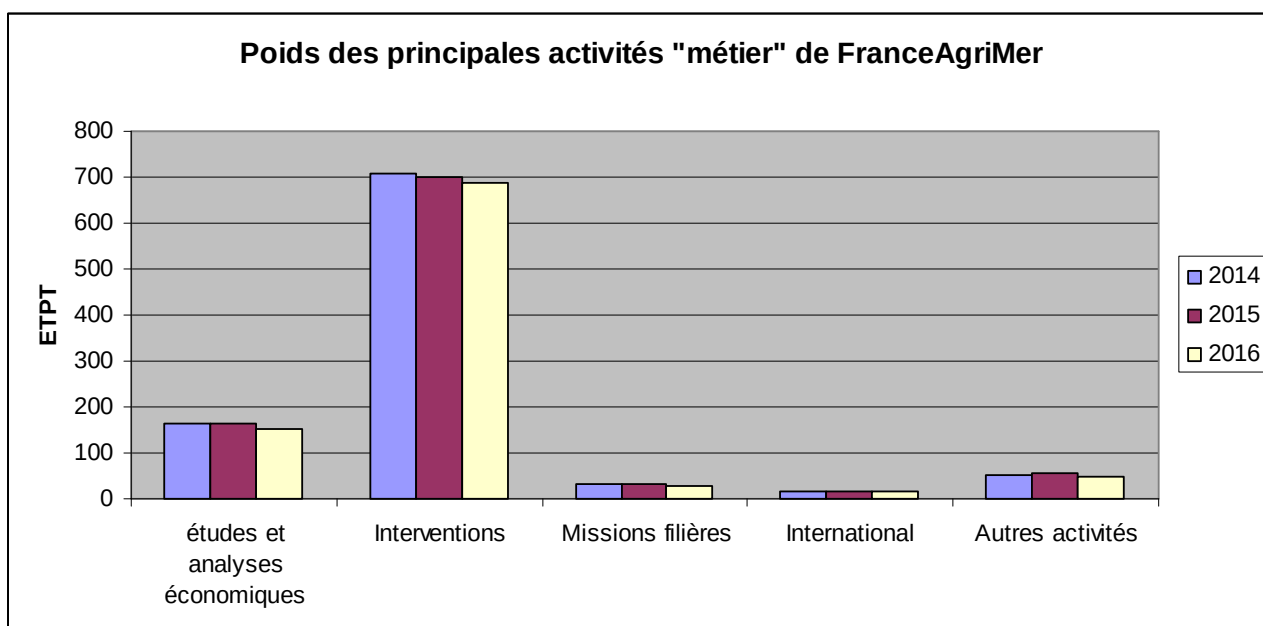
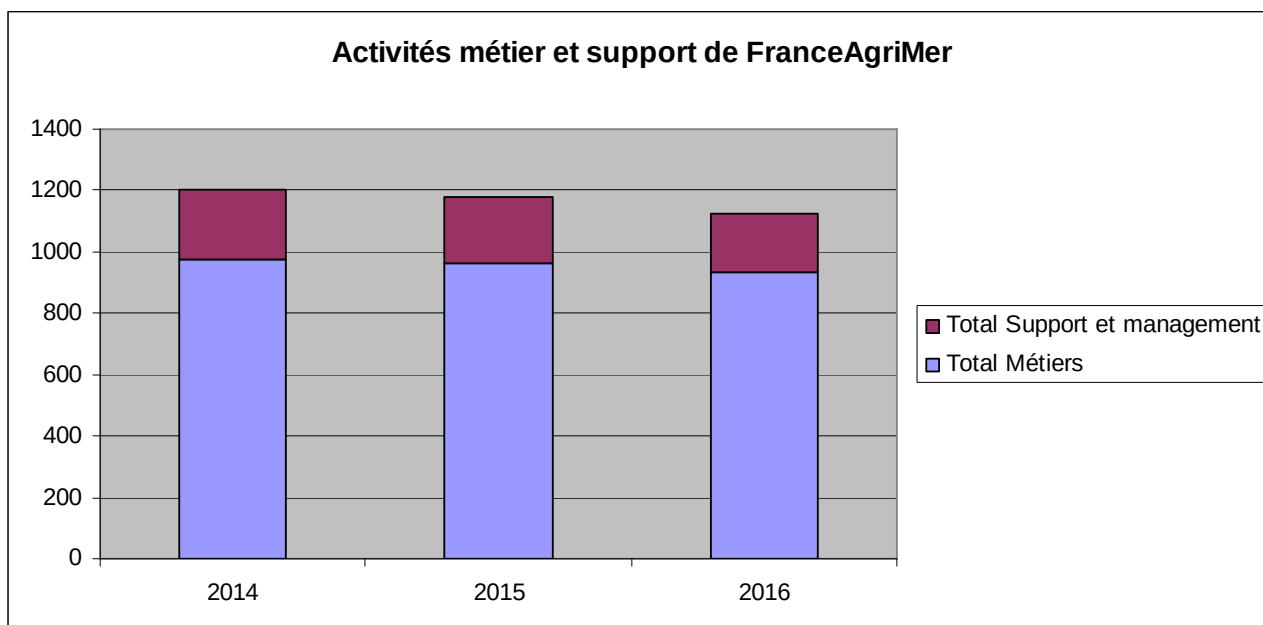
<sup>6</sup> la mission a toutefois noté les actions du service de contrôle de gestion de la performance pour faire préciser les déclarations à la suite du constat que la saisie en fonction support avait parfois été utilisée de manière croissante comme solution de facilité. La rupture de continuité liée à cette action est dûment signalée dans les documents produits

<sup>7</sup> la composante immobilière des coûts ne peut ainsi être analysée pour ce qui concerne les délégations régionales

Le suivi dans le temps des activités et des coûts qui y sont liés est riche d'enseignement, comme le montrent les résultats exposés au chapitre précédent (§ 2.1.1.) sur les coûts de gestion des aides ou l'évolution des coûts liés aux différentes activités de l'établissement. Pour en donner une illustration significative, la mission présente ci-après quelques résultats en extrayant des coûts la composante liée aux ETPT directement imputés aux activités.

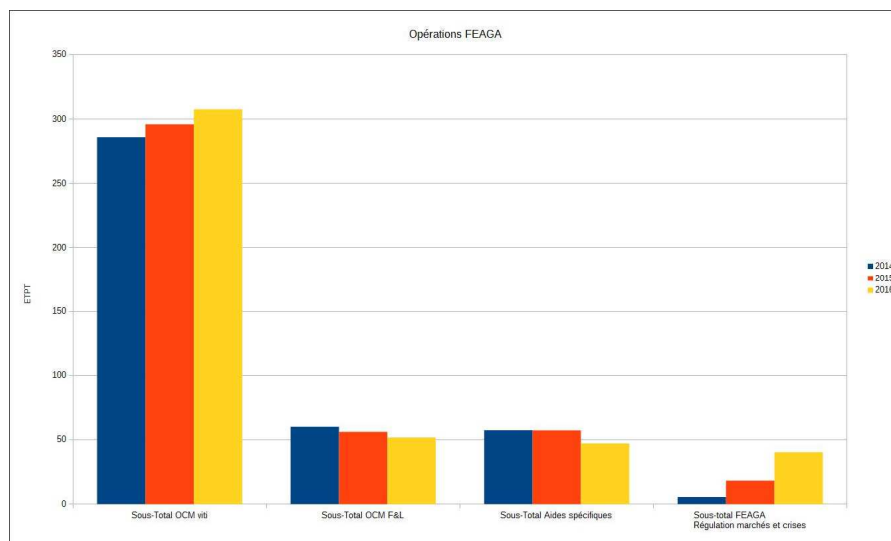
Les réductions d'emploi (en ETPT) sont en ligne avec le COP et s'appliquent avec plus d'intensité sur les activités support :

| ETPT            | Métiers | Support | Total | Baisse par an |
|-----------------|---------|---------|-------|---------------|
| 2014            | 972     | 232     | 1204  |               |
| 2015            | 966     | 211     | 1177  | 2%            |
| 2016            | 930     | 192     | 1122  | 5%            |
| Baisse en 2 ans | 42      | 40      | 82    |               |
| Baisse en %     | 4%      | 17%     | 7%    |               |



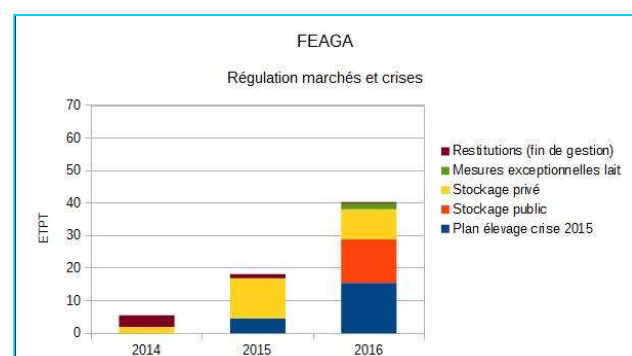
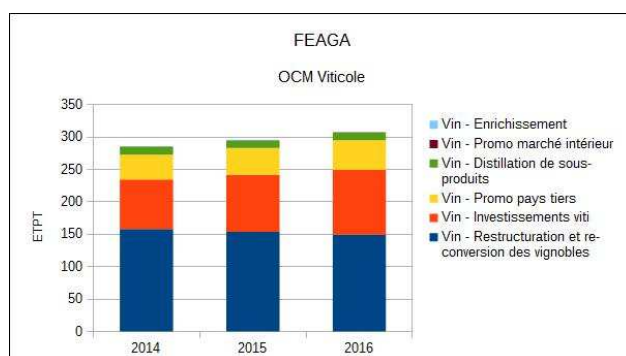
Les données plus détaillées permettent de mettre en évidence qu'au sein du service MEP (Marchés études prospective), les réductions d'effectifs ont été plus intenses sur les activités créatrices de valeur ajoutée, que sur la collecte des données qui constitue une obligation le plus souvent d'origine communautaire.

| ETPT<br>Année | Collecte et mise à disposition de données | Études et analyses économiques | Valorisation des études et analyses | Total |
|---------------|-------------------------------------------|--------------------------------|-------------------------------------|-------|
| 2014          | 101,6                                     | 57,8                           | 4,6                                 | 164,0 |
| 2015          | 107,1                                     | 51,4                           | 3,8                                 | 162,3 |
| 2016          | 93,0                                      | 48,0                           | 3,9                                 | 144,9 |
| 2016 / 2014   | -8%                                       | -17%                           | -15%                                | -12%  |



Au sein de la direction des interventions, dans un contexte global de réduction des effectifs, les activités relevant du FEAGA ont mobilisé des effectifs globalement en augmentation. C'est la gestion des aides viticoles qui mobilise les effectifs les plus importants, et en croissance. La gestion des mesures de régulation de marché et

de crise a également mobilisé des moyens en forte augmentation pendant la période en revue.



On observe qu'au sein de l'OCM viticole, l'aide à la restructuration des vignobles mobilise près de la moitié des effectifs (cette mesure génère une charge en contrôles sur place élevée), alors que c'est la mesure d'aide aux investissements qui est à l'origine de la croissance des effectifs.

Pour ce qui concerne les mesures de régulation des marchés et les aides de crise européennes, on note l'impact en 2016 des achats de poudre de lait à l'intervention publique ainsi que du plan d'élevage 2015.

### *Conclusion sur le niveau de qualité de la comptabilité analytique au regard des autres opérateurs en revue*

La qualité des données de la comptabilité analytique de FranceAgriMer ne peut être comparée à celles des autres opérateurs faisant l'objet des revues parallèles, qui ne disposent manifestement pas d'un outil de même niveau.

**La qualité de l'outil dont dispose FranceAgriMer mérite d'être préservée et entretenue. C'est le bon usage fait au sein de l'établissement d'une part, et comme soutien aux échanges à dimension stratégique entre l'établissement et ses tutelles d'autre part, qui en seront le moteur.**

#### 2.1.3. Cohérence des systèmes d'information avec ceux des autres opérateurs et du MAA

Le sujet comporte deux dimensions : l'aspect technique et la production supplémentaire d'intelligence permise par l'utilisation croisée de données gérées dans des systèmes d'information distincts.

##### *La dimension technique*

Pour ce qui concerne la dimension technique, qui n'est pas le domaine d'expertise des auteurs du rapport, la mission note que les systèmes d'information des différents opérateurs sont de genèse, d'ancienneté et de finalités à l'évidence hétérogènes et diverses. FranceAgriMer, établissement issu du regroupement de 5 offices par produits préexistants, a conduit depuis sa création des chantiers particulièrement lourds pour tendre vers davantage de cohérence interne. La Cour des comptes souligne le temps long dans lequel se mesure le retour sur ces investissements (financiers, procéduraux et humains).

Le Conseil des Systèmes d'Information (CSI), au sein duquel le MAA gère la cohérence des schémas directeurs informatiques qu'il s'impose tant à lui-même qu'à ses opérateurs, constitue de ce point de vue une procédure et surtout une instance pertinentes. FranceAgriMer y a présenté son nouveau schéma directeur informatique le 10/03/2015, à la satisfaction des autorités compétentes.

Le fait que FranceAgriMer ait développé des télé-procédures en intégrant les applications d'interface promues par le SGMAP témoigne de l'implication de l'établissement dans la démarche de cohérence et d'ouverture qui est nécessaire à leur valorisation. Le développement et la maîtrise du système Visio permettent à FranceAgriMer de brasser, d'utiliser, et de mettre à disposition un véritable système d'informations ouvert pour ce qui concerne les données métier qui intéressent les filières.

Les applications informatiques utilisées par les fonctions support, notamment dans le domaine RH, ont été présentées à la mission comme largement obsolètes et à l'évidence peu favorables à l'échange des données. **FranceAgriMer est de ce point de vue en demande vis à vis du secrétariat général du MAA.**

### *Quelle valorisation ?*

Pour la mission, le point le plus important est en réalité, non pas seulement d'identifier quelle valeur ajoutée autorise la cohérence des Systèmes d'Information, mais encore quels travaux sont utiles à une meilleure performance, soit de la gouvernance publique (par exemple pour l'administration de la fonction RH), soit au bien commun de la filière et des pouvoirs publics, pour une production supplémentaire de connaissance, d'analyse, ...

De ce point de vue, la signature en avril 2017 d'une convention associant FranceAgriMer, l'INAO, le MAAF (DGPE et SSP), l'Agence BIO et l'INRA, pour la *création d'une base de données et d'un observatoire économique partagé sur les signes d'identification de la qualité et de l'origine* est porteuse de promesses, d'autant plus qu'elle identifie bien en instituant un comité stratégique, l'importance d'une réflexion sur ce que l'on attend d'un outil. A noter que l'administration, au plan technique, a naturellement été confiée à FranceAgriMer, compte tenu de son savoir faire en la matière.

Il semble toutefois que la production de ce comité stratégique mériterait d'être dynamisée.

**Plus généralement, c'est la gouvernance de la commande dans la production de supplément d'intelligence qui se trouve de fait questionnée : on retrouvera ce point au chapitre des recommandations à propos de la gouvernance de l'établissement, et plus généralement dans l'articulation entre pouvoirs publics (Etat et Régions), filières et interprofessions.**

#### 2.1.4. Regroupement de fonctions support

Le site de l'Arborial à Montreuil abrite des services de l'ASP et la délégation régionale Ile de France de l'ASP, des services de l'ONF, l'INAO, l'ODEADOM et le siège parisien de FranceAgriMer.

Si on exclut les grands établissements qui ont leur siège et des services importants ailleurs (ASP, dont le siège et certains services sont à Limoges ; ONF dont le siège est actuellement à Paris), le regroupement des fonctions support ne concernerait que FranceAgriMer, l'ODEADOM, tous deux étant organismes payeurs des aides agricoles et l'INAO. A ces opérateurs pourrait être ajoutée l'Agence Bio dont le siège se situe à Montreuil, mais aujourd'hui sur un site distinct de l'Arborial.

Dans son rapport public annuel de 2016, la Cour des comptes relève que si la création de l'ASP et de FranceAgriMer a permis d'unifier et d'améliorer l'organisation qui prévalait auparavant avec plus de huit organismes payeur, les gains financiers avaient été en-deçà des attentes.

Aussi, pour aller dans le sens de la Cour, sans parler de regroupement, voire de fusion entre les opérateurs, il apparaît possible pour les missionnaires de favoriser une plus grande synergie entre les fonctions support des opérateurs occupant le site de l'Arborial.

### **Des synergies ont déjà été trouvées ...**

S'agissant des fonctions support, FranceAgriMer est le porteur du bail du site de l'Arborial pour l'ensemble des locataires. Il assure en outre, l'accueil sur le site de l'Arborial, la mise en place d'une restauration collective, le support du réseau informatique, la téléphonie, la logistique (copieurs, archivage), ....

A cela s'ajoutent de véritables coopérations. Ainsi, FranceAgriMer gère en partenariat :

- l'Observatoire des Signes d'identification de la Qualité et de l'Origine avec l'INAO, l'Agence Bio, l'INRA et le ministère (convention du 11 avril 2017),
- l'Observatoire des données économiques des pays d'Outre-mer avec l'ODEADOM.

Par ailleurs, FranceAgriMer et l'ODEADOM ont conclu le 16 septembre 2011 une convention de délégation qui définit les missions que l'ODEADOM délègue à FranceAgriMer<sup>8</sup> et les modalités d'exercice de celles-ci.

### **... qu'il convient de poursuivre dans les domaines suivants :**

S'agissant des fonctions support, le domaine des ressources humaines offre des opportunités :

- Un premier niveau consiste à ce que le MAA et les opérateurs qui lui sont rattachés utilisent chacun le même système d'information pour la gestion des ressources humaines ;
- Un deuxième niveau consiste pour les opérateurs localisés à Montreuil à confier à l'un d'entre eux le travail administratif de gestion sur un unique SIRH mutualisé, chacun des directeurs conservant ses prérogatives ;
- Un troisième niveau enfin consisterait à ce qu'un seul décideur gère les ressources humaines pour le compte des établissements décidant de lui déléguer cette fonction.

Comme indiqué au § 2.1.3., les opérateurs souhaitent disposer du même outil selon le schéma de premier niveau. Les missionnaires ont abordé la question de la mutualisation inter établissements de la gestion des ressources humaines (niveau 2) et ont constaté qu'il n'y avait pas de réflexion sur le sujet au niveau de la direction de FranceAgriMer. Cette option mériterait d'être approfondie. Le niveau 3, qui est en réalité assez proche d'une fusion des établissements, ne paraît pas d'actualité à la mission.

En revanche, la mission n'est pas convaincue de l'ampleur des gains à réaliser dans d'autres compartiments support, tels que l'expertise juridique, la passation de marchés publics, ..., compte tenu des spécificités propres à chacun des établissements et des inconvénients qui en résulteraient pour les « petits » opérateurs dépendant du porteur de service mutualisé.

S'agissant des coopérations,

**La poursuite de la rationalisation des études.** La Cour des comptes dans son rapport précédemment cité avait recommandé à FranceAgriMer de "**rationaliser et de diminuer** les coûts des fonctions "animation des filières" et "**études et veille économique**" (recommandation n°7).

- 
- <sup>8</sup> Certaines aides nationales de portée générale versées par FranceAgriMer outre-mer ; Aides nationales relatives au secteur de la pêche outre-mer ; Aides nationales à l'aquaculture outre-mer ; Aides nationales versées en complément ou en contrepartie d'aides communautaires ;
  - Modalités relatives à la mise en œuvre des aides nationales. "FAM s'engage à mettre en place le cadre juridique nécessaire à leur sécurisation en veillant à leur notification à la Commission européenne ..., en formalisant la base juridique de chaque régime d'aide au travers d'une décision de son directeur général, en gérant, selon les règles régissant chaque aide, les dossiers relatifs aux administrés localisés outre-mer ..."
  - Les mesures communautaires : "L'ODEADOM délègue à FAM la délivrance et la gestion des certificats d'importation, d'exportation et de préfixation, pour des mouvements de ou vers l'outre-mer pour tous les produits à l'exception des certificats d'importation de banane ..."

A cet égard, les missionnaires ont constaté que FranceAgriMer et le service de la statistique et de la prospective (SSP) ont su nouer des relations de confiance. A ce titre, ils ont signé conjointement le 26 septembre 2016 une note de procédure concernant les estimations mensuelles de production pour les grandes cultures. Ils ont conclu également une convention concernant l'enquête mensuelle administrative sur le lait et les produits laitiers et les indicateurs associés, entrepris des travaux sur la convergence des méthodes. L'objectif déclaré de ces deux structures est d'organiser de façon volontariste un réel partage des tâches dans une optique de complémentarité et d'économie de moyens.

Un des objectifs du prochain COP pourrait être de poursuivre le travail d'amélioration concernant l'information économique en :

- accentuant le travail de partage des tâches sur la conjoncture avec le SSP, notamment sur les fruits et légumes ;
- définissant mieux la complémentarité des actions sur l'information économique entre Interprofessions et FranceAgriMer par des Conventions-Cadres.

Si des synergies sont à rechercher et à mettre en œuvre, la baisse régulière du nombre des agents affectés à la direction marchés, études, prospective mérite attention. L'étude de la comptabilité analytique relative aux effectifs (cf. § 2.1.2.) témoigne de cette diminution.

Pour les missionnaires, cette baisse, si elle se poursuit, risque d'obérer la capacité de FranceAgriMer à conduire des études et à rester un expert reconnu de la connaissance et de la co-construction de représentations communes.

Selon eux, les études sont une partie non négligeable de l'ADN de FranceAgriMer. Baisser les moyens financiers et humains consacrés aux études pour les concentrer sur son rôle d'organisme payeur pose la question du devenir de FranceAgriMer. L'établissement doit-il être un organisme payeur et/ou un lieu reconnu d'expertise et de compétence ?

**Dans le domaine RH, des évolutions sont possibles. Il appartient à la tutelle de fixer à l'occasion de la préparation des COP les limites et les objectifs qu'elle assigne à FranceAgriMer, l'ODEADOM, l'INAO, et l'Agence Bio.**

**La mission note que, sans quitter Montreuil, la relocalisation de l'Agence Bio sur le site de l'Arborial où des espaces sont disponibles présenterait l'intérêt d'économiser pour le collectif des opérateurs relevant du MAA le loyer actuellement supporté par l'Agence Bio, tout en favorisant le rapprochement des communautés de travail, facteur que l'on sait déterminant pour favoriser les synergies.**

## **2.2. Thématiques spécifiques intéressant les missions**

### **2.2.1. Analyser la déclinaison des différents objectifs portés par le MAA**

#### *Identification des différents objectifs portés par le MAA*

Dans le 1er chapitre du COP qui traite du contexte, le § 1.4.2. énonce les priorités des Pouvoirs Publics par une référence à la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt qui met en exergue la force économique du secteur riche en emplois avec la mutation vers une performance environnementale et sociale, l'agro-écologie et la transition écologique, l'intelligence collective pour

favoriser l'émergence de nouveaux modèles de production ainsi que le défi de la compétitivité pour conserver une place de premier plan au niveau international et contribuer au développement productif de la France.

La lettre de commande de la mission demande une analyse particulière de trois objectifs :

- prise en compte de la triple performance,
- soutien à l'export,
- adéquation de l'offre de FranceAgriMer en termes d'intervention auprès des filières,

qui constituent une reformulation pertinente pour structurer la suite des développements.

Favoriser l'intelligence collective, formulation qui n'apparaît ci-dessus qu'à propos de l'émergence de nouveaux modèles de production, constitue forcément un autre objectif, plus global, que le MAA ne peut manquer de porter. La mission y reviendra en conclusion.

Le § 1.4.2. du COP fait également référence à la maîtrise de la dépense publique et au « choc de simplification » que la mission juge utile d'ajouter à la liste des objectifs portés par le MAA.

### *Triple performance*

L'implication de FranceAgriMer pour décliner les objectifs du MAA en matière de triple performance a été appréciée par la mission grâce au rapport annuel sur le projet agro-écologique qui présente un bilan des actions entreprises pour engager les filières vers l'agro-écologie. Le rapport 2016 (pages 24-25) souligne l'importance des actions de FranceAgriMer et développe les actions mises en œuvre par l'établissement pour réorienter ses dispositifs d'aide au profit des projets intégrant les dimensions économique, sociale et environnementale.

#### INDICATEURS DE RÉALISATION DU PLAN D'ACTION RETENUS

| N°  | CHANTIER                                           | INDICATEURS DE RÉALISATION                                                                                                              | VALEUR 2014             | VALEUR 2015             | VALEUR 2016                                |
|-----|----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|-------------------------|--------------------------------------------|
| 3.2 | Adapter les aides directes                         | Surfaces bénéficiant de l'aide couplée protéines                                                                                        | Action à partir de 2015 | 580 000                 | Chiffre non connu à la date de publication |
|     |                                                    | Pourcentage de demandes dans le cadre du système de conseil agricole (SCA) qui sont relatives à des thématiques liées à l'agro-écologie | Action à partir de 2015 | Action à partir de 2016 | Chiffre non connu à la date de publication |
| 4.1 | Favoriser le développement d'une génétique adaptée | Volet végétal : nombre de règlements techniques publiés qui intègrent des critères environnementaux                                     | 7                       | 6                       | 6                                          |
|     |                                                    | Volet animal : nombre d'organismes ayant retenu dans leurs schémas de sélection les critères de sélection définis par l'étude           | Disponible en 2016      |                         | Approbation attendue en 2017               |
| 4.2 | Adaptation des filières                            | Montant des aides de FranceAgriMer intégrant des critères favorisant l'agro-écologie (aides d'urgence non concernées)*                  | 18,8 M€                 | 23,4 M€                 | 20,4 M€                                    |

Même si l'indicateur quantitatif retenu pour mesurer la réalisation du plan d'action ne donne pas une image aussi positive, la mission retient que s'agissant de la déclinaison de la politique portée par le MAA, **l'action de FranceAgriMer est appréciée positivement par sa tutelle, en raison de l'animation réalisée au sein des conseils spécialisés, et de la réorientation des critères de sélection des projets.**



### *Soutien à l'export*

Plusieurs interventions de FranceAgriMer ont pour finalité le soutien à l'export :

- appui à la DGAL pour ouverture de nouveaux marchés
- animation export entretien des marchés
- listes export et certificats SPS
- projet Exp@don
- coopération internationale (mission d'experts ou formation d'auditeurs étrangers)

Outre ces interventions directes, le COP fait référence à l'action de FranceAgriMer en matière de veille concurrentielle (action 2) ou de déclinaison des stratégies de filières en plans d'actions au sein des conseils spécialisés (action 8) qui contribuent également pour une part, de manière indirecte, à l'objectif de soutien à l'export.

La DGAL formule une appréciation positive sur l'action de FranceAgriMer et la DGPE ne s'exprime pas différemment.

Les organisations professionnelles mettent en revanche parfois en avant le foisonnement des services de l'Etat et des enceintes qui interviennent en matière de soutien à l'exportation. Dans ces appréciations critiques, le rôle joué par FranceAgriMer n'apparaît pas prééminent, constat auquel l'établissement n'est probablement pas en capacité de remédier seul.

### *Adéquation de l'offre en terme d'intervention auprès des filières*

Au sens de la mission, l'offre d'intervention se compose, d'une part de la production de connaissances, d'expertise et de contributions aux réflexions stratégiques, et d'autre part des interventions au sens financier du terme réalisées soit à partir du budget européen, soit à partir du budget national.

L'expression professionnelle recherchée au sein des conseils spécialisés, permet très largement, du moins lorsque l'avis des conseils est requis (ce qui n'est pas le cas pour les crédits du CASDAR ou pour des dispositifs d'intervention administrés en comptes de tiers sur mandat de gestion du ministère), que l'offre de l'établissement réponde à l'attente des filières. Cette appréciation positive vaut dans le domaine viti-vinicole, même si des difficultés ont pu se manifester, au point d'ailleurs que la question est plutôt de savoir si l'établissement est suffisamment en capacité de résister à une pression professionnelle qui ne manque pas de vigueur pour que les possibilités d'intervention soient étendues. Dans un domaine à moindre enjeu budgétaire, la mission a noté la satisfaction exprimée par le président du conseil spécialisé du secteur des plantes aromatiques en raison de l'appui qu'apporte l'établissement à cette « petite » filière exposée à la concurrence « du grand large ».

La mission a malgré tout été frappée du défaut de reconnaissance explicite à l'extérieur de l'établissement (dans certaines interprofessions par exemple) de la pertinence des interventions de FranceAgriMer. L'Observatoire de la Formation des Prix et des Marges fait exception, sans doute en raison de sa constitution particulière, autour d'un président qui doit rendre compte publiquement de sa mission et le fait efficacement en médiatisant le rapport annuel de l'OFPM.

**FranceAgriMer pourrait ainsi utilement compléter la concertation menée avec les représentants des filières au sein des Conseils Spécialisés par des échanges avec les organisations interprofessionnelles pour s'assurer de la bonne adéquation de ses productions aux attentes et améliorer leur valorisation.**

### *Maîtrise de la dépense*

La trajectoire prévisionnelle financière et des emplois correspondant au triennal budgétaire 2015-2017 figure à l'annexe 1 du COP :

#### **Trajectoire financière et en emplois indicative prévisionnelle 2015-2017**

|                                                       | 2015       | 2016       | 2017       |
|-------------------------------------------------------|------------|------------|------------|
| Subvention pour charge de service public (SCSP) brute | 96,4 M€    | 94,5 M€    | 93,2 M€    |
| Plafond d'emplois                                     | 1 172 ETPT | 1 132 ETPT | 1 092 ETPT |
| Schéma d'emplois                                      | - 40 ETP   | - 40 ETP   | - 40 ETP   |

Elle a été revue en pratique en 2016 (plafond d'emploi 1 137,5 ETPT) pour tenir compte de la réalité des contraintes opérationnelles principalement liées aux mesures de crise<sup>9</sup>. A contrario, le plafond d'emploi a été fixé en dessous de la trajectoire, à 1 090 ETPT pour 2017.

Le COP comporte un objectif « améliorer l'efficacité de l'établissement »<sup>10</sup> qui est servi par deux actions,

- 21 : accroître les ressources propres de l'établissement ;
- 22 : respecter le plafond et le schéma d'emplois,

dotées d'indicateur.

L'action 21, un peu décalée par rapport à l'objectif de maîtrise de la dépense, peut s'analyser de deux manières. Certes, tout ce qui permet d'amortir les dépenses de l'Arboreal en dégageant des recettes supplémentaires liées à la saturation des m2 disponibles est positif. Il est en revanche plus difficile de faire financer les productions de l'établissement par des tiers. Ainsi, subordonner les analyses qui seraient réalisées à une échelle régionale pour le compte des Régions au fait que celles-ci en paient le coût semble avoir contrarié cette forme de coopération. Fallait-il privilégier l'objectif d'accroître les ressources propres de l'établissement ?

L'action 22 est suivie dans les bilans du COP présentés en CA (4 juillet 2017 résultat faisant l'objet d'une appréciation positive avec une marge de 15 ETPT entre le plafond d'emploi 2016 et la consommation réelle) et reprise dans la lettre annuelle d'objectifs adressée au directeur général<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> dans son rapport annuel de juin 2017, le CGEfi détaille cette augmentation, chiffrée à +6.5 ETPT, comme suit : 3,5 ETPT pour la crise influenza aviaire, 1 ETPT pour le FEAD, 1 ETPT au titre du plan qualité de l'air, 1 ETPT au titre de la crise laitière

<sup>10</sup> (OB2) inscrit dans l'orientation stratégique (OS4) « Poursuivre la modernisation de l'établissement et améliorer son efficacité »

<sup>11</sup> La lettre d'objectifs annuelle adressée à son directeur général comporte naturellement un indicateur pour que FranceAgriMer soit un opérateur exemplaire de l'Etat en matière budgétaire. L'indicateur 24 relatif au respect du cadre budgétaire fixé se décline en 3 items :

- respecter le schéma d'emploi et le plafond d'emploi
- respecter les enveloppes « personnel » et « fonctionnement » inscrites au budget
- maîtriser les coûts sur le RIFSEP.

**Dans une évolution des effectifs fortement orientée à la baisse, l'établissement et ses tutelles ont su adapter le schéma d'emploi aux contraintes in itinere. Ce cadre a été bien maîtrisé.**

### *Choc de simplification*

Selon la présentation faite en conseil d'administration le 4 juillet 2017, les indicateurs 12, 13 et 14 du COP<sup>12</sup> enregistrent des résultats positifs :

- la simplification de 4 dispositifs pérennes de soutien :
  - lait dans les écoles
  - fruits à la récré
  - promotion vinicole
  - nouveau programme apicole
- l'ouverture d'un chantier en 2017 sur la simplification des dispositifs mis en œuvre au titre de l'OCM vitivinicole
- la mise en service de plusieurs dispositifs en télé-procédures
- la révision des formulaires selon la charte « Simplifions ! »

Les indicateurs 27, 28 et 29 de la lettre d'objectifs 2016 sont également renseignés favorablement dans le compte-rendu d'activité fait par le directeur général à la tutelle le 17 février 2017.

La mission souhaite relativiser cette vision très positive : Si l'on en juge par les coûts de gestion des aides (cf. § 2.1.1.), certains dispositifs restent exagérément coûteux, en raison d'une frilosité persistante face à la nécessité d'opérer un choc de simplification : dispositifs FEAD, OCM vitivinicole, fruits ou lait dans les écoles dont le cadre réglementaire européen génère de nouvelles évolutions renouvelant la nécessité de simplifier.

A ce titre, pour le domaine de la viticulture, l'ouverture, bien tardive, d'un chantier impliquant les professionnels et la DGPE pour simplifier les dispositifs d'aide doit impérativement déboucher rapidement sur des décisions concrètes, non seulement pour les dispositifs de restructuration du vignoble ou d'aide aux investissements, mais surtout pour la promotion viticole qui représente le chantier le plus difficile. Il importe en effet de noter que les simplifications des régimes d'aide ne produisent leur effet positif en matière d'allègement de la charge de travail qu'au fur et à mesure que les anciens dispositifs porteurs de davantage de complexité sont soldés.

12

| Orientation                                                                  | N° | Objectif                                                                                                                                         | Action                                                                                                                                                                                                       | N°ind. | Indicateur                                                                                              | Base 2014         | Cible 2017                           |
|------------------------------------------------------------------------------|----|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|--------------------------------------|
| Être un opérateur exemplaire de l'État et privilégier la qualité de services | 1  | Simplifier les dispositifs de soutien financiers ou techniques afin d'améliorer la qualité de service aux usagers.                               | Élaborer le plan d'actions de simplification et réviser les dispositifs pérennes de soutien selon plan.                                                                                                      | 12     | Nombre de dispositifs pérennes de soutien révisés en application du plan d'actions                      | -                 | 80 % des dispositifs                 |
|                                                                              | 2  | Simplifier les démarches des usagers de l'établissement afin d'améliorer la qualité de service perçue et la fluidité des échanges d'information. | Poursuivre la dématérialisation des demandes d'aide ou des déclarations obligatoires (mise à disposition de télé-procédures dédiées pour saisie des données et dématérialisation des pièces justificatives). | 13     | Nombre de demandeurs pouvant accéder aux dispositifs par télé-procédure / nombre de demandeurs annuels. | Bilan fin d'année | 80 % des demandeurs                  |
|                                                                              |    |                                                                                                                                                  | Simplifier les formulaires CERFA à destination du public en application des normes «Simplifions».                                                                                                            | 14     | Nombre de formulaires approuvés «Simplifions» / nombre de formulaires recensés                          | Bilan fin d'année | 100 % des formulaires en circulation |

### 2.2.2. Conforter la mission d'organisme payeur

FranceAgriMer partage avec l'ASP et l'ODEADOM la fonction d'organisme payeur des aides européennes financées par le FEAGA. Cette mission n'est pas sérieusement en débat, sinon par la Cour des comptes qui préconise une fusion des opérateurs, sans avoir évalué la balance entre les avantages (quels gains potentiels ?) et les inconvénients (coûts du changement, perte d'efficacité dans la gouvernance du nouvel OP) d'une telle option.

Pour le FEAD, la responsabilité d'organisme intermédiaire est proche de celle d'organisme payeur, hormis le point essentiel qu'il existe une responsabilité partagée avec l'autorité de gestion, la DGCS, pour l'atteinte des objectifs en matière d'efficacité de la dépense publique et de sécurité des remboursements européens (refus d'apurement). Ces tensions sont à l'origine d'un questionnement de l'établissement sur sa mission dans une activité qui n'est pas son cœur de métier. Faute d'alternative réaliste, cette mission paraît toutefois aussi durable que le programme européen d'aide aux plus démunis, qui risque lui-même de durer à proportion de la misère sociale.

FranceAgriMer est organisme payeur d'aides nationales, dont le montant décroît ou dont la gouvernance échappe, au moins partiellement, à l'établissement (CASDAR, PIA). Une évolution récente consiste d'ailleurs à ce que la prestation de FranceAgriMer pour le PIA glisse de la fonction d'organisme payeur vers celle de prestataire pour l'instruction de demandes d'aides.

Pour les aides de crise, historiquement plutôt sur financements nationaux et s'inscrivant dans le cadre « bon enfant » du *de minimis*, un glissement s'observe vers un [co]financement européen. Cette évolution est positive, à la fois pour les finances publiques nationales et du fait de l'implication du niveau européen, en charge de la politique agricole, dans la gestion des conséquences de ses choix. La conséquence à en tirer est un enjeu, nouveau en terme d'apurement, pour des dépenses dont la mise en œuvre est, par nature, impactée par la nécessité d'apporter une réponse dans l'urgence, sous pression politique.

La mission considère que conforter la mission d'organisme payeur, qui ne doit pas signifier privilégier cette mission au détriment des approches orientatrices plus fondamentales, signifie partager avec la tutelle les moyens d'améliorer l'atteinte des objectifs, d'une part en matière de célérité de paiement, et d'autre part en matière de sécurité de paiement (apurement des comptes).

Le plan de traitement des aides vitivinicoles en fournit la meilleure illustration, avec les deux dimensions de la performance, vitesse et qualité, équation impossible à résoudre à moyens constants sans remettre en cause la complexité des dispositifs d'aides en vigueur, ce qui rend absolument nécessaire l'aboutissement de la réflexion avec les responsables professionnels.

**Le triptyque, rapidité, sécurité, capacité à faire évoluer les mesures d'aide vers des dispositifs plus simples à administrer, devrait ainsi figurer dans les objectifs de court terme du prochain COP.**

### 2.2.3. Evaluer la gouvernance de l'établissement

Mise à part la gouvernance professionnelle qui est traitée plus loin, au § 2.2.5 (fonctionnement du CA et des CS), la gouvernance de l'établissement concerne l'articulation entre la direction générale et ses tutelles, et le pilotage de l'établissement par la direction générale.

La bonne intelligence et la complémentarité entre le MAA (principalement DGPE) et FranceAgriMer est un domaine où existent des marges de progrès. Le développement d'une relation empreinte d'une plus grande confiance, dans une logique de synergie, de complémentarité et de partage des défis à relever, paraît un objectif atteignable.

Le pilotage et le management au sein de l'établissement reposent sur des fondamentaux positifs. La 3ème direction générale, succédant à la phase de création et à une phase de consolidation et de professionnalisation, devrait pouvoir développer la mobilisation des richesses humaines de l'établissement, notamment dans la phase qui s'ouvre de construction du COP, si elle peut s'adosser à des objectifs clairs définis par ses tutelles et soutenus par des marques de confiance et de coopération. La mission a en effet noté avec intérêt que les représentants du personnel de l'établissement, en conclusion d'une rencontre au cours de laquelle ils ont mis en avant les nombreuses difficultés auxquelles FranceAgriMer doit faire face, ont tenu à souligner leur fierté d'appartenir à cet établissement.

#### 2.2.4. Analyser l'organisation territoriale de l'établissement

Dans le temps qui lui était imparti, la mission n'a pu approfondir par des rencontres en régions (ni avec les préfets, ni avec les DRAAF, ni avec les personnels) sa perception de l'organisation territoriale de l'établissement.

Elle souligne l'intérêt de l'articulation des délégations régionales avec les DRAAF, dans le contexte de la désignation, désormais classique, du préfet de région comme délégué territorial de l'établissement. La mission note que toute la valeur ajoutée qu'une telle organisation peut induire s'exprime encore très diversement selon les circonscriptions administratives, ce qui est inévitable, compte tenu de l'inertie, de la dimension humaine des évolutions à promouvoir, des poids relatifs personnels SREA / personnels FranceAgriMer, de la géographie immobilière, et du chantier concomitant lié à la fusion de certaines circonscriptions régionales.

Cette organisation territoriale qui ancre l'établissement FranceAgriMer dans les Régions au Préfet de Région et au DRAAF constitue une opportunité pour que FranceAgriMer soit en relation, dans les régions, avec l'exécutif régional qui dispose désormais de compétences en matière économique qui rendent nécessaire une bonne articulation avec les filières agro-alimentaires (cf. § 2.2.7.).

#### 2.2.5. Expertiser le fonctionnement du CA et des CS

##### *Le conseil d'administration est ... le lieu de l'administration*

Ce truisme exprime d'abord l'idée que c'est moins le lieu du brassage des idées et de la cristallisation des énergies collectives à l'échelle de l'ensemble des filières que celui du vote du budget et des autres délibérations nécessaires à l'administration d'un établissement public. N'y a-t-il pas une redondance avec une enceinte telle que le CSO qui, n'ayant pas la charge d'administrer une structure, a pour seul objet de faire émerger des consensus sur des enjeux transverses au secteur agro-alimentaire ?

En second lieu, la formule exprime le sentiment que le CA ne serait qu'une chambre d'enregistrement, même si les avis peuvent s'y exprimer avec vigueur, dans laquelle

l'administration, au sens des tutelles, y imposerait son point de vue à l'issue d'un processus conduit « ailleurs ».

La mission partage les interrogations du premier type sur la capacité du conseil d'administration de FranceAgriMer à être le lieu où se définiraient les grandes orientations transversales. En revanche, elle ne partage pas la critique selon laquelle le CA serait une chambre d'enregistrement. Il est légitime que la tutelle dont dépend le cadre budgétaire dans lequel l'établissement peut ensuite agir dispose au CA d'une position particulière. Cela n'entrave pas la capacité des administrateurs professionnels à exprimer à l'intérieur de ce cadre, nécessairement contraint, leur avis sur l'activation des marges de manœuvre qu'il autorise.

### *Les conseils spécialisés constituent le véritable cœur de FranceAgriMer*

Le premier chantier des Etats Généraux de l'Alimentation, consacré à la création et au partage de la valeur, viennent de souligner combien la diversité des filières est une réalité qui limite considérablement les solutions à visée générale.

Force est de constater que les 11 conseils spécialisés de FranceAgriMer fonctionnent avec des réussites inégales selon les secteurs. C'est à la fois le reflet de la structuration des filières et de ce qui se vit au sein de ces conseils (enjeu lié à un volume important de crédits européens dont il faut faire le meilleur usage pour le secteur vitivinicole, mais pas seulement, enjeu lié au partage d'informations et d'analyses pour le secteur céréalier, ...).

Le moindre intérêt que l'on peut percevoir au travers de la participation des responsables professionnels au conseil spécialisé viandes blanches n'est pas sans lien, outre les difficultés de structuration de ces filières qui se traduit également dans les difficultés que rencontre la démarche interprofessionnelle, avec le fait qu'il existe deux filières économiquement distinctes. Cette spécificité a rendu nécessaire l'organisation d'un comité pour la filière porcine et d'un autre pour la filière volailles. Il est inévitable dans cette situation qu'il soit difficile de faire vivre deux comités et un conseil spécialisé.

Pour la mission c'est la réalité des filières et des entreprises qui les constituent qui doit structurer l'organisation des conseils spécialisés pour qu'ils restent le lieu privilégié où se construit la vision partagée et le travail collectif à mener entre les acteurs de la filière et les représentants de l'Etat.

Ceci pose naturellement la question de l'articulation entre le domaine des interprofessions et celui de l'établissement public où se rencontrent sphère publique et sphère privée.

#### 2.2.6. Examiner l'articulation avec les interprofessions

Dans certains domaines (fruits et légumes, oléagineux), l'interprofession fonctionne bien. C'est le lieu idéal pour que s'élabore une stratégie collective pour la filière, et où les organisations professionnelles de la filière peuvent décider des actions pour mettre en œuvre cette stratégie et leur financement. Dans d'autres secteurs, la démarche interprofessionnelle ne connaît pas le même succès, et faute que les filières aient atteint une maturité suffisante, les difficultés

auxquelles elles sont confrontées reviennent vers la sphère publique. Même dans les filières les plus autonomes, le nécessaire interfaçage avec les pouvoirs publics reste souhaitable, pour renforcer par une bonne symbiose entre sphère publique et sphère privée la capacité à relever les défis qui s'imposent à tout secteur économique, dans un monde concurrentiel, qui ne sera jamais totalement prévisible.

C'est pourquoi la mission considère que la définition de ce qu'il convient que l'établissement public des filières (FranceAgriMer) produise en matière de connaissance des marchés, d'analyse des filières, de veille internationale, ...et de ce que les organisations interprofessionnelles prennent en charge d'une part, et attendent de FranceAgriMer d'autre part, doit se concerter filière par filière, dans un contexte réaliste où le souhaitable est forcément différent du possible. L'articulation entre FranceAgriMer et Organisations interprofessionnelles, qui pourra ainsi être différente d'une filière à l'autre, doit tenir compte de la nécessité pour les Pouvoirs publics de conserver via l'établissement public une source d'expertise sur les filières : cette expertise lui est en toute hypothèse indispensable pour ne pas dépendre de celle que l'interprofession serait seule à détenir. Il serait en effet irréaliste d'imaginer qu'une filière soit suffisamment indépendante pour ne jamais être en position de négociation avec les pouvoirs publics et il serait imprudent de la part des pouvoirs publics de gérer ces situations sans expertise propre.

#### 2.2.7. Examiner l'articulation avec les conseils régionaux

Au regard des responsabilités nouvelles des Régions notamment dans le cadre de la décentralisation et de la mise en œuvre des orientations du second pilier de la PAC, un nouveau cadre de dialogue approfondi entre le ministre chargé de l'agriculture et les collectivités régionales s'est avéré indispensable.

FranceAgriMer a souhaité identifier les leviers d'une coopération renforcée avec les Régions. Le Président du conseil d'administration de FranceAgriMer a organisé une réunion de travail exceptionnelle du conseil d'administration spécifique, le 11 octobre 2016, relative aux articulations entre stratégies filières nationales et stratégies régionales.

Le conseil d'administration du 4 juillet 2017 dresse un premier constat du partenariat entre l'établissement et les Régions. Il ressort notamment que :

- *"les travaux d'analyse et d'expertise de FranceAgriMer sont parfois utilisés ou capitalisés au plan régional, mais généralement peu et insuffisamment de l'avis le plus courant."*
- *"les dispositifs d'intervention actuels de FranceAgriMer sont le plus souvent assez bien connus, tout au moins bien identifiés. Restent des difficultés parfois importantes d'articulation entre les modalités nationales d'appui définies par l'établissement et les capacités de déclinaisons différenciées selon les Régions."*

Le cas de la Région Grand Est est illustratif d'une modalité de collaboration approfondie, avec la constitution de comités de filière de la Région qui travaillent dans une optique d'orientation territoriale des productions. Ces comités associent les organisations professionnelles locales dans le cadre de travaux pilotés conjointement par la Région et par les services territoriaux de l'Etat.

Les Régions attendent notamment de FranceAgriMer :

- un éclairage sur les situations de marché à l'échelle régionale et non uniquement à l'échelle nationale ou du bassin de production. L'intérêt des Régions pour ces données et ce type de diffusion se justifie en tant que soutien à l'élaboration de politiques régionales plus structurelles (stratégies régionales de filières) ou d'actions de court terme en cas de crise conjoncturelle sur certaines filières.
- une communication plus active et directe ;
- une offre qui s'adapte au périmètre régional et qui réponde aux attentes de chaque Région ;
- une régionalisation minimum des travaux, car les expertises présentent une valeur ajoutée pour le court terme (conjoncture, marchés), ainsi que pour le moyen terme avec notamment des analyses comparées de compétitivité (par exemple des exploitations de la région / moyenne nationale).

**Le besoin d'articulation entre les Régions et l'établissement apparaît ainsi clairement établi, mais les modalités de cette nécessaire coopération n'ont pas abouti.**

#### 2.2.8. Envisager des pistes de rationalisation des travaux d'étude

Les pistes de rationalisation des travaux d'étude, de suivi économique et de prospective ont été évoquées au paragraphe 2.1.4. *supra*. Les missionnaires préconisent de poursuivre le travail de rationalisation des études. A cet égard, des pistes de travail en commun pourraient également être recherchées avec les Régions.

### 2.3. Thématiques spécifiques intéressant les effectifs

#### *Respect du schéma d'emploi*

FranceAgriMer a engagé depuis sa création d'importants efforts de réduction de ses coûts de fonctionnement. Depuis 2015, la mesure du respect du plafond d'emploi est assurée en ETPT et non plus en ETP.

En 2015 l'opérateur avait dépassé le plafond défini en loi de finances 2015 en ETPT (+4), sans dépassement de la masse salariale. En 2016, le plafond a été respecté. Sur la durée du COP, l'effectif de FAM aura diminué de 120 ETP au rythme de 40 ETP par an indépendamment de la survenue des crises. Compte tenu du schéma d'emploi, le plafond au 31/12/2017 est fixé à 1013 ETP et 1090 ETPT.

#### *La priorité donnée aux activités métiers*

La comptabilité analytique de l'opérateur permet de connaître avec précision où les réductions d'effectifs se sont portées. Les tableaux du § 2.1.2. *supra* sont éclairants et indiquent que de 2014 à 2016, les ETPT des "activités support" ont baissé de 17% quand ceux des "activités métiers" ont été réduits de 4%. De plus, les réductions ont porté principalement sur la direction Marchés, Etudes, Prospective (MEP) soit le cœur de l'expertise et de prospective de FranceAgriMer. **Cette**



**constatation pose la question du devenir de l'opérateur.** FranceAgriMer doit-il devenir uniquement un organisme payeur ou rester un lieu reconnu d'expertise et de compétence? La poursuite de réductions d'effectif aveugles ou mécaniques condamnerait FranceAgriMer à n'être qu'un organisme payeur.

#### *Les crises et les effectifs*

Sur ce sujet, le rapport annuel de FranceAgriMer de juin 2017 du CGEfi précise:

*"Les crises successives ont conduit l'organisme à demander à bénéficier d'ETPT supplémentaires pour la réalisation de missions spécifiques. Ainsi, par courrier du 23 mai le ministre du budget a accordé une autorisation exceptionnelle de recrutement de vacataires afin d'assurer la mise en œuvre de mesures d'urgence liées à la crise influenza aviaire (10 ETPT) et 330 k€ de masse salariale supplémentaire, puis par lettre du 3 août 2016, a revu à la baisse ce besoin (3,5 ETPT) et a fixé à 6,5 ETPT le besoin au-delà des limites établies par la loi de finances initiale pour 2016 : ce plafond étant réparti entre 3,5 ETPT pour la crise influenza aviaire, 1 ETPT au titre du FEAD, 1 ETPT au titre du plan qualité de l'air et 1 ETPT au titre de la crise laitière. La masse salariale affectée est ramenée à 0,25 M€."*

Comme demandé par le ministre, un suivi spécifique régulier de la consommation de l'enveloppe et de la masse salariale a été effectué par le CGEfi et transmis à la direction du budget et au MAA. En fin d'année, la consommation s'est élevée à 5,23 ETPT et la masse salariale à 145 275,28 €.

Par ailleurs, FranceAgriMer a continué à recourir en 2016 à des marchés subséquents passés sur la base d'un accord-cadre mono attributaire avec l'agence Manpower relatifs à des « prestations de mise à disposition de personnels intérimaires » ce qui suscite régulièrement des observations du contrôle général. En 2017, ce recours est abandonné.

#### *La masse salariale*

Une mission d'appui du CGAAER, qui fait suite à plusieurs recommandations de la Cour des comptes, a été chargée d'établir un état des lieux des modalités de pilotage et de l'évolution de la masse salariale au sein des opérateurs du ministère et d'identifier les améliorations souhaitables.

Le rapport n° 16078 intitulé "Mission d'appui sur le pilotage et l'évolution de la masse salariale des opérateurs du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt" de mars 2017 relève notamment que FranceAgriMer :

- réalise de manière satisfaisante le suivi de sa masse salariale et rend compte dans les temps de ce suivi en adressant les documents budgétaires renseignés à la tutelle, accompagnés des notes utiles ;
- dispose de toutes les données agents, mais que l'outil informatique est obsolète et ne peut être adapté pour une exploitation en projection.

Dans le cadre des discussions du PLF 2016, le ministère du budget a demandé à disposer des "sous-jacents" relatifs à l'évolution de la masse salariale ; il a accepté, à titre de test, que le MAAF déploie un outil permettant d'objectiver le prévisionnel budgétaire, ce qui constitue une alternative à la mise en place d'un cadrage de la Commission interministérielle d'audit salarial du secteur public (CIASSP).

Cet outil de pilotage, intitulé le tableau de budgétisation de la masse salariale (TBMS) et l'échange de données RH et paye "permettront aux opérateurs de l'Etat d'anticiper plus finement leur trajectoire en bénéficiant de l'expertise de la mission du pilotage des emplois et des compétences (MiPEC) du secrétariat général, et au MAAF d'apporter la garantie en interministériel d'un pilotage maîtrisé et outillé, répondant aux préoccupations de la Cour des comptes et de la direction du budget sur le plein exercice de la tutelle."

### *La politique salariale*

Le rapport annuel de FranceAgriMer de juin 2017 du CGEFi indique que " la politique salariale est examinée par la Commission interministérielle d'audit salarial du secteur public (CIASPP) mais en l'absence de cadrage, il n'est pas possible de rapporter l'évolution de la Rémunération moyenne par personne en place (RMPP) à une norme de soutenabilité fixée par les tutelles. L'augmentation de la RMPP a été évaluée à 2,51 % en 2014, 1,42 % en 2015 et 3,06 % en 2016 (prévisions à 2,79 % en 2017). Selon les observations de la CIASPP, les salaires moyens par tête des cadres et des non cadres se situent dans la fourchette haute des organismes suivis."

La mission, ne considère pas que ce constat doive nécessairement être suivi d'une recommandation ayant pour objet de ramener le ratio vers une « moyenne ». En effet elle considère que l'élévation des compétences est inhérente aux missions de l'établissement tant pour la production d'intelligence collective au service de la filière et des pouvoirs publics que pour ce qui concerne sa fonction d'organisme payeur qui relèvera de moins en moins de tâches d'exécution et de plus en plus d'un savoir faire de type ingénierie, pour la sécurisation du processus lui-même et pour la satisfaction des exigences, croissantes, en matière de conformité européenne.

### 3. LES PRINCIPAUX ENJEUX POUR LA PERIODE A VENIR

#### 3.1. L'évolution du contexte européen

##### 3.1.1. La PAC

En qualité d'organisme payeur du FEAGA, FranceAgriMer gère des OCM spécifiques à deux secteurs : le Vin et les Fruits et légumes (quelques centaines de Millions d'€<sup>13</sup>). FranceAgrimer gère désormais des aides de crise financées par l'Union européenne, par nature épisodiques. FranceAgriMer est enfin l'organisme payeur pour les dispositifs d'intervention, que la volonté de laisser libre cours aux forces du marché, privilégiée depuis des années, n'a pas suffi à faire totalement disparaître du cadre européen. Cette possibilité, ne sera probablement pas supprimée, mais restera sûrement peu souvent activée.

Quelle sera l'évolution post 2020 (ou à l'issue de l'inévitable processus de négociation à venir dans un calendrier approchant) ? S'il est difficile de répondre, on peut proposer une certitude et une incertitude :

- Un établissement public sera durablement nécessaire pour gérer, de manière épisodique, aléatoire et non continue, des mécanismes d'intervention (publique ou privée) sur les marchés en crise, et des dispositifs d'aides aux producteurs, voire à d'autres acteurs économiques des filières, en situation de crise.
- Pour les OCM spécifiques végétales, il existe une incertitude entre deux scénarios : l'un qui préserverait (sans préjudice d'un niveau budgétaire probablement en réduction) des financements significatifs, l'autre qui y mettrait fin<sup>14</sup>.

Le scénario de remise en cause de l'OCM vitivinicole et des programmes opérationnels constitue un scénario de rupture pour l'établissement. Dans cette éventualité les évolutions nécessaires s'inscriraient toutefois dans un calendrier pluriannuel et non infra annuel. Une négociation aussi importante qu'une réforme de la PAC n'entre pas en vigueur du jour au lendemain. Un délai est en outre nécessaire pour solder les actions des programmes opérationnels ou de l'OCM vitivinicole qui s'inscrivent dans une certaine durée.

La conséquence est que si le scénario le plus impactant pour FranceAgriMer devait se réaliser, y compris dans la perspective d'un COP allongé à 5 ans (2018-2022), les conséquences sur l'activité de l'établissement resteraient modestes à l'échéance du COP, mais nécessiteraient des réorientations profondes pour permettre les évolutions qui seraient nécessaires en fin de période et pour la suite.

---

<sup>13</sup> L'ASP gère annuellement des milliards d'€ en qualité d'organisme payeur du FEADER (2nd pilier de la PAC) ou du FEAGA pour les paiements directs (découplés ou non). Ce sont des métiers différents

<sup>14</sup> un compromis consistant à maintenir un chef de dépenses spécifique assorti d'un budget fortement réduit devrait être résolument écarté car d'un rapport coût de gestion/bénéfice désastreux

### 3.1.2. La Pêche et l'aquaculture

L'action de FranceAgriMer est appréciée et attendue dans le secteur de la Pêche et de l'Aquaculture.

Le conseil spécialisé pêche fonctionne bien. C'est un lieu de concertation actif avec les professionnels, même s'il est un lieu d'échanges secondaires par rapport au comité national des pêches maritimes et des élevages marins où se tiennent les discussions stratégiques.

Le rôle de FranceAgriMer dans la collecte et le traitement des données de pêche est important en application de la réglementation. Ainsi, concernant les déclarations de ventes dans les criées, c'est FranceAgriMer qui est chargé de la saisie des déclarations papier déposées dans les délégations à la mer et au littoral (DML) par les pêcheurs.

En gérant ainsi les trois quart des déclarations, l'opérateur possède une connaissance appréciée des cours et de la filière.

De plus, l'établissement est depuis 2016 un des organismes intermédiaires de gestion du fonds européen des affaires maritimes et de la pêche (FEAMP) en France pour le compte de la direction des Pêches maritimes et de l'Aquaculture (DPMA).

Le FEAMP est doté pour la France pour la période 2014-2020 de 588 millions d'euros, soit en moyenne 84 millions d'euros par an.

FranceAgriMer intervient comme instructeur d'une vingtaine de mesures FEAMP au niveau national en matière de pêche maritime et de l'aquaculture pour les régions continentales. Cette intervention est formalisée par des conventions conclues avec la DPMA comme autorité de gestion et l'Agence de services et de paiement (ASP) comme autorité de certification et de paiement.

Par ailleurs, FranceAgriMer a été sollicité pour apporter son expertise et pour mener un travail de prospective notamment dans le cadre des négociations sur le Brexit, qui inquiète légitimement les pêcheurs français de Bretagne, de Normandie ou encore des Hauts de France. Ces professionnels déploient, en effet, une grande partie de leur activité dans les eaux britanniques et seraient très pénalisés en cas de renégociation à la baisse des quotas de pêche entre l'Union européenne et la Grande-Bretagne.

Même si l'échéance du FEAMP en 2020 est synchrone avec celle de la PAC, le risque que les renégociations à venir se répercutent sur l'activité déployée par FranceAgriMer dans ce secteur soient aussi importantes que dans le domaine de la PAC paraît faible, ce qui ne signifie pas que l'impact sur la filière concernée soit limité (s'agissant du Brexit). Ceci renforce a contrario l'attente qui pourrait se manifester à l'égard de l'établissement.

Il ressort des entretiens des missionnaires que l'action de FranceAgriMer doit se poursuivre, voire se renforcer pour assurer l'accompagnement dont les opérateurs et organismes professionnels ont besoin.

### 3.1.3. Le FEAD

Sur la base du règlement européen n°223/2014 du 11 mars 2014, la France a mis en place le fonds européen d'aide alimentaire aux plus démunis (FEAD) qui a pris la suite du programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD).

Le FEAD, contrairement au PEAD mis en œuvre par FranceAgriMer, se révèle beaucoup plus complexe et exige un degré de précision qui n'avait pas été perçu.

La direction générale de la cohésion sociale (DGCS) semble avoir été désignée (contre son gré) autorité de gestion (AG) du fonds et FranceAgriMer est devenu organisme intermédiaire (OI) à la suite d'un audit de la CICC qui a eu lieu en décembre 2014.

Une convention cadre relative à l'organisme intermédiaire gestionnaire de crédits du FEAD a été signée le 26 mars 2015 entre le directeur général de FranceAgriMer et le représentant de la directrice générale de la cohésion sociale.

La création du FEAD a permis à la France d'obtenir une enveloppe de 499,3 M d'euros sur la période de programmation 2014-2020. La France a fait le choix de consacrer presque entièrement cette enveloppe à l'achat de denrées alimentaires au profit des plus démunis, distribuées par un vaste réseau d'associations historiques (Restaurants du Cœur, le Secours populaire français, la Croix rouge française et la Fédération française des banques alimentaires) dont le fonctionnement repose largement sur le bénévolat.

Un premier appel de fonds auprès de la Commission européenne a permis le remboursement à la France de 33,9M d'euros en décembre 2015, en plus de l'avance initiale de 54 millions d'euros.

Mais, depuis mars 2016, le FEAD a fait l'objet de 4 audits :

- un audit dit préventif de la Commission européenne portant sur la gestion du FEAD depuis sa mise en œuvre en 2014. Cet audit a soulevé d'importantes défaillances dans la piste d'audit qui ont conduit la France, sur les conseils de l'unité géographique de la DG Emploi de la Commission européenne, à interrompre les demandes de remboursements à l'Union européenne ;
- un audit d'opérations de la CICC en septembre 2016 ;
- un audit de la Cour des Comptes en novembre 2016 sur la gestion des financements relatifs à l'aide alimentaire ;
- un second audit de la CICC qui a réalisé le premier audit de système du FEAD. La CICC était accompagnée d'un auditeur de la Commission européenne chargé de mesurer les avancées du plan d'action décrit dans la note de septembre 2016.

Il ressort de ces quatre audits, que si des avancées substantielles dans l'amélioration du système de gestion ont été relevées à l'issue du dernier audit de la CICC, les auditeurs ont estimé que ces avancées ne permettaient pas de lever l'interruption des demandes de remboursements et que des améliorations substantielles étaient attendues dans des délais rapprochés.

Les missionnaires ont rencontré les responsables du FEAD à la DGCS et ont noté le climat de défiance (réciproque) de la DGCS à l'égard de FranceAgriMer et son souhait d'être tutelle de FranceAgriMer.

Quant à FranceAgriMer, il ne souhaite plus gérer le FEAD, car il considère qu'il ne dispose pas des effectifs suffisants pour gérer cette aide et qu'il ne lui appartient pas de financer le FEAD sur sa trésorerie ou en ayant recours à l'emprunt, comme il a été contraint de procéder.

Selon le bureau solidarité insertion du Budget "les torts sont partagés".

S'il appartient à la DGCS et à FAM de renouer les fils de la confiance, il importe également à la DGCS d'organiser une réflexion pour simplifier le dispositif en s'inspirant de ce qui se fait dans les autres Etats membres, comme revoir à la baisse le nombre de denrées concernées, limiter à un le nombre de réseaux de distribution. Cette réflexion, les missionnaires en ont conscience, est lourde d'une charge symbolique - quelles denrées privilégier - et politique - quelle association - choisir.

## **3.2. L'évolution des missions de l'établissement et de leur pondération**

3.2.1. Agence de paiement ou lieu de création d'intelligence collective pour les filières, partagé(e) entre elles et les Pouvoirs Publics ?

3.2.2. La place de l'activité « de crise » et sa gestion

L'activité de crise nécessite de disposer d'un savoir faire spécifique qu'il faut pouvoir entretenir hors des périodes de crise : compétence technique ou en matière logistique pour l'intervention publique, capacité à développer et à exploiter rapidement des dispositifs permettant de gérer des aides de crise.

La crise nécessite également des moyens supplémentaires pour faire face à des pointes d'activité.

Ces deux éléments constituent une spécificité de l'activité de crise qui doit être partagée entre les tutelles et l'établissement, entre le management et les équipes de FranceAgriMer, car c'est une caractéristique de l'établissement.

Ceci justifie que l'activité de crise soit inscrite dans le COP et que les conséquences en soient tirées en termes de ressources : une petite crise doit pouvoir s'absorber si la masse de l'établissement reste substantielle. Une conjonction de crises nécessite des ajustements de moyens. Les missions confiées « en temps de paix » aux agents porteurs des compétences nécessaires à la gestion de crise doivent valoriser leur savoir-faire et offrir des complémentarités. L'adaptation des missions et la flexibilité des agents doit faire l'objet d'une réelle reconnaissance, ce qui constitue un enjeu de taille pour le management de l'établissement.

## **3.3. La gouvernance**

3.3.1. Une participation féconde des responsables professionnels des filières à restaurer et amplifier

En 2017, plusieurs dispositifs d'aide institués au plan national ont été administrés en « comptes de tiers », sous le régime du mandat de gestion, consistant pour la tutelle à fixer elle-même les règles de gestion du dispositif, qu'il revient ensuite à l'établissement d'appliquer. L'aide mise en œuvre sous mandat de gestion ne nécessite plus d'avis du conseil spécialisé compétent. Par ailleurs, les enveloppes déterminées pour chacune des mesures d'aides gérées sous mandat ne sont plus fongibles, ce qui semble déterminant dans la faveur que les autorités de tutelle accordent à cette modalité.

La mission reste dubitative, car elle estime que les autorités de tutelle disposent déjà de tous les leviers pour s'assurer du respect des enjeux budgétaires et observe qu'il s'ensuit des contraintes supplémentaires en gestion pour la trésorerie de l'établissement dont elles ne voient pas l'avantage.

En revanche, la mission note que cette modalité évite de mettre en responsabilité le conseil spécialisé, et donc les responsables de la filière qui y siègent, sur l'économie du régime d'aide. Même s'il s'agit toujours d'un exercice difficile, l'implication des professionnels dans les conseils spécialisés reste du point de vue de la mission, un enjeu essentiel, et préférable au risque pour le décideur de subir une critique a posteriori. Réduire les circonstances délicates dans lesquelles les professionnels sont associés aux décisions et impliqués dans les choix à assumer paraît ainsi contradictoire avec l'âme même de FranceAgriMer. La mission ne croit pas qu'il soit positif pour renforcer la participation des représentants des filières au sein de l'établissement de réduire les circonstances où leur avis est demandé et où, de ce fait ils peuvent être placés en situation de responsabilité.

### 3.3.2. Clarifier l'articulation avec la tutelle métier pour permettre de réelles synergies

Il est apparu aux missionnaires, compte tenu de l'actuel schéma d'emplois en 2017 de FranceAgriMer et de sa tutelle, la nécessité pour ces structures de rechercher et de favoriser la mise en commun de toutes les actions concourant à un effet commun et aboutissant à une économie de moyens.

Si, cette synergie, évoquée au paragraphe 2.1.4, s'est déjà traduite par des réalisations concrètes, les missionnaires ont cependant décelé un défaut de complémentarité, voire de confiance, entre FranceAgriMer et sa tutelle, comme si plutôt qu'être des partenaires, ils étaient des concurrents.

Cette perception est notamment fondée sur :

- la réticence de FranceAgriMer de transmettre des données sur sa comptabilité analytique, par crainte qu'elles ne se traduisent par une décision unilatérale de la tutelle de réduction de ses effectifs.
- l'approche opposée de FranceAgriMer et de la tutelle à l'égard des comptes de tiers, qui interdisent la fongibilité pour FranceAgriMer et qui permettent la transparence et la visibilité du suivi des dispositifs d'aide.
- l'absence de commandes de la tutelle à FranceAgriMer sur les filières. L'opérateur est un lieu de connaissance. Son expertise est à la disposition des pouvoirs publics.
- l'intention du Budget, voire de la tutelle de réduire FranceAgriMer principalement à un rôle d'organisme payeur.

La clarification de l'articulation avec la tutelle métier doit passer par une concertation au plus haut niveau. (cf. rapport n°15032-01: "Audit de la tutelle sur FranceAgriMer")

### **3.4. L'attractivité des missions de l'établissement pour ses agents**

#### **3.4.1. Les parcours de carrière pour les agents et le maintien des compétences**

Le risque de manque d'attractivité de FranceAgriMer a été exprimé aux missionnaires. Même si le côté provocateur du représentant du Budget ne peut être exclu, il faut entendre sa critique, lorsqu'il regrette que les personnels de FranceAgriMer travaillent sur les mêmes sujets depuis trop longtemps et qu'ils ne sont pas alimentés par des idées neuves portées par des intervenants extérieurs. Le terme de "fossilisation" est même utilisé.

Aussi, tout l'enjeu pour FranceAgriMer est d'attirer de jeunes talents. Ceux-ci ne viendront pas si les postes proposés :

- ne s'inscrivent pas dans un véritable parcours de carrière où l'action de l'établissement et le rôle du service des ressources humaines, dans le cadre d'une gestion personnalisée des hauts potentiels, n'agissent pas en étroite collaboration ;
- se réduisent à des missions d'organisme payeur et n'offrent que la perspective de payer des aides en compte de tiers ;
- n'incluent plus qu'à la marge la dimension d'établissement public à gouvernance professionnelle qui fait l'originalité de FranceAgriMer ;
- voient disparaître, pour des raisons de respect du schéma d'emplois et de priorité donnée au paiement des aides, les capacités de l'établissement d'être un lieu d'intelligence, un créateur de valeur ajoutée, un producteur d'analyses de marché, de notes de conjoncture, de prospective objectives.

Par ailleurs, le maintien des compétences est d'ores et déjà une question sensible avec les départs à la retraite qui s'accroissent et qui ne sont qu'en partie remplacés. Ils représentaient 38,27% des départs de l'établissement en 2013, pour atteindre 52,94% en 2015 (Chiffres du bilan social de FranceAgriMer 2015).

La gestion du paiement des aides ne peut pas, en effet, être cantonnée uniquement à une approche purement informatique et administrative des dossiers à instruire. Des compétences, des connaissances doivent être détenues, comme c'est le cas pour le stockage de la poudre de lait.

La polyvalence des agents est certes une réponse à la réduction des effectifs, qui permet de répondre à des situations de crise mais, elle ne saurait s'inscrire dans la durée avec la multiplication des crises agricoles.



## 4. LES RECOMMANDATIONS EN VUE DU PROCHAIN COP

En conclusion de ses travaux, la mission formule des recommandations à l'adresse des administrations centrales donneurs d'ordre à l'opérateur en préalable à l'établissement du COP ainsi que des propositions susceptibles de trouver place dans le COP lui-même.

### 4.1. Stabiliser le cadre stratégique avant de lancer la dynamique du COP

#### 4.1.1. Affirmer que la *production d'intelligence collective au service des filières et des Pouvoirs publics* constitue une mission prioritaire de FranceAgriMer

Les autorités de tutelle doivent clarifier leur attente au regard des missions confiées à l'établissement. Sans mésestimer l'importance des enjeux qui s'attachent à la fonction d'organisme payeur, la mission propose que la *production d'intelligence collective au service des filières et des Pouvoirs publics* soit affirmée comme une orientation stratégique majeure pour l'établissement qui pourra ensuite être déclinée dans le COP.

#### 4.1.2. Retrouver une relation de confiance entre la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) et FranceAgriMer

La DGCS<sup>15</sup> doit retrouver des fondamentaux de confiance avec la direction de FranceAgriMer pour que soient relevés conjointement les défis de la gestion du FEAD.

La nécessité de suspendre les demandes de financement par le FEAD et la couverture des besoins de l'exercice 2017 par recours à l'emprunt ont asséché la trésorerie de l'établissement ce qui a compromis l'équilibre financier et le fonctionnement de FranceAgriMer. Une meilleure prise en charge des besoins de financement par l'autorité de gestion du FEAD est nécessaire pour assainir les relations entre DGCS, MAA et FranceAgriMer.

Au-delà de cet élément financier, il convient que le temps des mises en cause et de la défiance cède le pas à un renforcement du capital de confiance que la DGCS accorde à FranceAgriMer pour que soit relevés dans un véritable partenariat les enjeux du FEAD.

#### 4.1.3. Un COP allongé à 5 ans pour donner de la visibilité, avec deux étapes structurantes

En cohérence avec le cadre de référence que représente le quinquennat, l'allongement du COP à 5 ans présente l'avantage de donner un peu plus d'ampleur au temps de la déclinaison en actions des orientations du COP.

La mission propose toutefois d'institutionnaliser 2 points d'étape pour structurer la dynamique du COP.

---

<sup>15</sup> qui n'est pas en position de tutelle, ce qui de l'avis de la mission n'est pas la raison et ne serait pas une solution aux difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du FEAD

L'un à court terme (# 1 an) pour que soient actées avec les administrations centrales qui sont les acteurs clefs de la décision des simplifications permettant d'alléger la charge de gestion des aides les plus coûteuses : secteur viticole, mesures « dans les écoles », complexité de la gestion en « épicerie de détail » de l'aide aux plus démunis avec des acteurs dont la rigueur administrative qu'exige la gestion d'un fonds structurel européen n'est pas la caractéristique première.

L'autre, avant la fin du COP, pour acter d'éventuelles évolutions significatives qu'induirait la PAC « post 2020 » pour la partie de FranceAgriMer qui agit comme organisme payeur du FEAGA.

## 4.2. Quelques propositions pour le COP

### 4.2.1. Identifier distinctement les missions à renforcer et celles sur lesquelles des gains de productivité permettront des baisses d'effectifs

Ne pas s'en tenir à une enveloppe globalisée pour le schéma d'emploi, mais faire apparaître que ce cadre est la résultante d'un côté de gains de productivité à obtenir sur les fonctions support et sur certains processus de production (grâce à des décisions de simplification impliquant la tutelle et les responsables professionnels) et de l'autre, de besoins en croissance pour les missions générant de la valeur ajoutée (intelligence collective pour les filières ou transverse - interétablissement et en lien avec le MAA-, inflation des exigences européennes).

Ce cadre étant posé, le COP pourra comporter des actions (avec indicateurs) en matière de performance pour que soit contenu le niveau des refus d'apurement et élevée la satisfaction des bénéficiaires des prestations de l'organisme.

### 4.2.2. Prévoir dans le COP un dispositif d'alerte pour qu'au cas où des crises d'un niveau substantiel s'additionneraient, les moyens de l'établissement soient revus

FranceAgriMer a un rôle spécifique à jouer en situation de crise.

Cette mission de FranceAgriMer fait appel à des compétences spécifiques pour la mise en œuvre des mesures de gestion de marché, qui ne sont activées que fort épisodiquement, et d'autres compétences liées à l'ingénierie de la gestion des aides de crise. Ces diverses compétences doivent pouvoir être conservées en « *temps de paix* ». C'est une mission de l'établissement qui mérite d'être répertoriée en tant que telle, car le challenge est réel principalement pour les mesures de gestion de marché spécifiques pour lesquelles les « *temps de paix* » peuvent être plus durables que pour la gestion, plus générique, d'aides de crise.

En outre, en situation de crise, l'établissement doit faire face à un supplément d'activité qui doit être assumé avec réactivité et efficacité. Une augmentation des effectifs affectés à la gestion de crise est alors nécessaire. Lorsque l'activité de crise représente un volume supplémentaire d'activité marginal, il est logique que la tutelle attende de l'établissement qu'il ajuste son organisation pour répondre au problème. A contrario, si l'ampleur des crises ou si des événements extra-ordinaires se conjuguent, il est nécessaire de sortir du cadre d'emploi préconçu (il n'est légitimement pas dimensionné en croisière en fonction des besoins d'extrême pointe). Ceci mérite d'être exprimé, afin d'éviter que lorsqu'ils sont nécessaires, les ajustements nécessaires à

l'atteinte des objectifs assignés à l'établissement ne soient décidés que trop tardivement, à l'issue d'un processus de prise de décision d'autant plus laborieux qu'il apparait pour la tutelle, notamment budgétaire, comme transgressant le cadre de référence.

La crise peut naturellement s'entendre comme une crise de marché, mais aussi par exemple si une crise survient avec les autorités européennes nécessitant une activité non prévue. L'indicateur pourrait consister à ce qu'il soit convenu a priori, qu'un supplément d'activité de 1%, 2%, ..., devra être absorbé par la souplesse de l'organisation interne, mais qu'un surcroît d'activité de [x%] sur une période (plus le délai de réponse demandé à l'établissement est court, plus le pic d'activité est marqué) nécessite un ajustement du cadre des moyens.

#### 4.2.3. Mettre en œuvre les actions qui seront décidées suite aux Etats Généraux de l'Alimentation.

La phase active des EGA, et notamment le premier chantier relatif à la création et au partage de la valeur, se déroule en parallèle de la présente mission. Les membres de la mission ont noté la proximité entre les enjeux des EGA et les missions de FranceAgriMer qu'incarnent les premiers terme du triptyque « *éclairer, orienter, accompagner* ».

Après le temps des EGA, FranceAgriMer devra être invité à inscrire dans son COP des actions pour enrichir et actualiser les stratégies à décliner filière par filière, en partenariat et en valorisant les complémentarités avec les organisations interprofessionnelles. Si la responsabilité première des interprofessions ne devrait pas manquer d'être soulignée dans les conclusions des EGA, le rôle de l'établissement public devrait aussi ressortir (OFPM, connaissance, expertise et analyses, Prospective, ...) tant en complémentarité (à définir conjointement avec les interprofessions filière par filière), que comme acteur plus central lorsque le ressort de l'initiative privée est défaillant.

#### 4.2.4. Impliquer la gouvernance, dont les responsables professionnels, dans la définition et l'atteinte des objectifs du COP

A côté des indicateurs qui éclaireront l'atteinte des objectifs de l'établissement dans son rôle d'exécution, la mission suggère de faire place à des indicateurs (en terme de résultats et non de moyens) de la qualité de la co-gestion, qu'induit l'implication des responsables des filières dans la gouvernance de l'établissement, le COP ne devant pas être un challenge seulement pour les services de l'établissement, mais aussi pour les différentes composantes de sa gouvernance.

#### 4.2.5. Réussir l'articulation entre FranceAgriMer, établissement **national** des produits de l'agriculture et de la mer et les conseils **régionaux**

L'articulation avec les Régions mérite une place dans le COP, que la mission propose d'inscrire comme une contribution de l'établissement public au service des Régions pour faciliter l'exercice de leurs compétences en bonne articulation avec celles de l'Etat, et non comme une prestation qui ne serait possible que sous réserve d'un financement.

Cette mission complémentaire, dans laquelle les DRAAF, échelon déconcentré du MAA et délégation territoriale de FranceAgriMer (par délégation du préfet de Région) devraient être impliqués, peut ainsi se comprendre comme une contribution de l'Etat à la pleine efficacité de la nouvelle organisation des Pouvoirs publics, en offrant aux Régions l'expertise de FranceAgriMer dans le champ des filières des produits de l'agriculture et de la pêche, et non comme une possibilité qui serait conditionnée au financement par les Régions. Cette dernière formule, induite par la disposition du dernier COP incitant l'établissement à développer ses ressources propres, pourrait en effet conduire à une dispersion des initiatives et à un manque de valorisation du potentiel de l'établissement, préjudiciable à l'efficacité globale des Pouvoirs publics réorganisés suite à la décentralisation.

Cette offre de service est bien entendu à concevoir dans des limites « raisonnables ».

#### 4.2.6. Inscrire dans le COP un échéancier de résultats concrets à produire en application de la convention sur l'observatoire économique des SIQO

L'observatoire économique des SIQO est une excellente initiative qui s'inscrit parfaitement dans l'objectif de production d'un surcroît d'intelligence collective par une coopération entre acteurs.

Il importe désormais de transformer l'intention en actions, c'est-à-dire d'enclencher la phase opérationnelle afin de produire des résultats.

Le comité stratégique prévu à l'article 5.1 de la convention du 11 avril 2017 réunit le SSP, la DGPE, l'INAO (qui en assure l'animation et le secrétariat), FAM, l'Agence Bio et l'INRA. Il a, notamment, pour objet de définir les modalités les plus adaptées pour atteindre les objectifs de la convention, qui sont :

- de suivre dans le temps l'évolution économique d'un produit sous SIQO,
- d'évaluer l'importance économique d'un produit sous SIQO dans sa filière et relativement au segment de marché auquel il appartient, notamment en développant des comparaisons sur la création de valeur et la formation des prix entre produits sous SIQO et produits sans SIQO,
- d'approcher les externalités socio-économiques des SIQO.

Il convient que chacun des COP (ou lettre d'objectifs) des acteurs de ce comité stratégique comporte des dispositions pour que soit arrêté à court terme un programme de travail, puis une production cadencée de résultats.

## CONCLUSION

Leurs auteurs souhaitent que les analyses, les réflexions et les propositions de ce rapport soient utiles aux différentes parties prenantes qui vont écrire, dans le futur COP, en conduisant un exercice de co-construction, l'avenir de l'établissement public FranceAgriMer. La mission considère en effet que FranceAgriMer constitue un outil précieux dont dispose notre pays pour aider au renforcement de la compétitivité des filières des produits de l'agriculture et de la mer.



## **ANNEXES**

|            |                                                       |    |
|------------|-------------------------------------------------------|----|
| ANNEXE 1 : | LETTRE DE MISSION.....                                | 48 |
| ANNEXE 2 : | FRANCEAGRIMER : L'ETABLISSEMENT ET SES MISSIONS ..... | 51 |
| ANNEXE 3 : | LISTE DES SIGLES UTILISES.....                        | 55 |
| ANNEXE 4 : | LISTE DES PERSONNES RENCONTREES.....                  | 57 |

## Annexe 1 : Lettre de mission



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

LA DIRECTRICE DU CABINET

Paris, le 9 NOV. 2016

N/Réf : CI 739647

à

Monsieur Alain MOULINIER  
Vice-Président du Conseil Général  
de l'Alimentation, de l'Agriculture  
et des Espaces Ruraux (CGAAER)  
251, rue de Vaugirard  
75732 PARIS CEDEX 15

Objet : Lettre de mission pour la revue par le CGAAER de FranceAgriMer (FAM) en amont du renouvellement de son Contrat d'Objectifs et de Performance (COP).

Comme six autres opérateurs du Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt (MAAF), mission Agriculture, Alimentation, Forêt et Affaires Rurales, le COP de FAM arrive à échéance fin 2017. Aussi, je souhaite disposer, conformément à la circulaire de Monsieur Manuel VALLS, Premier ministre, du 23 juin 2015 relative au pilotage des opérateurs, d'un bilan approfondi du COP en cours, ainsi que d'orientations et de recommandations pour le futur COP prenant en compte les évolutions présentées pour les années à venir.

Dans ce contexte, je souhaite que la mission travaille d'une part sur un certain nombre de thématiques transversales à l'ensemble des opérateurs concernés par le renouvellement de leur COP (dont FAM), en vue notamment de pouvoir établir une analyse comparative de l'efficacité des différents établissements sous tutelle du MAAF, et d'autre part sur des thématiques propres à FAM.

..../....



Concernant les thématiques transversales, il conviendra d'évaluer la performance de l'opérateur sur la base de critères objectifs, notamment les coûts de gestion des aides, afin de pouvoir établir l'analyse comparative évoquée précédemment. La mission évaluera également la qualité de la comptabilité analytique de l'établissement en portant une attention particulière à la ventilation des effectifs selon les différentes missions. Enfin, une attention sera portée aux dispositions prises par l'établissement afin d'assurer une cohérence entre ses systèmes d'informations, ceux d'autres opérateurs et ceux du MAAF.

Par ailleurs, la mission émettra également un avis sur la durée du COP de l'établissement (4, 5 ou 6 ans).

S'agissant de FAM, de l'Office de Développement de l'Economie Agricole d'Outre-Mer (ODEADOM) et de l'Institut National de l'Origine et de la Qualité (INAO), situés sur le même site de l'Arboreal, le renouvellement simultané de leur COP constitue une opportunité de réfléchir à une organisation plus pragmatique visant à optimiser leurs coûts de fonctionnement. Concernant ces trois opérateurs, la mission pourra se prononcer sur le regroupement de certaines fonctions « supports » et de son impact en matière d'emplois et de charges de fonctionnement.

S'agissant des thématiques relevant exclusivement de FAM, il est proposé que la mission porte une attention particulière :

- aux missions de l'établissement :
  - analyser, au regard des différents documents de la tutelle (COP, textes réglementaires, notes de service...), la déclinaison des objectifs portés par le MAAF, en particulier la prise en compte de la triple performance et le soutien à l'export et l'adéquation de l'offre de FAM en termes d'intervention auprès des filières ;
  - conforter la mission d'organisme payeur d'aides européennes et d'aides nationales et notamment d'aides de crise de l'établissement ;
  - évaluer l'efficacité de la gouvernance de l'établissement (y compris dans le cadre de la convention existante avec l'ODEADOM) ;
  - analyser l'Organisation territoriale de l'établissement et faire des propositions s'agissant du rôle de FAM sous l'égide des Directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) vis-à-vis des Régions sur un plan stratégique ;
  - expertiser le fonctionnement du Conseil d'Administration et des Conseils Spécialisés, au regard de la montée en puissance des dispositifs budgétaires transversaux et dans le cadre de la mise en œuvre des Plans d'actions stratégiques des filières. L'articulation avec les interprofessions et sous l'égide des DRAAF avec les Conseils Régionaux sera également examinée ;

..../....

- envisager des pistes de rationalisation des travaux d'études, de suivi économique et de prospectives entre la Direction Générale de la Performance économique et environnementale des Entreprises (DGPE), le Service de la Statistique et de la Prospective et FAM ;

- formuler un avis sur l'évaluation des dispositifs de soutien économique déployés avec la définition d'objectifs socio-économiques associés aux dispositifs d'intervention, d'indicateurs de résultat, et définition ex ante du coût de gestion des dispositifs.

- aux effectifs :

- la Direction du budget, dans le prolongement des observations de la Cour des comptes, s'est interrogée sur l'application du schéma d'emplois sur les différentes catégories d'agents de l'établissement. La mission pourra expertiser l'application du schéma d'emplois par l'établissement.

Vous veillerez à la bonne coordination de cette mission avec les différentes missions concernant les autres opérateurs concernés par le renouvellement de leur COP qui devront être réalisées selon une méthodologie commune, ainsi qu'avec les missions en cours menées par le CGAAER sur la budgétisation de la masse salariale des opérateurs et le contrôle interne comptable.

Je souhaite que cette mission d'expertise puisse s'organiser autour de différents points d'étapes entre les missionnaires et les services du Secrétariat Général et de la DGPE.

Vous voudrez bien désigner les membres du CGAAER appelés à conduire cette mission qui devront établir sa note de cadrage qu'ils soumettront à ma validation. Je souhaite que le rapport définitif me soit remis au mois d'avril 2017.



Christine AVELIN



## Annexe 2 : FranceAgriMer : l'établissement et ses missions

### ➤ Origine de l'établissement

L'établissement national des produits de l'agriculture et de la mer, FranceAgriMer, est un établissement public créé en 2009<sup>16</sup> à partir de la fusion de cinq offices agricoles (Ofimer, Office de l'élevage, Office National Interprofessionnel des Grandes Cultures, Office National Interprofessionnel des Plantes à Parfum, Aromatiques et Médicinales et Viniflor) et du rapprochement du Réseau des nouvelles des marchés<sup>17</sup>.

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

### ➤ La spécificité de la gouvernance de l'établissement

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

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

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

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

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

### ➤ Les missions et les objectifs de FranceAgriMer

En raison de cette gouvernance spécifique, FranceAgriMer constitue un lieu de concertation entre les organisations professionnelles de chacune des filières, ainsi qu'entre ces organisations professionnelles et l'Etat.

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

1° Assurer la connaissance des marchés ;

---

<sup>16</sup> par l'ordonnance n°2009-325 du 25 mars 2009 qui a également créé l'ASP

<sup>17</sup> service à compétence nationale précédemment rattaché au ministère de l'agriculture

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

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

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

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

4° Mettre en œuvre les mesures communautaires afférentes à ses missions<sup>18</sup> ;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## ➤ **Les moyens de FranceAgriMer**

Pour mettre en œuvre les crédits d'intervention, tant d'origine européenne que nationale, FranceAgriMer dispose de crédits de fonctionnement financés sur le budget national.

---

<sup>18</sup> l'article D621-4 du CRPM précise que l'établissement peut être agréé comme organisme payeur au sens de la réglementation européenne. C'est effectivement le cas.

Les crédits d'intervention s'inscrivent dans 3 domaines principaux : la politique agricole, la politique de la pêche et la mise en œuvre de l'aide aux plus démunis. Cette dernière, initiée dans la PAC, relève désormais logiquement de la politique sociale.

Ainsi, l'évolution des moyens budgétaires de FAM peut être présentée comme suit :

|                                  | Année             | Période du COP en revue |                     |                   |
|----------------------------------|-------------------|-------------------------|---------------------|-------------------|
|                                  | 2014              | 2015                    | 2016                | 2017              |
| <b>Crédits européens (A)</b>     | <b>441 092 k€</b> | <b>453 967 k€</b>       | <b>510 383 k€</b>   |                   |
| PAC (FEAGA) (dt crises)          | 436 074 k€        | 450 131 k€              | 510 383 k€          |                   |
| Pêche (FEP / FEAMP)              | 5 018 k€          | 3 835 €                 |                     |                   |
| Social (FEAGA / FEAD)            |                   |                         |                     |                   |
| <b>Crédits nationaux (B)</b>     | <b>203 179 k€</b> | <b>226 727 k€</b>       | <b>366 820 k€</b>   | <b>277 426 k€</b> |
| Agriculture (dt crises)          | 152 217 k€        | 145 933 k€              | 287 451 k€          | 182 396 k€        |
| Pêche                            | 7 334 k€          | 10 416 k€               | 6 077 k€            | 7 030 k€          |
| Social                           | 43 628 k€         | 70 378 k€               | 73 292 k€           | 85 600 k€         |
| Environnement (qualité air)      |                   |                         |                     | 2 400 k€          |
| <b>Total interventions (A+B)</b> | <b>644 271 k€</b> | <b>680 694 k€</b>       | <b>877 203 k€</b>   |                   |
| Fonctionnement                   | 127 880 k€        | 128 930 k€              | 136 311 k€          | 130 700 k€        |
| <b>Total</b>                     | <b>772 151 k€</b> | <b>809 624 k€</b>       | <b>1 013 514 k€</b> |                   |

Source : SG FAM 31-03-2017

## ➤ Le contrat d'objectifs et de performance

Suite à la création de l'établissement, un premier contrat d'objectifs et de performance (COP) a été élaboré pour la période 2011-2013. Il a été prorogé d'un an pour que son renouvellement coïncide avec le triennal budgétaire. Le COP actuellement en vigueur a été signé en février 2015 au salon de l'agriculture entre le ministre de l'agriculture, le président du conseil d'administration et le directeur général de FranceAgriMer. Il couvre la période 2015-2017.

Ce COP comporte 4 orientations stratégiques, déclinées en 14 objectifs, dont l'atteinte<sup>19</sup> est suivie au travers de 27 indicateurs (Cf. annexe 2).

<sup>19</sup> les objectifs 3 et 4 de l'OS 3 ne sont suivis par aucun indicateur du COP

## ➤ **En conclusion**

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

### Annexe 3 : Liste des sigles utilisés

|        |                                                                                     |
|--------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| ASP    | Agence de services et de paiement                                                   |
| AG     | Autorité de gestion                                                                 |
| CA     | Conseil d'administration                                                            |
| CASDAR | Compte d'affectation spéciale « développement agricole et rural »                   |
| CGAAER | Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux           |
| CGEFI  | Contrôle général économique et financier                                            |
| CIASSP | Commission interministérielle d'audit salarial du secteur public                    |
| CICC   | Commission interministérielle de coordination des contrôles                         |
| COP    | Contrat d'objectifs et de performance                                               |
| CS     | Conseil spécialisé                                                                  |
| CSI    | Conseil des systèmes d'information                                                  |
| CSO    | Conseil supérieur d'orientation de l'économie agricole et agroalimentaire           |
| DAAF   | Direction de l'alimentation de l'agriculture et de la forêt                         |
| DDCSPP | Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations |
| DDPP   | Direction départementale de la protection des populations                           |
| DDT    | Direction départementale des territoires                                            |
| DG     | Direction générale                                                                  |
| DGAL   | Direction générale de l'alimentation                                                |
| DGCS   | Direction générale de la cohésion sociale                                           |
| DGPE   | Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises |
| DML    | Délégation à la mer et au littoral                                                  |
| DOM    | Département d'outre-mer                                                             |
| DPMA   | Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture                                  |
| DRAAF  | Direction générale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt               |
| EGA    | Etats généraux de l'alimentation                                                    |
| ETP    | Equivalent temps plein                                                              |
| ETPT   | Equivalent temps plein travaillé                                                    |
| FEAD   | Fonds européen d'aide aux plus démunis                                              |
| FEAGA  | Fonds européen agricole de garantie                                                 |
| FEAMP  | Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche                              |
| FEP    | Fonds européen pour la pêche                                                        |
| IGF    | Inspection générale des finances                                                    |
| INAO   | Institut national de l'origine et de la qualité                                     |
| INRA   | Institut national de la recherche agronomique                                       |

|         |                                                                |
|---------|----------------------------------------------------------------|
| LOLF    | Loi organique relative aux lois de finances                    |
| MAA     | Ministère de l'agriculture et de l'alimentation                |
| MAAF    | Ministère de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt   |
| MEP     | Marchés, études, prospective                                   |
| MiPEC   | Mission du pilotage des emplois et des compétences             |
| MSA     | Mutualité sociale agricole                                     |
| OCM     | Organisation commune de marché                                 |
| ODEADOM | Office pour le développement de l'économie agricole des DOM    |
| OFPM    | Observatoire de la formation des prix et des marges            |
| OI      | Organisme intermédiaire                                        |
| OIV     | Organisation internationale de la vigne et du vin              |
| ONF     | Office national des forêts                                     |
| OP      | Organisme payeur                                               |
| PAC     | Politique agricole commune                                     |
| PIA     | Programme d'investissements d'avenir                           |
| PAP     | Plan annuel de performance                                     |
| PEAD    | Programme européen d'aide aux plus démunis                     |
| PLF     | Projet de loi de finances                                      |
| RAP     | Rapport annuel de performance                                  |
| RMPP    | Rémunération moyenne par personne en place                     |
| RNM     | Réseau des nouvelles des marchés                               |
| SG      | Secrétariat général                                            |
| SGMAP   | Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique |
| SIQO    | Signe d'identification de la qualité et de l'origine           |
| SIRH    | Système d'information des ressources humaines                  |
| SPS     | [Certificat] sanitaire et phytosanitaire                       |
| SREA    | Service régional de l'économie agricole                        |
| SSP     | Service de la statistique et de la prospective                 |
| RH      | Ressources humaines                                            |
| TBMS    | Tableau de budgétisation de la masse salariale                 |



## Annexe 4 : Liste des personnes rencontrées

| NOM Prénom            | Structure Fonction                                                                  | Date de rencontre                                                  |
|-----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|
| ALLAIN Eric           | Directeur général de FranceAgriMer                                                  | 16/01/2017                                                         |
| MERILLON Philippe     | Directeur général adjoint de FranceAgriMer                                          | 16/01/2017<br>10/05/2017<br>12/06/2017<br>28/06/2017<br>18/09/2017 |
| COVARRUBIAS Françoise | Chef de la mission d'appui au pilotage et à la gouvernance                          | 16/01/2017<br>04/04/2017<br>06/07/2017                             |
| CENZATO Isabelle      | Secrétaire générale de FranceAgriMer                                                | 10/05/2017                                                         |
| AVELIN Christine      | Directrice générale de FranceAgriMer                                                | 10/05/2017<br>12/06/2017<br>28/06/2017<br>18/09/2017               |
| VIBERT Marie-Agnès    | SAFSL. Sous directrice des affaires budgétaires et comptables                       | 24/01/2017<br>11/04/2017                                           |
| GINET Mathias         | SASFL. Chef de bureau du bureau de la coordination de la tutelle des opérateurs     | 24/01/2017<br>11/04/2017<br>28/06/2017                             |
| KOUANDA Rachel        | SASFL. Chargée de mission au bureau de la coordination de la tutelle des opérateurs | 24/01/2017                                                         |
| DURAND Hervé          | DGPE Adjoint à la DG<br><br>DG par interim                                          | 01/02/2017<br>12/04/2017<br>28/06/2017                             |
| GUYOT Thomas          | DGPE. Sous direction des filières agroalimentaires                                  | 01/02/2017<br>28/06/2017<br>25/07/2017                             |
| HURE Manon            | DGPE SD/GP Adjointe bureau budget et établissements publics, puis chef du bureau    | 01/02/2017<br>28/06/2017                                           |
| POUYAUD Franck        | DGPE SD/GP                                                                          | 01/02/2017                                                         |
| DJEBBARI Djamel       | DGPE Adjoint Sous direction de la gouvernance et du pilotage                        | 12/04/2017                                                         |

| NOM Prénom                | Structure Fonction                                                                                                                 | Date de rencontre |
|---------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| VERRIER Florence          | DGPE<br>Chef du bureau du budget et des établissements publics                                                                     | 12/04/2017        |
| MUSCATELLI Aude           | Ministère affaires sociales.<br>Sous-directrice de l'inclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté           | 04/05/2017        |
| ARCHIMBAUD Angèle         | Ministère affaires sociales. SD/ISLP<br>Chef du bureau de l'accès aux droits, de l'insertion et de l'économie sociale et solidaire | 04/05/2017        |
| GUEUDAR-DELAHAYE Frédéric | Ministère de la transition écologique et solidaire.<br>Directeur des pêches maritimes et de l'aquaculture                          | 23/05/2017        |
| MARECHAL-DERREU Constance | Ministère de la transition écologique et solidaire. DPMA. Adjointe sous directeur de l'aquaculture et de l'économie des pêches     | 23/05/2017        |
| COLIN Bruno               | Président du conseil spécialisé ruminants- équidés                                                                                 | 30/05/2017        |
| VALOIS Stéphane           | Ministère de l'Économie. Direction du budget. 7e Sous-direction. Chef du bureau de l'agriculture - 7BA                             | 08/06/2017        |
| HOURS Raphaëlle           | Ministère de l'Économie. DB. 7e Sous-direction. Bureau de l'agriculture - 7BA                                                      | 08/06/2017        |
| NGUYEN Taï                | Ministère de l'Économie. DB. 7e Sous-direction. Bureau de l'agriculture - 7BA                                                      | 08/06/2017        |
| PREVAULT Bernard          | Président du conseil spécialisé plantes à parfum, aromatiques et médicinales                                                       | 13/06/2017        |
| BRICHARD Henri            | Président du conseil d'administration de FranceAgriMer                                                                             | 13/06/2017        |
| AUSSIGNAC Hélène          | Région de France. Conseillère agriculture, agro-alimentaire, pêche et forêt                                                        | 26/06/2017        |
| METRICH-HECQUET Valérie   | Secrétaire générale du MAA                                                                                                         | 28/06/2017        |
| DUCLAUD Philippe          | Chef du Service Gouvernance et gestion de la PAC                                                                                   | 28/06/2017        |
| DARPEIX Aurélie           | Adjointe sous directeur des filières agroalimentaires                                                                              | 28/06/2017        |
| DESPEY Jérôme             | Président du conseil spécialisé filières viticole et cidricole                                                                     | 04/07/2017        |
| BELLOT Pierre-Yves        | Chef du service des interventions de FranceAgriMer                                                                                 | 07/07/2017        |

| NOM Prénom                 | Structure Fonction                                                                                                             | Date de rencontre |
|----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| SEDILLOT Béatrice          | Secrétariat Général. Chef de service de la statistique et de la prospective                                                    | 11/07/2017        |
| COYNE Anne                 | Secrétariat Général. Adjointe de la chef de service de la statistique et de la prospective                                     | 11/07/2017        |
| MAILLARD Alain             | Représentant CFDT de FranceAgriMer                                                                                             | 21/07/2017        |
| REGNIER Amélie             | Représentante FO de FranceAgriMer                                                                                              | 21/07/2017        |
| ERNOULT-TOMASSO            | Représentant CFTC/CGC de FranceAgriMer                                                                                         | 21/07/2017        |
| KLICH Christine            | Représentant CFTC/CGC de FranceAgriMer                                                                                         | 21/07/2017        |
| DJAOUT Fabien              | Représentant CGT de FranceAgriMer                                                                                              | 21/07/2017        |
| de MALLIARD Marguerite     | Ministère de l'Économie. Direction du budget. Chef du bureau Solidarité et insertion- 6BSI                                     | 24/07/2017        |
| NEZZAR Rayan               | Ministère de l'Économie. Direction du budget. Adjoint du chef du bureau Solidarité et insertion- 6BSI                          | 24/07/2017        |
| CENSONI Alexandre          | Chef des affaires financières de FranceAgriMer                                                                                 | 27/07/2017        |
| LIGEARD Christian          | Chef du service des affaires financières, sociales et logistiques du SG du MAA                                                 | 05/07/2017        |
| TESTUT-NEVES Mylène        | Direction Marchés, études et prospective de FranceAgriMer                                                                      | 06/09/2017        |
| MAILLARD-BOUVIER Elisabeth | CGEFi                                                                                                                          | 07/09/2017        |
| COUDERC Sébastien          | Direction des Interventions de FranceAgriMer Directeur adjoint                                                                 | 11/09/2017        |
| CHEVRETTE Hélène           | Direction des Interventions de FranceAgriMer Chef du service Gestion du potentiel et amélioration des structures vitivinicoles | 11/09/2017        |
| HALLER Anne                | Déléguée FranceAgriMer pour les filières viticoles et cidricoles                                                               | 11/09/2017        |
| FOND Pierre                | Agent comptable de FranceAgriMer                                                                                               | 14/09/2017        |
| JAYET-GENDREAU Rodolphe    | Fondé de pouvoir de l'Agent comptable de FranceAgriMer                                                                         | 14/09/2017        |