

Le contrat d'objectifs et de performance  
2015/2017 de l'Agence de Services et  
de Paiement : bilan et perspectives  
de renouvellement

## RAPPORT

Établi par

Aurélien BESSON

François COLAS-BELCOUR  
Yves GEFROY  
Eric TISON

Membre de l'Inspection générale  
des affaires sociales

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



N°2018-054R



N°18048

## SOMMAIRE

RESUME.....	7
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	9
INTRODUCTION.....	11
1 PRESENTATION GENERALE : UN ORGANISME EXPERT DANS LE DOMAINE DU PAIEMENT, A VOCATION INTERMINISTERIELLE.....	12
1.1 Le poids de l’histoire : un établissement issu de la fusion des organismes payeurs en matière agricole.....	13
1.2 Des missions diversifiées : un opérateur agricole devenu interministériel.....	13
1.3 Une organisation restructurée : rationalisation du siège et développement du réseau territorial.....	16
2 STRATEGIE : LE DEFI DE LA CONSOLIDATION.....	18
2.1 Une multiplicité de documents stratégiques : la nécessité d’une meilleure coordination.....	18
2.1.1 Le contrat d’objectifs et de performance : un instrument formel de contractualisation entre la tutelle et son opérateur.....	19
2.1.2 Le plan stratégique 2016-2018 : un document interne qui constitue de fait l’outil principal de l’équipe de direction.....	19
2.1.3 La lettre d’objectifs : un document en déphasage avec le contrat d’objectifs et de performance.....	21
2.2 Optimisation de la performance : une amélioration des processus, des marges de progression .....	24
2.3 Adéquation du statut : une agence correctement positionnée au regard de la doctrine administrative.....	29
3 PILOTAGE ET GOUVERNANCE : UN CONTROLE INTERNE A GENERALISER.....	30
3.1 Un contrôle interne en cours de construction : la nécessité d’une démarche de cartographie des risques.....	31
3.2 Un audit interne incomplet : une focalisation exclusive sur les risques de la sphère agricole	33
4 MOYENS : POIDS DE LA MASSE SALARIALE ET DES INVESTISSEMENTS, CONTRACTION DU FONDS DE ROULEMENT.....	34
4.1 Situation financière : un établissement correctement financé, des facteurs de risque insuffisamment évalués.....	35
4.1.1 Des outils d’analyse financière classiques peu efficaces : l’impact des retraitements et des changements de périmètre.....	35

4.1.2	Les flux pour compte de tiers et d'intervention : un équilibre global malgré des résultats contrastés .....	36
4.1.3	Les caractéristiques financières du fonctionnement de l'ASP : poids de la masse salariale, prééminence de la tutelle agricole .....	38
4.1.4	Conclusions : les risques liés à la contraction du fonds de roulement et à la variabilité de l'activité .....	41
4.2	Ressources budgétaires : des déficits financés par prélèvement sur le fonds de roulement....	42
4.2.1	Autorisations budgétaires : un solde déficitaire lié au rattrapage des retards de contrôle ...	42
4.2.2	Situation patrimoniale : un résultat prévisionnel déficitaire et d'importants reports d'investissement.....	43
4.2.3	Evolution des effectifs et de la masse salariale : non-respect du schéma d'emplois .....	44
4.2.4	Evolution des subventions versées à l'opérateur : un financement qui reste largement agricole .....	45
4.3	Comptabilité analytique et tarification de l'activité : des outils performants à étendre au siège .....	47
4.4	Ressources humaines : un capital humain élevé à préserver par une meilleure maîtrise des risques psychosociaux .....	51
4.4.1	Evolution des effectifs : le respect du plafond d'emplois, avec des décalages liés aux campagnes de contrôle .....	51
4.4.2	Niveau des rémunérations : un établissement favorablement positionné, du fait de la part des primes .....	52
4.4.3	Répartition géographique : le poids persistant du siège, malgré les effets induits par la réorganisation .....	53
4.4.4	Structure par emploi, âge et sexe : prédominance des catégories supérieures, nécessité d'une démarche de GPEC .....	53
4.4.5	Statuts précaires : un faible recours au temps partiel mais une forte proportion de contrats à durée déterminée.....	54
4.4.6	Taux d'absentéisme et durée moyenne d'absence : des niveaux globaux relativement élevés .....	55
4.4.7	Risques psychosociaux : une exposition particulière, qui nécessite une gestion plus formalisée.....	56
4.4.8	Dialogue social : un respect formel des obligations, une insuffisante concertation en matière d'organisation des services.....	56
5	FONCTIONS SUPPORT : AMELIORER LA PERFORMANCE DES SYSTEMES D'INFORMATION, DE LA GESTION IMMOBILIERE ET DES ACHATS.....	58
5.1	Système d'information : le « cœur de métier » de l'établissement.....	58
5.1.1	Diversité de situation : un système hétérogène du fait de la multiplicité des donneurs d'ordre .....	58

5.1.2	Bilan du COP précédent : un contrat rempli, malgré une certaine faiblesse de la maîtrise d’ouvrage .....	59
5.1.3	Les schémas directeurs : des documents utiles, à compléter dans un sens plus opérationnel .....	60
5.1.4	Conclusions : renforcer la maîtrise d’ouvrage et conforter le financement des investissements.....	63
5.2	Politique immobilière : poursuivre la réorganisation et la rationalisation .....	66
5.3	Politique d'achat : un effort encore insuffisant compte tenu des ambitions affichées .....	67
5.4	Fonctions support à mutualiser : la création de plateformes communes aux opérateurs du ministère de l’agriculture.....	68
6	EVALUATION DU COP : UN DOCUMENT PERFECTIBLE, DES RESULTATS SATISFAISANTS... 70	
6.1	Qualification des objectifs et analyse des indicateurs : un cadre cohérent, mais insuffisant opérationnel .....	70
6.2	Qualité des processus de production des données : une méthodologie non auditable.....	71
6.3	Degré d'atteinte des objectifs : un bilan globalement satisfaisant.....	71
6.4	Evolution de la qualité de service : un effort soutenu d’amélioration de l’« expérience utilisateur ».....	74
7	ORIENTATIONS POUR LE FUTUR COP : UN CONTEXTE EN PLEINE MUTATION, DES PRINCIPES DIRECTEURS A CLARIFIER.....	76
7.1	Evolutions de contexte : des missions étendues, un réseau en réorganisation, une tutelle fragile .....	76
7.1.1	Le champ de travail de l’ASP, un terrain instable : un périmètre d’intervention en constante redéfinition .....	76
7.1.2	L’avenir des champs sectoriels : une situation contrastée par mission et par ministère.....	76
7.1.3	Le paiement, une fonction à géométrie variable : sécuriser l’ensemble de la chaîne.....	79
7.1.4	L’optimisation du réseau : gérer superposition, déconcentration et décentralisation .....	80
7.1.5	L’exercice de la tutelle par l’Etat : une relative fragilité et une insuffisante lisibilité .....	81
7.1.6	Les revers de la mutualisation : la proximité au défi du développement de fonctions « hors-sol » .....	82
7.1.7	La nécessaire définition d’une doctrine d’intervention : clarifier les missions concurrentielles et « in-house » .....	82
7.2	Principes directeurs : documents de cadrage, organisation, missions, système d’information ... ..	83
7.2.1	Documents de cadrage : rétablir ordre et cohérence afin de disposer d’un référentiel partagé et opérationnel.....	83
7.2.2	Organisation et contractualisation : moderniser le réseau territorial et clarifier les relations avec les partenaires.....	84

7.2.3	Périmètre et consistance des missions : optimiser l'offre de service par une contractualisation par dispositif.....	85
7.2.4	Système d'information : conforter la maîtrise d'ouvrage, circonscrire la maîtrise d'œuvre .	86
7.3	Proposition d'architecture du prochain Contrat d'objectifs et de performance .....	87
ANNEXE 1 :	LETTRE DE MISSION.....	90
ANNEXE 2 :	NOTE DE CADRAGE.....	99
ANNEXE 3 :	LISTE DES PERSONNES RENCONTREES .....	105
ANNEXE 4 :	LISTE DES SIGLES UTILISES.....	107
ANNEXE 5 :	LISTE DES TEXTES DE REFERENCES.....	111
ANNEXE 6 :	DETAIL DES PAIEMENTS PAR DONNEURS D'ORDRE ET DISPOSITIFS – ANNEE 2017 .....	113
ANNEXE 7 :	TABLEAU DE SUIVI DES INDICATEURS DU COP (ANNEE 2017) .....	123



## RÉSUMÉ

Issue de la fusion en 2009 de deux organismes payeurs, l'Agence de services et de paiement (ASP) en est à son troisième contrat d'objectifs et de performance (COP). Ce document qui portait sur les années 2015/2017 a été prorogé d'une année. Il a été conçu avant que l'agence ne soit confrontée, d'une part, à un pic de refus d'apurement en 2015, ayant nécessité la refonte totale du registre parcellaire graphique (RPG), sur la base duquel repose le calcul des aides surfaciques et d'autre part, à des retards de paiement des aides agricoles non encore totalement résorbés, à la date de rédaction du présent rapport, s'agissant des mesures agroenvironnementales.

Le COP sous revue comporte 87 engagements et 30 indicateurs sectoriels ou transversaux dont seulement 10 n'ont pas été repris du précédent COP. Le décalage entre les objectifs assignés à l'organisme lors de la signature du COP en 2016 et la réalité des défis auquel il était confronté à cette date, a justifié l'engagement de plusieurs missions<sup>1</sup> ayant conduit à la mise en œuvre d'un plan d'actions et au constat d'un déphasage de plus en plus important entre les valeurs cibles des objectifs du COP et ceux figurant dans la lettre d'objectifs annuelle de son Président directeur général.

Le COP n'a donc pas été l'instrument de pilotage stratégique qu'il aurait dû être. Pour y pallier, l'ASP a adopté un plan stratégique en 2016 qui comporte 7 axes stratégiques et 41 actions : il a pour ambition de faire de l'ASP un acteur performant dans les métiers des services, du contrôle et du paiement. La mission considère que ce plan stratégique pourrait constituer l'ossature du prochain COP, à la condition d'illustrer les actions qui s'y prêtent par des indicateurs d'efficacité et en dotant l'agence des outils lui permettant d'exceller dans son cœur de métier qui est le paiement des aides.

Dans ce domaine des progrès ont été accomplis mais beaucoup reste à faire pour parfaire le contrôle interne sur les risques métiers en systématisant la maîtrise des risques liés aux corrections financières notifiées, notamment par l'audit des mesures mises en œuvre par les services de l'Etat sous autorité fonctionnelle de l'agence, pour améliorer la tarification de l'activité et pour rendre compte des coûts de gestion réels de chaque dispositif mis en œuvre par l'ASP à la demande de ses multiples donneurs d'ordre.

A cet égard, la mission préconise compte tenu de la maturité de la comptabilité analytique de l'agence, la conclusion d'un contrat de service et l'élaboration d'un compte d'exploitation par dispositif géré, y compris les dispositifs agricoles. Cette évolution évitera que les subventions de service public versés par les tutelles et au premier chef, celles versées par le ministère chargé de l'agriculture, ne contribuent au financement de mesures commanditées par d'autres organismes que ces derniers ne supportent qu'à leur coût marginal.

La mission a constaté que le conseil d'administration de l'ASP ne jouait pas pleinement son rôle de pilotage stratégique de l'agence. Elle propose de donner de nouvelles attributions au conseil : celle de délivrer un avis préalable à tout nouveau dispositif dont il est envisagé de confier la gestion à l'ASP et celle de passer en revue les dispositifs gérés pour proposer aux tutelles la clôture de ceux dont les coûts de gestion sont excessifs ou qui sont trop éloignés du cœur de métier de l'agence.

---

<sup>1</sup> De la Cour des comptes, de l'inspection générale des finances, du CGGAER, de l'IGAS ...

Le système d'information, élément clef du métier de l'ASP, est éclaté entre des composants et des maîtres d'ouvrage et d'œuvre indépendants ce qui limite les synergies, la capitalisation, l'expertise et la modernisation coordonnées. L'Agence doit se recentrer sur ses métiers stratégiques en particulier, ceux de conception, d'architecture, de gestion des prestataires et d'innovation en les centralisant pour gagner en technicité et en expertise.

La disparition du fonds de roulement de fonctionnement ne permet plus à l'Agence de préfinancer les investissements transverses notamment d'innovation. Le futur contrat doit redonner une marge de manœuvre à l'établissement ou consacrer le recours hétérodoxe à la trésorerie d'intervention.

Par ailleurs, la mission suggère de mutualiser les fonctions support de l'ASP (hors service comptable, achats informatiques, gestion des données et gestion des projets SI) avec celles des principaux opérateurs dans la mouvance du ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA).

Compte tenu de la place prépondérante des activités agricoles dans la charge de travail de l'ASP, la mission suggère de recalculer le COP avec la mise en œuvre de la nouvelle PAC post 2020. Elle attire l'attention des tutelles sur les causes des difficultés auxquelles l'agence a été confrontée et qui sont en grande partie liées à la complexité des dispositifs gérés ayant nécessité de lourds développements informatiques. Elle recommande, comme d'autres missions l'ont fait auparavant, que les mesures de la prochaine PAC soient soumises, en phase de conception, à l'avis préalable de l'Agence pour qu'elle les examine sous l'angle de la faisabilité technique. Ce principe pourrait figurer dans le prochain COP comme un engagement de l'Etat.

En conclusion, la mission préconise une architecture du prochain contrat d'objectifs et de performance organisée autour des 7 axes stratégiques repris du plan stratégique adopté par l'Agence, 21 objectifs et 24 indicateurs [en partie 7.3](#).

**Mots clés : Performance, COP, ASP**



## LISTE DES RECOMMANDATIONS

1	Finaliser la cartographie des risques de l'ASP en y intégrant les risques budgétaires et comptables, le risque de fraude, les risques métiers ainsi que tous les risques de non-conformité des aides PAC ayant entraîné des refus d'apurement notifiés par la Commission. Intégrer les services de l'Etat et des collectivités territoriales, délégataires de l'ASP, dans le champ du contrôle et de l'audit internes de l'Agence.
2	Renforcer la transparence et la précision des coûts analytiques en étendant les mesures d'activité aux agents du siège.
3	Mettre en œuvre une démarche formalisée de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC).
4	Elaborer un plan d'action de prévention des risques psychosociaux sur la base d'une analyse des risques spécifiques à l'établissement, partagée avec les représentants syndicaux.
5	Mutualiser les fonctions support de l'ASP (hors agence comptable et système d'information) avec celles des opérateurs dans la mouvance du MAA.
6	Assurer, dans le cadre du suivi du prochain COP, l'auditabilité de l'ensemble des indicateurs par la mise à disposition de fiches méthodologiques rendant compte du mode d'élaboration de chaque indicateur, et par la conservation des données brutes permettant une reperformance.
7	Mieux articuler le plan stratégique de l'établissement, le prochain contrat d'objectifs et de performance et la lettre annuelle d'objectifs autour d'un nombre resserré d'objectifs stratégiques assortis d'indicateurs d'efficience. Veiller à la cohérence des valeurs cibles des indicateurs du contrat et des lettres d'objectifs.
8	Synchroniser les temporalités du COP et de la programmation agricole européenne en prorogeant le présent document jusqu'en 2020, et en faisant porter le prochain COP sur la période 2021-2027.
9	Etablir un contrat de services par dispositif géré précisant les prestations, les délais et les prix en respectant l'obligation d'équilibre financier (y compris pour le compte des tutelles) et prévoir des comptes annuels par dispositif et par donneur d'ordre.
10	Consulter le CA de l'ASP sur l'opportunité de prise en charge de tout nouveau dispositif au regard du niveau de complexité, de la faisabilité technique, du coût de gestion et des risques d'apurement.
11	Constituer une structure transverse référente dans l'assistance à la maîtrise d'ouvrage, le pilotage des prestataires informatiques, l'expertise et la veille technologique, l'architecture technique et fonctionnelle. Circonscrire la maîtrise d'œuvre aux seuls pans stratégiques du SI maîtrisés actuellement en évitant toute réinternalisation.



## INTRODUCTION

Dans sa circulaire du 23 juin 2015 sur le pilotage des opérateurs contrôlés par l'Etat, le Premier ministre a demandé l'élaboration d'un plan d'actions comprenant notamment un exercice de revue périodique des opérateurs en amont du renouvellement des contrats d'objectifs et de performance (COP) afin de vérifier après quelques années de fonctionnement que les objectifs ont bien été atteints et, à défaut, d'en tirer toutes les conséquences sur l'évolution et la suppression de certains d'entre eux.

Le ministère de l'agriculture et de l'alimentation a réalisé le plan d'actions concernant ses propres opérateurs en octobre 2015. Ce plan comporte une action 28 portant sur la revue périodique des opérateurs sous sa tutelle. Cet exercice doit s'appuyer sur les audits et missions réalisées par les corps d'inspection et de contrôle.

La lettre de mission du 19 février 2018 concernant la revue du COP de l'Agence de services et de paiement précise les attentes des deux tutelles ministérielles, Travail et Agriculture, sur le périmètre des investigations à mener par la mission et rappelle que le COP 2015/2017 de l'ASP a été prorogé d'un an jusque fin 2018. La lettre énumère par ailleurs les nombreux rapports des différents corps d'inspection qui se sont récemment penchés sur la situation de l'ASP confrontée aux corrections financières notifiées par la Commission européenne et aux retards de paiement des aides agricoles. Ces rapports ont étudié en détail la situation de l'agence et ont alimenté la réflexion de la mission.

La mission n'a pu commencer ses travaux qu'à compter de fin avril 2018 lorsqu'un membre de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) a été désigné pour l'accomplir en appui de trois membres du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER). Par la suite, le rapport du comité action publique 2022 de juin 2018 a préconisé de regrouper au sein de l'ASP, l'ensemble des équipes<sup>2</sup> en charge de la gestion des demandes d'aides agricoles et de mettre fin au transfert de l'autorité de gestion du second pilier du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) au niveau régional. Ces deux mesures étaient susceptibles d'avoir un impact fort sur l'activité de l'ASP et, partant, sur la configuration de son Contrat d'objectifs et de performance, notamment en matière de gestion RH. La première mesure n'a pas été retenue au profit d'un transfert à l'ASP de l'autorité fonctionnelle sur les agents des directions départementales des territoires et de la mer (DDT(M)) dont les modalités sont toujours en cours de finalisation et la seconde, la recentralisation de la gestion du FEADER, est en attente d'arbitrage. Le délai de clarification des options politiques sur la modernisation de l'ASP a contribué à décaler la production du présent rapport.

---

<sup>2</sup> Soit environ 1600 agents des services d'économie agricole (SEA) des directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) ce qui correspond aux deux-tiers des effectifs de l'ASP.

Par ailleurs, la mission a dû circonscrire ses investigations aux exigences opérationnelles imposées par la préparation du prochain contrat d'objectifs et de performance et, conformément au cadrage réalisé avec les cabinets, n'a pu traiter exhaustivement l'ensemble des éléments listés dans la lettre de saisine, en particulier dans son annexe. Elle s'est efforcée d'intégrer les problématiques évoquées dans le cadre du bilan du document proposé à son examen, et n'a pu, en particulier, approfondir les points suivants au-delà des éléments utiles à la formulation de recommandations opérationnelles utiles à l'élaboration du futur contrat d'objectifs et de performance :

- expertise du coût de gestion des aides : ce point dépend de la complexité de chaque processus composant l'aide ou la prestation concernée et de la possibilité de le dématérialiser. Les dispositifs gérés par l'ASP sont nombreux et leur expertise exhaustive aurait nécessité une mission spécifique. C'est pourquoi la mission préconise la conclusion systématique d'un contrat de services et l'établissement d'un compte d'exploitation pour chaque aide/prestation que gère l'ASP,
- appréciation sur la pertinence de la ventilation des effectifs selon les missions : l'application PILATE permet cette ventilation sans pour autant être réellement étendue aux effectifs du siège,
- équilibre des charges entre donneurs d'ordre : la mission suggère cependant des modalités d'équilibre financier de chaque prestation de services et l'abandon des activités déficitaires,
- impact détaillé des mutualisations en matière d'emploi et de charges de fonctionnement : des mutualisations sont préconisées sans que leurs impacts aient pu être mesurés.

## **1 PRESENTATION GENERALE : UN ORGANISME EXPERT DANS LE DOMAINE DU PAIEMENT, A VOCATION INTERMINISTERIELLE**

L'Agence de services et de paiement (ASP) est un établissement public à caractère administratif (EPA) placé sous la tutelle des ministères chargés de l'agriculture et de l'emploi. Son régime financier et comptable est celui des établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC). Issue de la fusion du Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) et de l'Agence unique de paiement (AUP) en 2009, l'ASP a une double vocation d'organisme payeur européen et d'opérateur de l'État intervenant pour le compte de multiples donneurs d'ordre (ministères, Union européenne, collectivités territoriales et autres organismes publics).

Les missions dévolues à l'ASP pour le compte de ses donneurs d'ordre sont la gestion administrative et financière d'aides publiques (instruction, paiement et contrôle), l'ingénierie administrative et l'assistance technique à la mise en œuvre de politiques publiques, notamment par le développement de procédures et d'outils informatiques ainsi que par la formation et l'assistance aux acteurs concernés, l'évaluation et le suivi de politiques publiques, notamment par l'analyse et la valorisation des données.

Les domaines concernés par ces dispositifs d'aides sont très variés mais l'ASP demeure un acteur important du secteur agricole. Il est le payeur de la quasi-totalité des aides européennes versées aux exploitations agricoles dans le cadre de la Politique agricole commune (PAC).

La période actuelle précédant le renouvellement du contrat d'objectifs et de performance de l'ASP est notamment marquée par la résorption des retards de paiement des aides PAC, par la négociation de la PAC post 2020, le renforcement de la sécurisation des procédures, la réforme territoriale et les enjeux liés à la modernisation de l'action publique.

## 1.1 Le poids de l'histoire : un établissement issu de la fusion des organismes payeurs en matière agricole

L'Agence de services et de paiement (ASP) dans sa forme actuelle résulte de la fusion en 2009 de l'Agence unique de paiement (AUP) et du Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA), deux organismes payeurs qui ont accompagné le mouvement de modernisation de l'agriculture engagé dans les années 1960. Jusqu'en 2005, 13 organismes payeurs, sous forme d'offices, intervenaient en agriculture. Une première vague de restructuration s'est déroulée de 2006 à 2008 et a ramené le nombre de ces organismes de 13 à 7. Une seconde vague de restructuration a été déclenchée dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP), dans le but de réduire les coûts de mise en œuvre des politiques publiques et d'en améliorer la lisibilité. A l'issue de cette seconde vague de restructuration, le paysage des organismes payeurs agricoles s'est articulé à compter de 2009 autour de deux structures principales, FranceAgriMer chargé des aides aux opérateurs de filières et l'ASP chargé du paiement des aides directes des 1<sup>er</sup> et 2<sup>d</sup> piliers de la Politique agricole commune (PAC) ainsi que deux organismes régionalisés, l'ODEADOM pour l'outremer et l'ODARC pour la Corse.

L'ASP est une agence créée en 2009 par ordonnance. Elle exerce ses missions sous tutelle interministérielle (Agriculture et Emploi) alors que les agences sont le plus souvent rattachées à un seul ministère. Parfois présentées comme une innovation récente, d'inspiration anglo-saxonne, les agences s'inscrivent en fait dans la tradition française des offices. Cette filiation est particulièrement évidente s'agissant de l'ASP qui est chargée comme l'étaient les offices dont elle est issue de mettre en œuvre une politique publique dont la masse des dossiers à traiter excède les capacités des structures traditionnelles de l'administration classique.

## 1.2 Des missions diversifiées : un opérateur agricole devenu interministériel

Les missions de l'ASP sont fixées par l'article L. 313-1 du code rural et de la pêche maritime. L'agence exerce ses missions, notamment dans les domaines suivants : l'agriculture, l'aquaculture, la forêt, la pêche et les industries qui leur sont liées ; l'emploi, l'éducation et la formation professionnelle ; l'insertion, l'intégration, la solidarité et l'action sociale ; l'aménagement du territoire, le développement local et rural ; la protection de l'environnement et la promotion du développement durable ; l'aménagement foncier outre-mer.

Dans ces grands domaines, l'ASP intervient pour le compte de plus de 130 donneurs d'ordre : l'Union européenne - elle est le premier payeur européen d'aides agricoles - une douzaine de ministères<sup>3</sup>, la quasi-totalité des régions, plusieurs dizaines de départements et des établissements publics<sup>4</sup>.

L'agence a pour objet d'assurer la gestion administrative et financière d'aides publiques. A ce titre, elle peut instruire les demandes d'aides, vérifier leur éligibilité, contrôler le respect des engagements

---

<sup>3</sup> Ces ministères sont les suivants : ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation ; ministère du Travail ; ministère des Solidarités et de la Santé ; ministère de la Transition écologique et solidaire ; ministère de la Cohésion des territoires ; ministère de l'Éducation nationale ; ministère de l'Intérieur ; ministère de la Justice ; ministère des Outre-mer ; ministère de l'Économie et des Finances ; ministère des Sports ; ministère de la Culture

<sup>4</sup> Des établissements publics font appel à l'ASP : le CGET (Commissariat général à l'égalité des territoires) ; l'AGEFIPH (Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes Handicapées) ; l'ASC (Agence de service civique) ; l'OFII (Office français de l'immigration et de l'intégration) ; ADOM (Agence de l'Outre-mer pour la mobilité) ; les Agences de l'eau...

pris par les bénéficiaires, exécuter les paiements, le recouvrement et l'apurement des indus et exercer toute autre activité nécessaire à la bonne gestion des aides publiques.

Elle peut également assurer des missions d'assistance technique et administrative à la mise en œuvre de politiques publiques, et de formation ou d'assistance aux administrations gestionnaires d'aides publiques. Elle peut contribuer à l'évaluation de politiques publiques et à la valorisation des données issues de cette évaluation.

L'agence propose une palette de services en matière d'ingénierie administrative : élaboration des processus de gestion d'un dispositif, instrumentation des dispositifs, rédaction, édition et diffusion de formulaires, instruction des dossiers, organisation de séminaires, assistance juridique ...

L'ASP développe des outils informatiques de type extranet pour le suivi partagé des programmes. Elle forme et apporte une assistance aux utilisateurs. Elle élabore des outils de valorisation de données et de pilotage ainsi que des outils cartographiques permettant d'évaluer et de suivre les politiques publiques. Elle réalise aussi des études : enquêtes de satisfaction, études comparatives ou analyses d'impact des dispositifs.

En 2017, le budget d'intervention de l'ASP s'est élevé à 20.8 milliards d'euros. 43 % de ces fonds ont été versés par l'Union européenne, 46 % par l'État et 11 % par les collectivités territoriales (Régions, départements) et établissements publics (agences de l'eau, ADEME, Acsé, Agefiph, etc.).

Figure en annexe 6 du présent rapport le détail des paiements par donneurs d'ordre et dispositifs réalisés par l'ASP en 2017.

Le sous total du domaine Formation professionnelle et emploi représente 10, 732 milliards d'euros de paiements.

Cet ensemble concerne le ministère du travail (programme 102 et 103) celui des affaires sociales et de la santé (programmes 106,124,157, 204, 304) mais aussi 10 autres ministères et des collectivités territoriales. Les mesures englobées dans cet ensemble excèdent largement l'emploi et la formation professionnelle ou plus largement le social, pour regrouper toutes les mesures ne pouvant être attribuées au domaine agricole et relevant notamment de l'écologie.

Parmi les 68 dispositifs relevant du domaine « social » au sens large, les mesures les plus significatives sont les suivantes :

- Contrats aidés (contrats uniques d'insertion, emplois d'avenir)
- Insertion par l'activité économique (IAE)
- Activité partielle
- Embauche dans les petites et moyennes entreprises (PME)
- Embauche du premier salarié dans les très petites entreprises (TPE)
- Recrutement des apprentis mineurs dans les TPE
- Fonds national pour l'emploi pérenne dans le spectacle (FONPEPS)
- Garantie jeune et Civis
- Nouvelles aides à la création d'entreprise (Nacre)
- Adulte-relais
- Dotation globale de fonctionnement des Etablissements et services d'aide par le travail (ESAT)
- Garantie de rémunération des travailleurs handicapés (GRTH)

- Service civique
- Formation des personnes handicapées
- Aides aux mineurs isolés étrangers
- Validation des acquis de l'expérience (VAE) dans le domaine sanitaire et social
- Fonds de soutien aux communes pour les rythmes scolaires
- Aide aux diffuseurs de presse
- Bonus écologique et prime à la conversion pour les véhicules immatriculés
- Chèque énergie
- Bonus vélo

Le sous total du domaine agricole représente 8,275 Milliards d'euros de paiements d'aides. Ce domaine recense 119 mesures dont 51 sont gérées par le MAA, 51 relèvent des collectivités territoriales et 17 sont attribuées à d'autres ministères : services du Premier ministre (programmes 112, 162 et 316) ; ministère de la transition écologique et solidaire (Programmes 113, 205, 791 et 792) et ministère de l'outre-mer (Programmes 123 et 138)

En tant qu'organisme payeur, l'ASP doit respecter les critères fixés par les règlements européens, en matière d'activités de contrôle (procédures d'ordonnancement des demandes, contrôles administratifs et contrôles « de terrain », conformité à la réglementation et respect des conditions d'octroi des aides, procédures de paiement, procédures comptables, incluant le suivi rigoureux des dettes et le recouvrement des créances, etc.) Le nombre et la nature des contrôles sont imposés aux Etats membres par la réglementation européenne.

20 % des effectifs de l'ASP sont affectés à l'activité de contrôle.

Environ 50 000 contrôles agricoles sont réalisés par an, dont la moitié sans déplacement sur les exploitations

L'ASP reçoit la liste des contrôles à effectuer des DDT(M) (directions départementales des territoires et de la mer), et depuis 2015, des autorités régionales, pour les aides du FEADER (développement rural).

Chaque année, 5 % des dossiers PAC (1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> piliers) sont contrôlés (échantillon déterminé de façon aléatoire ou par analyse de risque).

Les contrôles peuvent être regroupés en 4 grandes catégories :

- Contrôles des surfaces : mesures des parcelles, contrôles des couverts, etc. 100 % des contrôles surfaces du 1er pilier de la PAC sont réalisés par photo-interprétation assistée par ordinateur (PIAO). Cette technique consiste à contrôler les surfaces et cultures (prairies, céréales,...) grâce à l'interprétation de photos aériennes et satellites afin de réduire les déplacements dans les exploitations.
- Contrôles des primes animales : identification des animaux déclarés (bovins, ovins, caprins).
- Contrôle de conditionnalité : l'ASP gère notamment les contrôles de conditionnalité, qui permettent de s'assurer du respect d'exigences en matière d'environnement, de bonnes conditions agricoles et environnementales, de santé publique, de santé et de protection animale.
- Contrôle hors surface : aides à l'installation et aides à l'investissement (nature des matériels acquis, vérification des factures, etc.)

### 1.3 Une organisation restructurée : rationalisation du siège et développement du réseau territorial

Le règlement (UE) n° 1306/2013 du 17 décembre 2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la PAC, prévoit que les États membres désignent les organismes payeurs chargés de l'exécution du paiement des aides agricoles.

L'ASP est compétente pour payer non seulement des aides agricoles, mais aussi celles du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), ainsi que des aides à l'emploi dans le domaine des contrats aidés.

Le siège de l'ASP comporte un secrétariat général, une agence comptable et 6 directions métiers.

Les tableaux qui suivent présentent la répartition des effectifs dans ces directions au 31/12/2017.

Tableau 1 : Répartition des effectifs par direction

→ Répartition des agents en activité

Répartition des agents en activité hors agents en mise à disposition, par direction.  
Sont inclus les contrats aidés et les MAD externes.

Direction du siège	Total général		À Limoges		À Montreuil	
	F	H	F	H	F	H
Agence comptable (AC)	77,4	34,8	60,4	22	17	12,8
	<b>112,2</b>		<b>82,4</b>		<b>29,8</b>	
Direction Des Contrôles (DDC)	10,6	22	5,6	8	5	14
	<b>32,6</b>		<b>13,6</b>		<b>19</b>	
Direction Générale (DG) <sup>(1)</sup>	20,1	24,8	7,7	16	12,4	8,8
	<b>44,9</b>		<b>23,7</b>		<b>21,2</b>	
Direction du Développement rural et de la Pêche (DDRP)	44	36,7	43	35,7	1	1
	<b>80,7</b>		<b>78,7</b>		<b>2</b>	
Direction des Interventions Régionales, Emploi et Politiques Sociales (DIREPS)	62,7	36,8	56,9	34,8	5,8	2
	<b>99,5</b>		<b>91,7</b>		<b>7,8</b>	
Direction de l'Informatique et des Technologies (DIT)	21,8	100,2	21,8	92,5		7,8
	<b>122,1</b>		<b>114,3</b>		<b>7,8</b>	
Direction des Soutiens Directs Agricoles (DSDA)	28,5	27	0,9		27,6	27
	<b>55,5</b>		<b>0,9</b>		<b>54,6</b>	
Secrétariat Général (SG)	1,9	2	1,9			2
	<b>3,9</b>		<b>1,9</b>		<b>2</b>	
SG - Direction de la Communication (DirCom) <sup>(1)</sup>	10,2	8,8	10,2	8,8		
	<b>19</b>		<b>19</b>			
SG - Direction de l'Organisation et de la Performance (DOP)	8,7	6	8,7	6		
	<b>14,7</b>		<b>14,7</b>			
SG - Direction des Ressources Humaines (DRH)	33	12	25	11	8	1
	<b>45</b>		<b>36</b>		<b>9</b>	
SG - Direction Financière, Juridique et Logistique (DFJL)	26,2	16,4	26,2	16,4		
	<b>42,6</b>		<b>42,6</b>			
<b>Total</b>	<b>672,7</b>		<b>519,5</b>		<b>153,2</b>	

Source : ASP, 2017

Avant 2016, la gestion des aides agricoles par l'ASP était confiée à une direction unique : la direction des interventions rurales, agricoles et pêche (DIRAP), la Cour des comptes avait relevé qu'au sein de cette direction, les compétences importantes reposaient sur un nombre limité de personnes, ce qui constituait un facteur de fragilité.

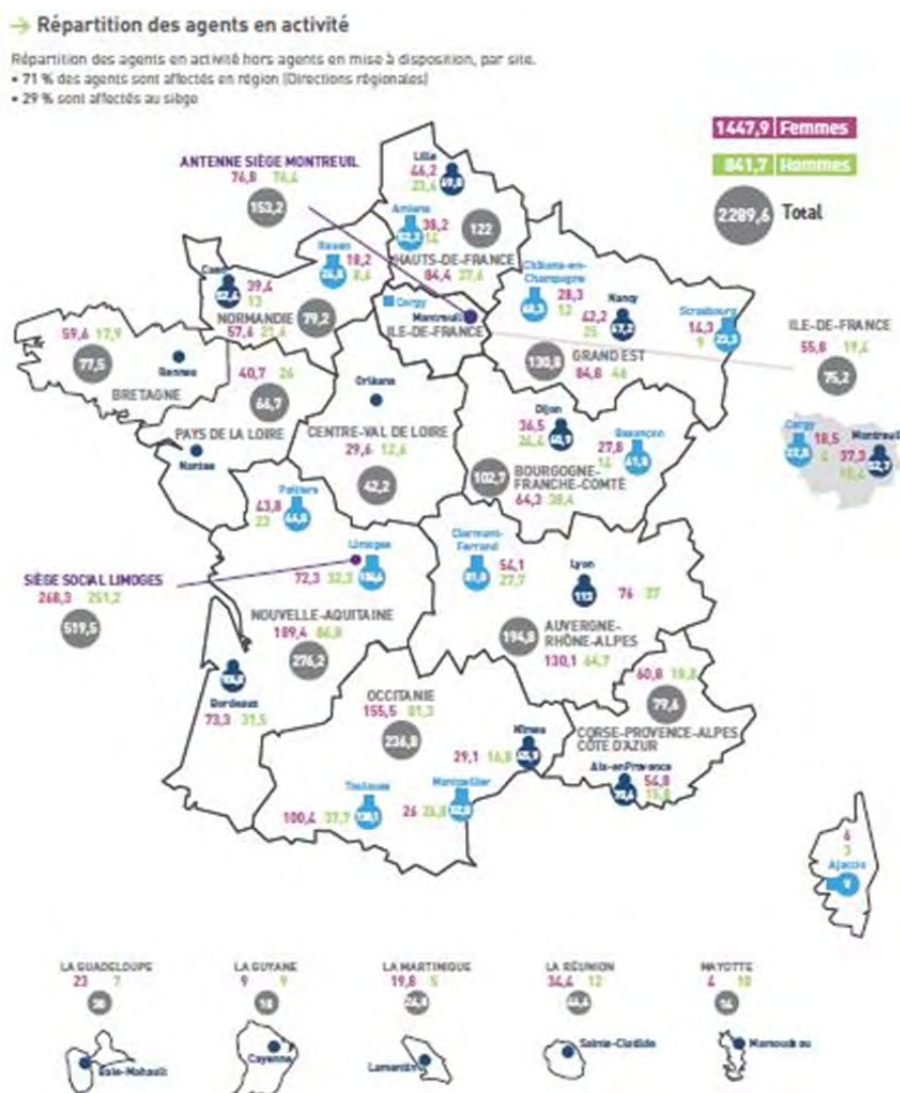


L'ASP a décidé, en juillet 2016, de constituer, à la place de la DIRAP, deux directions : la direction des soutiens directs agricoles (DSDA) chargée des « aides surfaciques » (« aides SIGC ») et la direction du développement rural et de la pêche (DDRP) chargée des « aides non surfaciques » du second pilier (aides « hors SIGC »). Les équipes de la DDRP ont été renforcées avec une direction des opérations OSIRIS et un poste de directrice adjointe « réglementaire/convention » a été créé. A la DSDA, l'équipe de direction a été renouvelée, avec l'arrivée d'un nouveau directeur et de deux directrices adjointes. L'ASP a renforcé ses effectifs par des personnes détentrices de compétences-clés (référents métier en particulier).

L'ASP est dotée d'un réseau territorial répondant à une nécessité de proximité : 17 directions régionales (dont 5 outre-mer) sont coordonnées par un siège social à Limoges, un site national à Montreuil et une unité nationale d'appui aux certifications sanitaires et sociales (UNACCESS).

Ce réseau des 17 directions régionales est chargé d'instruire les aides non agricoles, de réaliser les contrôles et de suivre les programmes de développement rural (PDR).

Schéma 1 : Répartition territoriale des agents



Source : ASP, 2017

Dans son rapport de juin 2018 sur la chaîne des paiements des aides agricoles, la Cour des comptes relevait que « l'articulation entre l'échelon central et le réseau régional reste peu optimale du fait de la centralisation de la gestion des aides liées au SIGC du second pilier au siège de l'ASP. Elle notait que « bien que chargées du suivi des PDR, les délégations régionales de l'ASP ne sont pas habilitées à accéder à ISIS en dehors des campagnes de contrôles ponctuels que leurs services réalisent. Cette situation provoque une asymétrie d'information avec leurs interlocuteurs de proximité (région et direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt - DRAAF). »

Cette organisation était animée en 2018 par une prévision en loi de finances de 2 221 ETPT dont 1840 sous plafond (2178 en 2017 et 2233 en 2016). A noter que déjà en 2009, la somme des effectifs de l'AUP et du CNASEA s'élevaient à 2250 emplois. Cependant les crédits d'intervention mobilisés ne s'élevaient qu'à 16,8 milliards d'euros. La croissance de l'activité de l'établissement s'est donc effectuée à effectif quasi constant. Pour l'avenir, le schéma d'emplois jusqu'en 2023 prévoit une baisse de 20 ETPT par an. Environ la moitié des effectifs de l'ASP est affectée aux activités relevant de la sphère agricole.

Pour 2017 la répartition des effectifs est la suivante : 30,9 % des effectifs au siège de l'ASP (672,12 ETPT) et 69,1 % en directions régionales (1506, 3 ETPT).

## 2 STRATEGIE : LE DEFI DE LA CONSOLIDATION

### 2.1 Une multiplicité de documents stratégiques : la nécessité d'une meilleure coordination

La stratégie déployée par l'ASP découle essentiellement des demandes exprimées par sa tutelle au travers des instruments de pilotage stratégique (COP, lettre d'objectifs) élaborés principalement par le ministère chargé de l'agriculture et par l'équipe de direction de l'ASP qui a bâti en 2016 un plan stratégique adopté par le conseil d'administration de l'agence. L'articulation entre ces différents outils de pilotage reste perfectible.

Depuis une dizaine d'années l'Etat cherche à professionnaliser la tutelle et à développer le pilotage stratégique de ses opérateurs. La circulaire du Premier ministre du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'État avait préconisé le renforcement stratégique de la tutelle, en demandant aux ministères de généraliser les instruments de pilotage stratégique, tels que :

- le contrat d'objectifs et de performance qui doit préciser la stratégie d'un opérateur et ses missions, prévoir les modalités d'évaluation de sa contribution aux politiques publiques définies par les ministères et décrites dans projets annuels de performance (PAP) ;
- la lettre de mission établie en principe au vu des priorités et objectifs retenus dans le COP et identifiant les indicateurs sur la base desquels sera calculée la part variable de rémunération des dirigeants ;
- et la mise en place de rendez-vous stratégiques au moins annuels réunissant à un haut niveau de représentation, les ministères de tutelle et les dirigeants d'opérateurs afin de dégager les priorités de l'organisme. Cette préconisation a été réaffirmée par la circulaire du Premier ministre du 23 juin 2015 relative au pilotage des opérateurs et autres organismes publics contrôlés par l'Etat, qui recommande en outre de moduler le pilotage des organismes en fonction des enjeux.

Le Gouvernement a voulu donner une nouvelle impulsion à ce pilotage stratégique et pluriannuel par un recours étendu aux contrats d'objectifs et de moyens. Le comité interministériel de la transformation

publique (CITP) du 1er février 2018 a proposé d'expérimenter des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens entre le ministère chargé du budget et certains gestionnaires, pour donner une visibilité plus large sur les moyens financiers et, sur les effectifs, une plus grande souplesse dans leur utilisation sur la période du contrat, en échange d'engagements précis sur des objectifs de performance, d'efficience et de transformation. Enfin, si le décret GBCP a réaffirmé le rôle du contrôleur budgétaire dans la surveillance du caractère soutenable de la gestion, l'identification et la prévention des risques budgétaires ainsi que l'évaluation de la performance des organismes au regard des moyens qui leurs sont alloués, il est envisagé dans le cadre du programme « Action publique 2022 » pour rénover le contrôle budgétaire avec l'objectif de responsabiliser les gestionnaires en passant d'une culture de contrôle a priori à une logique de responsabilisation a posteriori.

### 2.1.1 Le contrat d'objectifs et de performance : un instrument formel de contractualisation entre la tutelle et son opérateur

Depuis la création de l'ASP en 2009, trois contrats d'objectifs se sont succédés : le contrat d'objectifs du CNASEA 2006-2010, le contrat d'objectifs et de performance 2011-2013 et le COP 2015-2017 prolongé sur l'année 2018.

Adopté en Conseil d'administration le 23 juin 2015 et signé le 12 mai 2016, le Contrat d'objectifs et de performance 2015-2017 s'inscrit dans la continuité du précédent. Il se structure autour de trois parties (les principales spécificités et le cadre stratégique / les objectifs relatifs aux missions / l'amélioration des performances et de la productivité) et est assorti d'une trentaine d'indicateurs.

Les objectifs opérationnels établis pour la période triennale font l'objet d'un plan d'actions, autour de 87 engagements et de 30 indicateurs sectoriels ou transversaux. Parmi ces 30 indicateurs 10 sont nouveaux et parmi les 20 anciens 8 comportaient des cibles déjà atteintes à l'issue du précédent COP. Un bon nombre d'indicateurs faisaient référence à des obligations réglementaires qui n'ont en théorie pas leur place dans un contrat sauf à reconnaître que l'organisme ne met pas en œuvre ses missions réglementaires.

Fin 2017, 67 engagements considérés comme récurrents (soit 77 %) étaient lancés, et la moitié de ceux pourvus d'un indicateur associé (soit 15 sur 30) avaient atteint leur valeur cible. Parmi les engagements non récurrents, 15 (soit 75 %) sont considérés comme terminés ou devenus sans objet et 5 (soit 25 %) renvoient à des chantiers à lancer.

Le COP et son bilan sont détaillés en partie 7.

### 2.1.2 Le plan stratégique 2016-2018 : un document interne qui constitue de fait l'outil principal de l'équipe de direction

Par ailleurs, dans le contexte de forte évolution de l'environnement qu'il traverse, l'établissement a élaboré un plan stratégique, autour du double enjeu de demeurer un opérateur de référence sur son cœur de métier tout en se positionnant comme un acteur performant et innovant.

Ce plan que la direction dit être partagé par l'ensemble des agents, comporte sept orientations stratégiques et un nombre limité d'objectifs opérationnels, il a pour ambition de préparer l'avenir et d'apporter des solutions aux problématiques structurelles de l'ASP, « pour lui permettre de rester attractif envers ses donneurs d'ordre ».

Les enjeux identifiés sont les suivants : être un opérateur de référence pour la mise en place de politiques publiques à travers les métiers de paiement-contrôle-service et être un opérateur performant et innovant.

Cinq principes ont gouverné son élaboration qui a débuté en janvier 2016 :

- Préparer l'avenir de l'établissement, en développant des solutions aux problématiques structurelles et en lui permettant de rester attractif pour ses donneurs d'ordre,
- Donner du sens à l'action de chaque agent,
- Construire le plan en concertation avec l'ensemble du personnel de l'établissement,
- S'inscrire dans les orientations du Contrat d'Objectifs et de Performance 2015-2017 en veillant à l'adéquation des objectifs et des ressources,
- Ne retenir qu'un nombre limité d'objectifs opérationnels.

Le plan comporte 7 orientations stratégiques assorties chacune de plusieurs actions résumées dans le tableau ci-dessous :

<p><b>1. Définir des axes de développement qui permettent de conforter son statut d'opérateur de références dans la sphère publique tout en valorisant ses savoir-faire et les compétences de ses agents,</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Réaliser en priorité les missions des deux tutelles métier</li> <li>○ Devenir l'opérateur principal de l'Etat pour le paiement des aides</li> <li>○ Simplifier les procédures du point de vue de l'utilisateur</li> <li>○ Placer le bénéficiaire au cœur de l'offre de service</li> <li>○ Organiser une fonction innovation en mode projet</li> <li>○ Valoriser les données ASP auprès des donneurs d'ordre</li> </ul> <p><b>2. Mieux gérer la complexité croissante des exigences communautaires et nationales de contrôle et de paiement des aides et réduire les risques d'apurement,</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Mieux préciser le rôle des autorités et des organismes d'audit et de contrôle</li> <li>○ Améliorer la collaboration avec les services de l'Etat et les régions par une approche partagée des réglementations communautaires</li> <li>○ Réduire les taux d'anomalie des dossiers d'aides agricoles</li> <li>○ Satisfaire aux normes de certification des OP</li> <li>○ Proposer des mesures de simplification des procédures au MAA et à l'UE</li> <li>○ Valoriser le contrôle interne et la lutte anti-fraude</li> </ul> <p><b>3. Adapter l'organisation et le fonctionnement de l'établissement aux enjeux territoriaux,</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Développer le partenariat avec les régions avec une offre de service adaptée à la décentralisation</li> <li>○ Renforcer les relations avec les élus et les équipes administratives des régions</li> <li>○ Donner plus d'autonomie aux directions régionales dans leurs relations avec les collectivités locales</li> <li>○ Associer les DR à la définition et à la mise en œuvre des missions</li> <li>○ Améliorer les échanges d'information entre le siège de l'ASP et les DR</li> <li>○ Porter une attention spécifique à l'outre-mer</li> </ul> <p><b>4. Optimiser l'utilisation des ressources financières de l'établissement pour assurer la compétitivité indispensable au maintien et au développement des activités,</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Equilibrer les prestations déficitaires à un horizon de trois ans</li> <li>○ Définir des objectifs de performance partagés par tous</li> <li>○ Anticiper les évolutions d'activité pour mieux ajuster les moyens humains à la charge de travail</li> <li>○ Se doter d'un outil de suivi du compte d'exploitation d'un donneur d'ordre</li> <li>○ Renforcer la transparence et la précision des coûts</li> <li>○ Mieux piloter les prestataires informatiques</li> <li>○ Etre exemplaire en termes d'achat public</li> </ul> <p><b>5. Assurer le maintien et le renouvellement des compétences nécessaires aux activités de l'établissement,</b></p>
--

- Mettre en place une GPEC afin de préparer les évolutions démographiques et les réformes des politiques publiques en accompagnant les agents dans leurs parcours professionnels
- Anticiper les évolutions d'activité et les nouveaux métiers
- Assurer la transmission des compétences entre générations
- Améliorer l'intégration des arrivants
- Lever les freins à la mobilité (régimes indemnitaires, statut d'emploi de l'encadrement supérieur)
- Favoriser les reconversions, la mobilité fonctionnelle et la polyvalence
- Développer les formations managériales
- Lutter contre toutes les discriminations
- 6. Faire de l'ASP un établissement public à la pointe du numérique,**
- Internaliser les métiers contribuant à la maîtrise du SI
- Demeurer à la pointe des innovations technologiques
- Développer la dématérialisation, l'ergonomie, l'interopérabilité, le « dites-nous une fois » la numérisation, la modernisation des moyens de paiement et de recouvrement
- Mettre en place une informatique agile en mode projet
- 7. Fédérer la communauté de travail autour d'un projet d'avenir porteur de valeurs communes,**
- Afficher la stratégie, valoriser les réussites
- Promouvoir une conception participative de l'innovation
- Rénover les pratiques managériales afin de mieux partager les objectifs et les moyens de les atteindre
- Revendiquer les valeurs : sens de l'intérêt général et du service public, non-discrimination, égalité de traitement des bénéficiaires, respect de la confidentialité et professionnalisme des contrôles.

Du point de vue de la mission le plan stratégique réalise une couverture exhaustive des axes stratégiques que doit emprunter l'agence. A cet égard, il comporte en creux l'énumération des faiblesses de l'établissement.

La mission estime que l'axe relatif à la maîtrise du risque d'apurement qui passe nécessairement par la mise en œuvre d'un dispositif de contrôle interne renforcé est à prioriser. (Cf. partie 4.1.1)

La mission estime par ailleurs que chaque dispositif confié à l'ASP, quel que soit le donneur d'ordre devrait faire l'objet d'un contrat de services décrivant l'étendue de la prestation, les obligations réciproques du donneur d'ordre et de l'ASP, et affichant les coûts de gestion et le principe du financement de ces coûts par le donneur d'ordre, sans confusion possible des sources de financement. Chaque dispositif devrait être doté de comptes annuels (compte de résultat, tableau de financement, bilan).

### 2.1.3 La lettre d'objectifs : un document en déphasage avec le contrat d'objectifs et de performance

Chaque année le PDG de l'ASP se voit remettre une lettre d'objectifs en principe cohérente avec le contrat d'objectifs et de performance (COP) de l'Agence de services et de paiement (ASP). Cette lettre est produite après la tenue d'une réunion stratégique annuelle entre le MAA et l'ASP en fin d'année précédente. La lettre pour 2017 comporte trois grands volets : « Gouvernance », « Fonctions support » et « Métier ».

Le volet « Gouvernance » est le moins fourni des trois items, il est également peu contraignant. Il est demandé au PDG de l'ASP d'organiser une gouvernance interministérielle, de réfléchir à la manière de gérer les demandes de l'Etat, de prioriser les chantiers et d'identifier les synergies entre les demandes communes. La lettre rappelle que l'ASP doit évaluer le COP chaque année.

Concernant le volet « Fonctions support » la lettre passe en revue les obligations auxquelles tout dirigeant d'établissement public est tenu de se conformer soit en application des textes applicables soit parce que le bon sens le requiert :

- respect du plafond et du schéma d'emplois
- gestion prévisionnelle des compétences
- actualisation du schéma pluriannuel de stratégie immobilière
- transmission aux tutelles dans les délais prescrits de l'ensemble des documents concernant la gestion budgétaire et comptable, les achats, l'immobilier, les emplois (DPGECP), la comptabilité analytique, le contrôle interne comptable et financier, les systèmes d'information et le bilan social détaillé,
- amélioration de la gouvernance des projets informatiques, réduction de la dépendance à l'égard des prestataires, meilleur équilibre entre internalisation et sous-traitance. Anticipation de l'obsolescence des outils informatiques, plus grande interopérabilité et développement de la dématérialisation des démarches

Du point de vue de la mission ces objectifs qui découlent d'obligations transversales à tous les établissements publics et ne comportent aucune variante s'appuyant sur les spécificités de l'agence n'ont pas leur place dans une lettre d'objectifs, sauf si bien entendu la réalisation de ces objectifs transversaux est défailante.

Des aspects liés aux missions spécifiques de l'ASP sont également traités dans le volet fonctions support.

Concernant l'équilibre financier de l'agence il est demandé de mieux négocier avec les donneurs d'ordres le coût des prestations, notamment s'agissant des collectivités territoriales.

En matière informatique, deux demandes fortes figurent dans la lettre d'objectifs : d'une part, actualiser le schéma directeur des systèmes d'information (SDSI) afin d'y intégrer les outils métiers, ce qui n'était pas le cas jusqu'à présent et organiser un comité stratégique portant sur les investissements informatiques en lien avec les deux tutelles. D'autre part, l'ASP doit anticiper l'exploitation de nouvelles solutions pour les déclarations et les contrôles des surfaces, en particulier satellitaires comme l'utilisation des images Sentinel<sup>5</sup>. Il s'agit là d'anticiper les mécanismes de contrôle de la PAC post 2020.

En matière de rémunération du personnel il est prévu de favoriser la convergence des rémunérations des agents de l'ASP et de ceux du MAA notamment en matière de RIFSEEP<sup>6</sup>.

Concernant le volet « Métier » les recommandations de nature agricole sont les plus détaillées.

L'objectif majeur est bien entendu de garantir le paiement des aides dans le respect des réglementations communautaire et nationale.

---

<sup>5</sup> Les satellites Sentinel sont une famille de satellites d'observation de la Terre et d'instruments embarqués constituent le volet spatial du programme Copernicus de l'Union européenne.

<sup>6</sup> L'harmonisation des régimes indemnitaires de l'établissement avec celui des fonctionnaires du MAA devait être mise en œuvre pour un coût de 1,174 M€, sur 3 ans entre 2016 et 2018. L'ensemble de ces mesures a été mis en place sans dépassement de la masse salariale 2016, compte tenu d'une sous-utilisation des ETPT hors plafonds. La poursuite de la convergence indemnitaire, à la fois sur les barèmes et sur les fonctions au sein des groupes entre les agents de l'ASP et ceux du MAA s'est poursuivie en 2017 pour les catégories A et B selon le calendrier d'harmonisation sur 3 ans (2016-2018) validé par le MAA lors de la mise en place du RIFSEEP. Pour les agents de catégorie C, l'ASP était dans l'attente de la validation par la DGAFP des barèmes et fonctions au sein des groupes proposés depuis décembre 2016

Pour les aides SIGC, il est demandé de recalculer la campagne PAC sur un calendrier « classique » et de rattraper les retards de paiement MAEC. Parallèlement l'ASP doit mettre en place l'avance de trésorerie remboursable (ATR).

Pour les aides hors SIGC du développement rural, l'ASP doit développer la totalité des outils nécessaires à la mise en œuvre de ces mesures.

Concernant la gestion des enveloppes FEADER, les développements informatiques nécessaires doivent être réalisés pour permettre la gestion des crédits nationaux au niveau des nouvelles régions.

Mais il est également demandé de mettre à dispositions les données selon les besoins des instances communautaires, des tutelles et des autorités de gestion, dans le respect du calendrier des transmissions.

L'ASP est invitée à s'impliquer dans la défense des intérêts français dans les procédures d'audit d'apurement (méthodes de chiffrage du risque financier réel) pour la production des données nécessaires à l'exercice dans des délais requis.

Il lui est demandé d'améliorer la gouvernance avec les régions de la mise en œuvre des dispositifs FEADER et d'accompagner les autorités de gestion dans leurs tâches.

Dans le domaine de l'emploi les prescriptions vont à l'essentiel :

- respecter les délais de paiement des contrats aidés et conduire les contrôles attachés au déploiement de ce dispositif ;
- maîtriser les processus de gestion de l'aide à l'embauche dans les PME, et accompagner la poursuite de la montée en charge du service civique ;
- accompagner la DGEFP dans la mise en place du parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA) et de la nouvelle aide financière aux jeunes apprentis.
- élaborer avec la DGEFP une stratégie de simplification de la gestion des dispositifs d'aides à l'emploi
- améliorer la relation avec les utilisateurs et bénéficiaires, en particulier sur l'assistance téléphonique ;
- contribuer aux travaux de la refonte de l'outil informatique de l'insertion par l'activité économique;
- faire avancer le chantier de la dématérialisation de la gestion des contrats aidés de l'Education Nationale ;
- renforcer le dispositif de contrôle interne pour améliorer la maîtrise des risques liés à la gestion des aides à l'emploi et à la cohésion sociale.

Dans le bilan 2017 du COP, l'ASP appelait de ses vœux la préparation du prochain contrat autour des orientations de l'action publique, tenant compte des spécificités de l'Agence et des changements de l'environnement.

Elle demandait que soit maintenu un plan stratégique d'établissement, dont les axes de progrès devaient selon elle constituer la base de négociation du prochain COP.

L'ASP demandait que les indicateurs opérationnels (métier) soient renvoyés à la lettre d'objectifs du PDG annuelle ou à des conventions de gestion par domaine (agricole, FPE) et que seulement quelques indicateurs structurants soient maintenus dans le COP.

L'agence déplorait enfin le déphasage glissant entre le COP et la lettre d'objectifs annuelle du PDG, accentué au terme du contrat : 71 % d'indicateurs nouveaux sont recensés dans la lettre 2017 et parmi les indicateurs identiques, 90 % voient leur valeur cible renforcée au regard de la cible 2017 du COP.

Ces observations de l'organisme démontrent la difficulté qu'il y a à articuler le contrat de performance et les lettres d'objectifs sans qu'ils ne deviennent redondants ou au contraire que des écarts apparaissent entre les objectifs ou les valeurs cibles des indicateurs du contrat et de la lettre.

Cette situation a amené l'ASP à adopter un plan stratégique resserré autour de deux enjeux et d'un nombre limité d'objectifs stratégiques.

Il est donc nécessaire de mieux articuler le plan stratégique de l'établissement, le prochain contrat d'objectifs et de performance et la lettre annuelle d'objectifs autour d'un nombre resserré d'objectifs stratégiques assortis d'indicateurs d'efficacité et de veiller à la cohérence des valeurs cibles des indicateurs du contrat et des lettres d'objectifs.

## **2.2 Optimisation de la performance : une amélioration des processus, des marges de progression**

L'ASP a développé ses activités de services et de paiement en tant qu'organisme payeur d'aides communautaires et nationales dans les domaines de l'agriculture, de l'emploi et de la formation professionnelle.

Or l'agence se voit régulièrement imposer par des mesures législatives ou réglementaires la réalisation de dispositifs sans même avoir été sollicitée en phase de conception de ces dispositifs.

En 2016, cinq nouvelles activités ont été inscrites dans le plan de charge de l'ASP :

- La mise en place des aides aux spectacles vivants dans le cadre du règlement du conflit des intermittents du spectacle,
- L'aide au pouvoir d'achat des apprentis,
- L'aide au parcours d'accompagnement contractualisé vers l'emploi qui remplace Civis,
- Le paiement des aides à la compensation taxe carbone relevant du ministère de l'Écologie,
- L'aide à la recherche d'un premier emploi relevant de l'Éducation nationale.

En 2017, huit nouvelles activités ont été confiées à l'ASP, sans que sa capacité à faire n'ait été interrogée. L'ASP observe que lorsque ces activités concernent un petit nombre de dossiers et impliquent un investissement de départ important, on ne peut pas attendre d'économie d'échelle en les lui confiant.

Ainsi, l'année 2017 a vu la mise en œuvre des dispositifs suivants :

- Bonus Vélo électrique,
- Aide Financière pour les Jeunes Apprentis (AFJA),
- Aide à la population à Saint Martin,
- Aide aux entreprises à Saint Martin,
- Défenseurs syndicaux,



- Parcours Contractualisé d'Accompagnement vers l'Emploi et l'Autonomie (PACEA) (2 dispositifs Basic et Garantie Jeunes),
- Fonds d'Appui à la Politique d'Insertion (FAPI).

### **Des refus d'apurement qui tendent à se réduire**

Ces dernières années les missions de l'ASP conduites pour le compte du ministère chargé de l'agriculture ont été marquées par des refus d'apurement notifiés par la commission européenne et des retards de paiement des aides PAC.

En ce qui concerne la programmation 2014-2020 de la politique agricole commune, les aides agricoles destinées à la France s'élèvent, à environ 7,5 milliards d'euros par an au titre du Fonds européen agricole de garantie (Feaga) - premier pilier et, d'autre part, à 1,6 milliard d'euros par an au titre du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) - second pilier - qui contribue au programme de développement rural.

Cette programmation a connu d'importantes corrections financières (ou refus d'apurement) notifiées en 2015 à la France par la Commission européenne qui ont été coûteux pour le budget de l'État et des retards ont affecté certains des paiements des aides directes surfaciques du premier pilier, mais aussi du second pilier. Ces retards sont aujourd'hui en voie de résorption. Depuis lors la situation s'est améliorée puisque les corrections financières<sup>7</sup> sur le budget 2018, s'élèvent à 182 millions d'euros, chiffre en très large diminution par rapport à 2015.

Les défaillances du registre parcellaire graphique (RPG), sur la base duquel repose le calcul des aides surfaciques ont été à l'origine des refus d'apurement. Elles ont nécessité une refonte totale du RPG qui a eu pour conséquence des retards de paiement des aides surfaciques du Feaga et d'une grande partie des aides du Feader.

Le plan d'action retenu par les autorités françaises a consisté à engager la rénovation complète du RPG, avec une photo-interprétation systématique de l'ensemble des photos aériennes et la constitution d'une base de données graphiques répertoriant l'ensemble des surfaces agricoles et non agricoles, concernant 26 millions d'hectares et 45 millions d'objets.

### **Des retards de paiement des aides PAC qui se résorbent progressivement**

Avec l'achèvement de ces travaux, il a été possible de payer les aides dans des conditions plus sécurisées. C'est pourquoi le paiement des aides découplées de la PAC 2015 est intervenu en septembre et en octobre 2016. Le paiement des aides directes pour 2016 est intervenu en mai et juin 2017.

Pour pallier les difficultés financières des agriculteurs découlant de ce décalage, ont été mis en place des apports de trésorerie remboursable (ATR), financées sur le budget de l'État. Les intérêts de l'apport de trésorerie intégralement financés par l'État constituent une aide dite « de minimis ».

---

<sup>7</sup> Selon les données présentées par l'ASP en commission interministérielle de coordination des contrôles FEAGA, le montant des corrections définitives pour l'année 2018 s'élevait au 31 août 2018 à 132,28 M€ tandis que le montant des corrections quasi-définitives était de 50,76 M€. Rappelons que le montant 2016 s'est élevé à 650,51 M€ et le montant 2017 à 581,30 M€. Les corrections d'apurement sont prises en charge sur le budget du MAA en année N pour les décisions d'apurement notifiées à la Représentation permanente entre le 1er septembre de l'année N-1 et le 31 août de l'année N. L'encours des corrections chiffrées par la MCFA (Mission Coordination des Fonds agricoles) de l'ASP imputables en 2019 et aux années suivantes, s'élevait à 302,26 M€ en hypothèse basse et 2 137,54 M€ en hypothèse haute. Pour les années antérieures les corrections définitives s'élèvent à : 2010 = 39,26 M€ ; 2011 = 2,33 M€ ; 2012 = 63,73 M€ ; 2013 = 41,83 M€ ; 2014 = 426,59 M€ ; 2015 = 510,50 M€

Les retards de paiement du second pilier concernaient des aides dont la gestion a été transférée aux régions, notamment pour les mesures agroenvironnementales et climatiques, les Maec, et l'agriculture biologique.

Depuis 2014, avec la régionalisation du Feader, les régions sont devenues autorités de gestion, mais l'État a conservé des prérogatives de définition du cadre national pour une grande partie des aides des régions. Il assure en outre une large part des cofinancements des programmes de développement rural régionaux. Ce faisant, le dispositif des aides du 2e pilier s'est complexifié, en passant de six programmes de développement rural régionaux à 29.

Pour le 2e pilier les retards de paiements portent essentiellement sur les mesures agroenvironnementales (MAE) qui représentent environ 300 millions d'euros soit 3 % du volume des aides PAC. Fin 2018, les MAE 2015 étaient totalement payées ; celles de 2016 l'étaient à 50 % avec un objectif de paiement de la quasi-totalité en fin d'année et les MAE 2017 étaient en cours de versement.

### **Des retards de paiement qui demeurent, en raison de dispositifs trop complexes**

Selon l'ASP le niveau de complexité des dispositifs du 2d pilier est la principale raison pour laquelle les paiements des mesures environnementales et de l'agriculture biologique présentent encore des retards. Le décalage de paiement du premier pilier a été essentiellement dû à la refonte totale du RPG. La complexité des mesures environnementales a nécessité dix-huit mois supplémentaires pour rattraper les paiements des MAE.

Il existe selon l'ASP 160 types d'outils de gestion des mesures agroenvironnementales, combinables de façon illimitée. Or les deux tiers des outils produits par l'ASP ne concernent en réalité que 5 % des agriculteurs. Cette complexité réside dans les mécanismes de contrôle du caractère réellement biologique des surfaces par les organismes certificateurs qui n'est ni harmonisé, ni dématérialisé, et pose donc des difficultés de gestion pour les services instructeurs. Les directions départementales des territoires ont dû recalculer le RPG avec les surfaces en agriculture biologique telles qu'elles sont définies par ces organismes de certification.

Les règles de calcul sont elles aussi extrêmement complexes puisque le montant de l'aide allouée à un agriculteur est défini pour chaque parcelle qu'il faut instruire individuellement. Pour chaque parcelle, il y a sept niveaux possibles d'engagement qui peuvent changer d'une année sur l'autre, ce qui génère une complexité supplémentaire. À cela s'ajoute la gestion financière des contrats relatifs à l'agriculture biologique qui a une durée d'engagement variable et des points de contrôle changeants au gré de la rotation des cultures, des surfaces en prairie bio ou non bio pour lesquelles il faut calculer des taux de chargement des animaux différents.

Le temps d'instruction des dossiers pâtit de la complexité des mesures et nécessite un gros travail des services d'économie agricole des DDT(M) pour que les dossiers des agriculteurs soient effectivement en situation d'être payés. La complexité des mesures du second pilier a pesé sur le déploiement des systèmes d'information dont le fonctionnement, depuis leur livraison, n'a pas, selon l'ASP, posé de difficulté majeure.

Pour la campagne 2017. Les aides couplées animales et ovines ont été payées en acompte au cours de la deuxième quinzaine d'octobre de l'année N-1 et le solde a été réglé au début de 2017. Les aides couplées bovines ont été payées en janvier 2018 et les aides découplées en février 2018. S'agissant de la campagne 2018, pour la première fois les paiements sont effectués dans le calendrier normal.

Après les versements du 16 octobre et du 13 décembre 2018, un troisième versement du solde des aides directes découplées (paiement de base, paiement redistributif, paiement vert et paiement en faveur des jeunes agriculteurs), des aides couplées animales (aide ovine et aide caprine) et de l'ICHN est intervenu le 21 décembre 2018. Ce versement porte à 7,1 milliards d'euros le montant d'aides versées au titre de la campagne 2018. A cette date, 99,03 % des bénéficiaires, avaient reçu le solde de leurs paiements de base et redistributif et 83 % des bénéficiaires avaient touché le solde de leur paiement vert. Le versement du solde des aides aux bovins allaitants et aux bovins laitiers devait intervenir fin janvier 2019.

Afin de maîtriser les risques d'apurement, les retards de paiement et de réduire le coût de gestion des aides, la Cour des comptes a préconisé un suivi plus fin des refus d'apurement et un plan d'action pour réduire les facteurs aggravants.

Elle a suggéré de simplifier les dispositifs d'aide dont elle considère que les dysfonctionnements résultent en premier lieu de l'imbrication des responsabilités entre les différents acteurs : l'ASP, le ministère de l'agriculture et, depuis 2014, les régions. Actuellement, l'instruction des demandes n'est pas réalisée directement par l'ASP, celle-ci déléguant cette tâche aux DDT(M) qui relèvent du ministère de l'agriculture. Elle a préconisé la reprise par l'ASP des tâches d'instruction et de contrôle lui permettrait de mieux exercer ses missions, ce qui impliquerait le transfert des personnels correspondants.

La Cour a enfin recommandé qu'on prenne plus en compte les exigences des contrôles liés à la réglementation européenne, et suggéré que l'ASP soit associée à l'élaboration des mesures réglementaires, pour une meilleure prise en compte des questions opérationnelles.

### **Une organisation du travail qui s'appuie sur des délégations**

En effet, les tâches qui concourent au paiement des aides agricoles sont réparties entre les services d'économie agricole des DDT(M) et les services de l'ASP, ce qui génère une grande complexité et limite les attributions d'organisme payeur de l'ASP.

Selon l'article D. 615-3 du code rural et la pêche maritime le préfet de département est en effet chargé, pour le compte de l'ASP, de l'instruction des demandes d'aides et de paiement. Il décide en outre des réductions et sanctions administratives appliquées aux bénéficiaires.

Une convention du 27 juillet 2010 entre le ministère et l'ASP, relative à la délégation de fonctions de l'organisme payeur pour les aides directes aux exploitants répartit les missions entre l'ASP et les SEA. Chargée de la mise en œuvre opérationnelle des dispositifs, l'ASP délègue aux SEA la réception et l'instruction des demandes de primes, la sélection des dossiers à contrôler sur place, la réalisation d'une partie des contrôles au titre de l'éligibilité aux primes animales, l'application des suites à donner aux contrôles.

Cette répartition des tâches entre l'ASP, organisme payeur, les SEA auxquels l'ASP délègue notamment l'instruction des demandes et le ministère de l'agriculture, à la fois tutelle de l'ASP et autorité hiérarchique des SEA, n'était pas selon les différentes missions d'inspection qui l'ont examinée de nature à fluidifier l'instruction, le contrôle et le paiement des aides.

En effet, selon les règlements communautaires, l'organisme payeur est responsable du contrôle des paiements à travers les contrôles administratifs et les contrôles sur place tant pour les dépenses du FEAGA que celles du FEADER. Mais la répartition des tâches, entre l'ASP et les DDT(M) aboutit à un partage des responsabilités qui ne permet pas à l'ASP d'assumer pleinement ses responsabilités sur

l'ensemble de la chaîne de paiement car l'Agence n'a pas d'autorité hiérarchique sur les DDT(M) auxquelles elle délègue l'instruction.

Pour remédier à ce dysfonctionnement le rapport du comité Action publique 2022 (rendu public en juin 2018) avait préconisé « de rendre plus efficace le circuit de traitement des demandes d'aides en regroupant au sein de l'ASP, l'ensemble des agents et équipes en charge de la gestion. »

### **L'autorité fonctionnelle de l'ASP sur les agents des SEA**

Le transfert des agents des SEA (au nombre d'environ 1600) à l'ASP n'a pas été retenu. Il a été décidé en juillet 2018 de substituer à cette solution la mise en œuvre d'une autorité fonctionnelle de l'ASP sur les SEA qui demeurent dans les DDT(M). Il a en outre été décidé de transférer en 2019 le suivi des directions départementales interministérielles des services du Premier Ministre vers ceux du Ministère de l'Intérieur

Des travaux sont actuellement en cours, à la DGPE en lien avec le ministère de l'intérieur, pour élaborer une convention en vue de renforcer l'autorité fonctionnelle de l'ASP sur la chaîne de paiement de la PAC afin de renforcer la maîtrise du risque de refus d'apurement.

Dans ce contexte, les ministères en charge de l'intérieur et de l'agriculture ont réfléchi aux modalités d'intervention et d'autorité fonctionnelle de l'ASP sur les SEA sans modification de l'organisation hiérarchique de ces services. Un groupe de travail associant l'ASP, des représentants des SEA, le Secrétariat Général (SG) et la DGPE a ainsi été constitué. Les modalités d'exercice de l'autorité fonctionnelle de l'ASP sur les SEA ont été intégrées à la révision de la convention de délégation ASP/MAA du 27 juillet 2010.

Ainsi, le projet actuel, outre de prévoir les tâches déléguées par l'ASP aux SEA ainsi que les modalités de cette délégation, renforce l'exercice de l'audit et de la supervision de l'ASP sur la chaîne des paiements des aides de la PAC et pose également un cadre à la création de pôles interdépartementaux de compétences, qui pourront permettre aux DDT(M) d'une même région de s'entraider dans les opérations de gestion des dispositifs SIGC.

### **Des modalités de gestion à venir des aides du second pilier à arbitrer**

Pour ce qui concerne la gouvernance du 2d pilier de la PAC les arbitrages n'avaient pas été rendus à l'heure de la rédaction du présent rapport.

Le comité action publique 2022 préconisait dans son rapport de juin 2018 « de mettre fin au transfert de l'autorité de gestion des aides du 2d pilier (Feader) au niveau régional, ce qui permettrait de simplifier les procédures via un guichet unique Etat/régions doté d'un système d'informations moderne. »

Cette proposition qui aurait eu le mérite de clarifier et de simplifier l'action des services de l'Etat sur le territoire se heurte à la position des régions de France.

À l'occasion d'un séminaire européen sur la politique agricole commune qui s'est tenu le 13 décembre 2018 à Bordeaux, les régions de France ont revendiqué au contraire une plus grande décentralisation de la gestion de la PAC, demandant la gestion de « 100 % des fonds du second pilier dans le cadre de la réforme actuellement en discussion ». Elles souhaitent pouvoir elles-mêmes verser ces aides, alors que leur versement est actuellement du ressort de l'État.

## 2.3 Adéquation du statut : une agence correctement positionnée au regard de la doctrine administrative

Parmi les organismes sous tutelle de l'Etat figurent une centaine d'agences avec des statuts divers : EPA, Services à compétences nationales, EPIC, GIP, Associations, sociétés.

Dans un rapport de 2012, le Conseil d'Etat précisait qu'une agence n'est ni une autorité administrative indépendante ni en principe un opérateur de l'Etat. Elle doit répondre à deux critères cumulatifs : être autonome et exercer une activité structurante dans la mise en œuvre d'une politique publique nationale. L'intérêt de créer une agence réside dans les ressources nouvelles qu'elle peut apporter (concours d'organismes extérieurs, ressources propres) et la possibilité de recrutement d'agents aux compétences inhabituelles au sein de l'Etat et enfin la possibilité de développer des partenariats avec les collectivités territoriales ou les sociétés civiles. L'inconvénient d'une telle structure est le possible affaiblissement de la cohérence de l'action de l'Etat qui ne remplit pas son rôle de stratège ou de concepteur des politiques publiques, le pilotage défaillant des agences par l'Etat, la complexité des relations avec les services déconcentrés et avec l'Etat dans la mise en œuvre des politiques publiques.

Il est à noter, sur ce dernier point, que les relations de l'ASP avec les DDT(M) et le ministère chargé de l'agriculture s'inscrivent dans des procédures particulièrement complexes.

Le Conseil d'Etat suggérerait de fonder l'existence des agences sur 4 critères :

- l'efficacité : spécialisation dans des tâches de gestion à grande échelle ;
- l'expertise : nécessité d'une expertise absente des services de l'Etat ;
- le partenariat : caractère prépondérant du partenariat avec des collectivités territoriales ou des acteurs de la société civile ;
- la neutralité : absence d'intervention de l'Etat dans les processus récurrents de décision.

Le rapport de mars 2012 de l'inspection générale des finances intitulé « l'Etat et ses agences » passe en revue les avantages et les inconvénients des agences et indique qu'en raison de ses spécificités une agence peut être jugée plus efficace pour la fourniture industrialisée de services aux usagers et le développement d'une expertise. Mais pour être pleinement efficace, l'Etat doit adopter une tutelle stratégique à l'égard de l'agence, le conseil d'administration doit également avoir une approche stratégique et ne pas être une chambre d'enregistrement des décisions de la direction générale, l'asymétrie d'informations entre la tutelle et l'agence doit être réduite et le rôle de pilotage stratégique du conseil doit être affirmé en séparant notamment les fonctions de président et de directeur général.

Le tableau ci-dessous résume les avantages et inconvénients ainsi que les conditions de réussite d'une agence sous statut d'EPA.

	Avantages	Inconvénients	Conditions de réussite
EPA, EPIC	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ culture du résultat introduite par le principe de spécialisation</li> <li>▪ gestion plus managériale</li> <li>▪ visibilité de la politique publique</li> <li>▪ internalisation de l'expertise et des compétences</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ coûts fixes (démutualisation, fonds de roulement, coûts de tutelle etc.) et, en général, rigidification de la dépense publique</li> <li>▪ asymétries d'information entre l'entité et sa tutelle</li> <li>▪ risque de faible mobilité des agents</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ activité mesurable</li> <li>▪ existence d'une tutelle stratégique, capable de suivre l'agence</li> <li>▪ taille critique de l'entité</li> <li>▪ environnement favorable à l'exercice d'une tutelle</li> </ul>

La mission observe que les caractéristiques de l'ASP ne conduisent pas à remettre en question son statut à l'aune des grilles d'analyse des deux rapports précités. On peut cependant s'interroger sur le rôle du conseil d'administration de l'ASP et sur l'existence de véritables prérogatives de pilotage stratégique de l'établissement au sein de cette instance.

### 3 PILOTAGE ET GOUVERNANCE : UN CONTROLE INTERNE A GENERALISER

L'ASP est dirigée par Stéphane Le Moing, son Président directeur général. Elle est administrée par un conseil d'administration où siègent douze représentants de l'État et dix représentants d'établissements publics et d'organisations professionnelles désignés par arrêté conjoint du ministre chargé de l'agriculture et du ministre chargé de l'emploi. Et enfin siègent cinq personnalités désignées par les organisations syndicales d'exploitants agricoles.

La composition du conseil d'administration a été modifiée par Décret n° 2017-1771 du 27 décembre 2017 :

**1° Douze membres représentant l'Etat :**

- a) Le directeur général de la performance économique et environnementale des entreprises ou son représentant ;
- b) Le directeur des affaires financières, sociales et logistiques au ministère chargé de l'agriculture, ou son représentant ;
- c) Le directeur des pêches maritimes et de l'aquaculture ou son représentant ;
- d) Le directeur général de la cohésion sociale ou son représentant ;
- e) Le directeur de la direction de l'animation et de la recherche, des études et des statistiques ou son représentant ;
- f) Le délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle ou son représentant ;
- g) Le commissaire général à l'égalité des territoires ou son représentant ;
- h) Le directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature, ou son représentant ;
- i) Le directeur du budget ou son représentant ;
- j) Le directeur général des finances publiques ou son représentant ;
- k) Le directeur général des collectivités locales ou son représentant ;
- l) Le directeur général des outre-mer ou son représentant.

**2° Dix représentants d'établissements et organismes publics et organisations professionnelles partenaires :**

- a) Le président de l'assemblée permanente des chambres d'agriculture ou son représentant ;
- b) Le président du Comité national des pêches maritimes et des élevages marins ou son représentant ;
- c) Le président de l'Etablissement national des produits de l'agriculture et de la pêche (FranceAgriMer) ou son représentant ;
- d) Le président de l'Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer ou son représentant ;
- e) Le directeur général de Pôle emploi ou son représentant ;
- f) **Cinq personnalités choisies parmi les personnes proposées par les organisations syndicales d'exploitants agricoles** représentatives mentionnées à l'article R. 514-39, nommées par arrêté du ministre chargé de l'agriculture.

La lecture des procès-verbaux des conseils d'administration accrédite l'idée que cette instance n'est pas un lieu de débat stratégique et de pilotage de l'établissement. C'est une enceinte où le Pdg présente l'actualité de l'établissement et fait adopter sans véritable débat les documents soumis à son approbation en application des textes.

A noter que le ministère de la transition écologique qui est devenu un donneur d'ordre de poids comparable à celui du ministère du travail au sein de l'ASP en termes d'impacts financiers des mesures d'aides gérées est représenté par la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature qui n'est pas celle qui pilote les dispositifs confiés à l'ASP.

Dans son rapport d'activité 2017, le PDG de l'ASP indiquait que l'idée d'une forme de gouvernance interministérielle avait été évoquée avec les tutelles lors des réunions préalables aux conseils d'administration, et lors des rencontres stratégiques de décembre 2016 et décembre 2017, afin de prioriser les chantiers, voire d'abandonner certaines activités. Ce cadre de gouvernance interministériel n'a pas été mis en place.

Il serait utile de demander l'avis du conseil d'administration de l'ASP sur l'opportunité de prise en charge de tout nouveau dispositif en raison du niveau de complexité, de la faisabilité technique, du coût de gestion et des risques d'apurement.

La mission estime enfin qu'il est nécessaire d'établir un contrat de services par dispositif géré précisant les prestations, les délais et les prix en respectant l'obligation d'équilibre financier (y compris pour le compte des tutelles) et des comptes annuels par dispositif et par donneur d'ordre

### **3.1 Un contrôle interne en cours de construction : la nécessité d'une démarche de cartographie des risques**

En septembre 2016, le service d'audit interne (SAI) de l'ASP a conduit avec l'appui du cabinet Deloitte un audit du « management de la gestion des risques : gouvernance et mise en œuvre » qui a donné lieu à la production de six recommandations. Cet audit faisait suite aux observations de l'IFACI qui avait pointé comme non-conforme au référentiel COSO 2013, l'absence d'évaluation du système de management des risques.

Les anomalies suivantes ont été relevées lors de cet audit :

- Le rôle de surveillance du dispositif de gestion des risques par le Conseil d'Administration demande à être affirmé.
- Les rôles et responsabilités des acteurs du management de la gestion des risques doivent être redéfinis, notamment le Service de contrôle interne et les référents contrôle interne des Directions métiers et des Directions régionales.
- Les formations au contrôle interne doivent être intégrées à un parcours systématique de formation des référents contrôle interne et des personnels encadrants.
- Aucune cartographie des risques n'est formalisée au niveau global de l'Agence, prenant en compte les différentes catégories de risque : risques stratégiques et gouvernance, réglementaires, opérationnels, financiers, RH, fraude. Les Directions auditées ont des difficultés à se saisir du sujet du fait de sa complexité et de leur manque de visibilité sur la démarche à suivre, le niveau des cartographies des risques obtenues dans le cadre de l'audit est hétérogène en termes de présentation et de méthodologie : les notions de risques bruts et risques inhérents n'apparaissent pas systématiquement, la méthode d'évaluation de la criticité n'est pas explicitée, les risques pris en compte sont essentiellement financiers et réglementaires et ne sont pas catégorisés par typologie, les plans d'actions et mesures correctrices ne sont pas toujours formalisés, notamment pour les risques majeurs.

Sur la base des constats et recommandations de cet audit, l'ASP a engagé une réflexion en vue d'accompagner les directions de l'agence dans l'élaboration de leur propre cartographie des risques métiers étant précisé que le contrôle interne budgétaire et comptable s'inscrit dans un cadre juridique spécifique (décret 2012-1246 relatif à la GBCP et arrêté du 17 décembre 2015 définissant le cadre de référence des contrôles internes budgétaire et comptable). La direction budgétaire de l'ASP (DFJL) et l'Agence Comptable produisent dans ce cadre leurs propres cartographies de risques.

Pour accompagner les directions métiers, le service de contrôle interne a élaboré une « cartographie des risques majeurs » qui avait fin 2018 un statut de document de travail.

On retrouve dans ce document des problématiques communes à toute la sphère publique :

- ressources humaines – 7 risques identifiés,
- évolution et sécurisation des outils informatiques - 14 risques,
- risques opérationnels - 11 risques,
- respect du cadre juridique des marchés - 7 risques,

mais aussi des risques propres aux organismes payeurs (4 risques).

Cette cartographie des risques majeurs qui comporte au total 43 risques doit prendre en compte le cadre juridique spécifique de la GBCP et s'étendre progressivement aux domaines métiers.

De manière surprenante, cette cartographie comporte un risque opérationnel RO3 qui pointe précisément le risque de ne pas « assurer l'évaluation des risques opérationnels (dont la fraude) ni assurer leur maîtrise ». L'action préconisée pour maîtriser ce risque est la « mise en place d'une organisation pour recenser les risques ». On peut comprendre que cette action a des vertus pédagogiques et mobilisatrices à l'égard des directions.

Les critères d'agrément d'un organisme-payeur figurant à l'annexe 1 du règlement délégué (UE) n° 907/2014, donnent des indications sur les diligences que doivent mener les OP. Il en découle au final qu'un organisme payeur doit disposer d'un contrôle interne efficient s'étendant à l'ensemble des activités de l'organisme (OP mais aussi hors OP)

Dans cette cartographie des risques majeurs, les risques « organismes payeurs » ont cependant une granulométrie très « macro » comme l'attestent leurs intitulés et sont focalisés sur les critères d'agrément :

- Capacité à respecter les critères d'agrément relatifs à l'environnement interne (environnement de contrôle).
- Capacité à respecter les critères d'agrément relatifs aux activités de contrôle pour s'assurer de l'éligibilité et la conformité des aides demandées.
- Capacité à respecter les critères d'agrément en matière d'information et de communication.
- Capacité à respecter les critères d'agrément relatifs au suivi des activités.

Ces risques s'appuient sur les attentes figurant dans le règlement n° 907/2014 précité en vue de l'obtention de l'agrément d'un OP mais ne prennent pas en compte les risques de non-conformité des aides PAC entraînant des refus d'apurement.



**Recommandation n°1 : Finaliser la cartographie des risques de l'ASP en y intégrant les risques budgétaires et comptables, le risque de fraude, les risques métiers ainsi que tous les risques de non-conformité des aides PAC ayant entraîné des refus d'apurement notifiés par la Commission. Intégrer les services de l'Etat et des collectivités territoriales, délégataires de l'ASP, dans le champ du contrôle et de l'audit internes de l'Agence.**

### **3.2 Un audit interne incomplet : une focalisation exclusive sur les risques de la sphère agricole**

Bien que des progrès aient été accomplis depuis 2016, la cartographie des risques de l'ASP est en cours de construction et n'est pas encore totalement stabilisée. Cette situation n'a pas handicapé le service d'audit interne de l'ASP pour développer son activité qui ne couvre cependant que les risques « OP ».

Cette activité s'inscrit très précisément dans les exigences inscrites à l'annexe 1 du règlement délégué UE n° 907/2014 qui fixe les évaluations menées séparément par un service d'audit interne d'un organisme payeur :

« L'organisme payeur adopte en la matière les procédures présentées ci-après :

i) Le service d'audit interne est indépendant des autres services de l'organisme payeur et relève directement de son directeur.

ii) Le service d'audit interne vérifie que les procédures adoptées par l'organisme sont suffisantes pour contrôler le respect des règles de l'Union et garantir que les comptes soient exacts, complets et établis en temps opportun. Les vérifications peuvent se limiter à certaines mesures et à des échantillons de transactions pourvu qu'un programme d'audit garantisse que tous les domaines significatifs, y compris les unités chargées de l'ordonnancement, soient pris en compte sur une période n'excédant pas cinq ans.

iii) Le travail du service d'audit interne s'effectue conformément aux normes internationalement reconnues; il fait l'objet de comptes rendus et se traduit par des rapports et des recommandations adressées aux dirigeants de l'organisme payeur. »

Le service d'audit interne de l'ASP qui compte 6 auditeurs est indépendant des autres services de l'organisme payeur et relève directement de son PDG. Il exerce ses diligences conformément aux normes internationalement reconnues et établit un programme d'audits quinquennal. L'ASP dispose depuis le 5 décembre 2018 d'une chartre d'audit interne qui classiquement définit l'exercice de la fonction d'audit interne au sein de l'Agence, précise le rôle et les responsabilités de l'audit interne, ainsi que les droits et devoirs de l'ensemble des acteurs.

Il existe un Comité d'audit interne chargé d'Identifier à travers les travaux d'audits internes et externes les risques de l'organisme payeur et leur niveau de couverture. Les directions métiers ne sont pas toutes membres du comité dont la composition a été resserrée. Le président directeur général de l'ASP préside le comité. En sont membres au titre de l'ASP le directeur général délégué, l'agent comptable, l'inspecteur général chargé du contrôle interne, le Chef du service Certification Européenne et Intervention Internationale. Les membres externes sont le contrôleur budgétaire, un représentant du MAA (DGPE) et le CGAAER.

Il est significatif que ni le ministère chargé du travail et de l'emploi (pourtant représenté au sein du conseil d'administration) ni le ministère de la transition écologique et solidaire dont les aides payées par l'ASP pour le compte de ce ministère dépassent désormais celles financées par le ministère du travail ne soient pas membres de ce comité. Représentés au sein de ce comité ces deux ministères auraient très certainement demandé que les audits portent également sur les activités de l'ASP les concernant.

Bien que l'article 6.1 de la charte de l'audit interne précise que tous les services de l'ASP intervenant dans les domaines communautaires, nationaux ou locaux entrent dans le champ de l'audit, tel n'était pas le cas dans un passé récent ni dans la programmation quinquennale qui a été adoptée par le comité d'audit du 5 décembre 2018. Cette programmation 2019/2023 se concentre principalement sur les risques liés au paiement des aides PAC. Elle vise à couvrir tous les domaines significatifs dans le délai de 5 ans préconisé par la réglementation communautaire. Elle s'étend cependant à des risques transversaux comme ceux concernant le système informatique abordés de manière généraliste (car les outils informatiques sont indispensables à la bonne exécution des activités de l'OP) ou aux marchés publics centrés sur le risque de défaut de pilotage des prestataires informatiques qui peut également handicaper l'activité de l'OP.

La convention conclue entre le MAA et l'ASP le 27 juillet 2010 avait pour objet d'établir le cadre de la délégation des tâches de gestion des dispositifs PAC SIGC par l'ASP, aux services d'économie agricole (SEA). La nouvelle version de cette convention en cours de finalisation prévoit des échanges entre services d'audit (MAA et ASP), la possibilité pour l'ASP d'obtenir des services instructeurs communication d'un échantillon de dossiers de demandes d'aide avec l'ensemble des pièces justificatives, ainsi que les éléments complémentaires nécessaires lors de la phase contradictoire de l'audit ; de réaliser des audits sur l'ensemble du processus de gestion des aides depuis l'instruction jusqu'au paiement et aux contrôles avec déplacement sur le terrain, y compris le cas échéant auprès des services instructeurs.

La mission suggère d'élargir le comité d'audit aux ministères chargés du travail et de l'écologie et de programmer des audits concernant des activités non agricoles de l'ASP.

#### **4 MOYENS : POIDS DE LA MASSE SALARIALE ET DES INVESTISSEMENTS, CONTRACTION DU FONDS DE ROULEMENT**

Le total des emplois rémunérés par l'ASP s'établit en PLF 2018 à 2 221 ETPT, En revanche, les emplois inscrits dans les documents budgétaires de l'établissement, s'élèvent au BI 2018 à 2 052 ETPT, dont 1 805 ETPT sous plafond et 247 ETPT hors plafond. L'écart entre le PLF et le BI découle d'une actualisation tenant compte de l'évolution de divers dispositifs (diminution des contrats aidés, réaffectation de titulaires sur la gestion de l'EPME, etc.).

En 2017, le budget d'intervention de l'ASP s'est élevé à 20,8 milliards d'euros. 43 % de ces fonds sont versés par l'Union européenne, 46 % par l'État et 11 % par les collectivités territoriales (Régions, départements) et établissements publics.

Concernant les dépenses de fonctionnement, le budget initial 2018 prévoit un montant d'autorisations d'engagement de 269,2 millions d'euros et 273,5 millions d'euros de crédits de paiement. Dans cet ensemble les dépenses de personnels représentent 141,6 millions d'euros.

## 4.1 Situation financière : un établissement correctement financé, des facteurs de risque insuffisamment évalués

### 4.1.1 Des outils d'analyse financière classiques peu efficaces : l'impact des retraitements et des changements de périmètre

L'ASP agit principalement comme prestataire de service d'acteurs publics pour la mise en œuvre de leurs dispositifs de soutien à des bénéficiaires variés (particuliers ou entreprises). Ces acteurs sont l'Etat et ses opérateurs et des collectivités.

Chaque dispositif a ses propres règles de gestion comptable qui impactent les comptes de l'établissement. Ainsi par exemple :

- Une grande part des fonds mis en œuvre pour le compte de l'Etat sont issus de l'Union européenne qui fixe des règles qui lui sont propres : l'exercice ne correspond pas à l'année civile, l'Etat membre avance les fonds.
- Les cotisations du Droit individuel à la formation des titulaires de mandats locaux (DIF) sont perçus par l'ASP mais les fonds sont ensuite placés à la Caisse des Dépôts qui paye les dépenses pour le compte de l'ASP.

La gestion en compte de tiers des dispositifs d'intervention transparents aurait dû éliminer cette difficulté. Compte tenu de la nature de certaines opérations, le transfert n'a pas été intégral. Ainsi, par exemple, le DIF précité et le remboursement à l'ASP par le ministère chargé de l'agriculture des frais d'emprunt permettant le préfinancement des dépenses européennes restent inclus dans le compte de résultat de l'établissement.

Par ailleurs, certaines contributions des acteurs sont dédiées à des opérations précises de mise en œuvre des dispositifs. Aussi certaines recettes sont « fléchées ». Il s'agit par exemple de la contribution des Fonds européens à leur mise en œuvre (« assistance technique »).

Enfin de nombreux décalages d'exercice entre le fait générateur du produit et la perception effective de la recette interviennent soit par construction contractuelle (facturation au vu des coûts déterminés en fin d'exercice, par exemple) soit par la longueur des procédures financières publiques (obtention d'un budget complémentaire, arrêt de l'ordonnancement avant le 31 décembre.).

La présentation annuelle des comptes au conseil d'administration est donc largement dominée par l'explication de multiples retraitements.

Ces artefacts impactent tant la comptabilité budgétaire que la comptabilité financière.

En outre, l'évolution des dispositifs, les changements conjoncturels de rythme de leur mise en œuvre limitent les possibilités de comparaison interannuelle. Par exemple, les retards du démarrage de l'instruction des aides au titre de la politique agricole commune – politique que l'on pourrait regarder comme stable dans la vie de l'établissement - ont impacté les charges de personnel en réduisant le recours aux instructeurs et contrôleurs contractuels. La présentation annuelle des comptes au conseil d'administration cite donc nombre d'évolutions conjoncturelles.

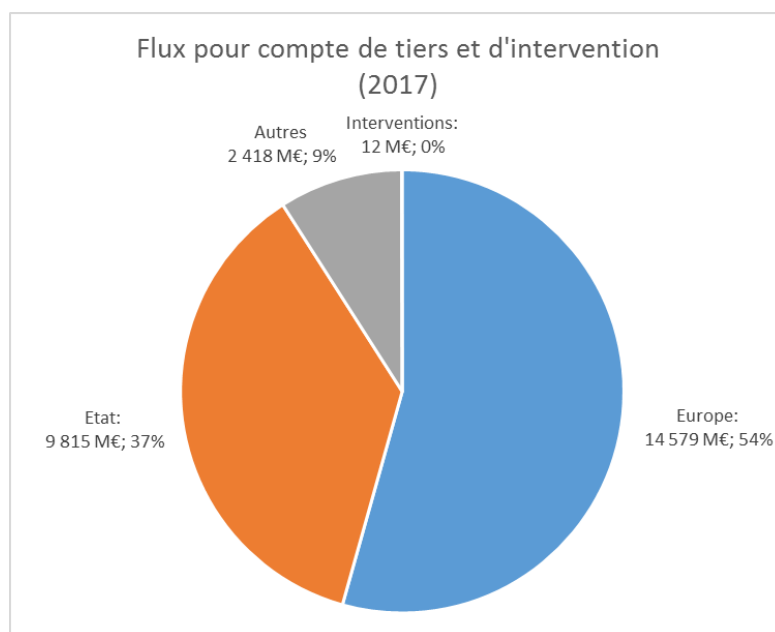
Tous ces éléments conduisent à ce qu'il semble que l'évolution financière globale de l'établissement sur le moyen terme n'a pas fait l'objet d'analyse<sup>8</sup>, mais que les analystes se sont plus intéressés au sous ensemble élaboré par l'ASP de ses comptes de fonctionnement propre, c'est à dire en éliminant les flux des interventions mais incluant semble-t-il les flux « fléchés ». Aussi l'évolution des produits de l'établissement par contributeur et nature ne peut pas être reconstitué, pas plus que celle des charges ou celle de la politique d'investissement.

Cette situation particulière s'est traduite dans les objectifs du contrat d'objectifs. Dans le domaine financier, il prévoyait la mise en place de la GBCP qui a été effectuée et la dématérialisation des processus financiers qui est encore en cours car elle est tributaire de l'évolution des outils financiers transverses (cf. étude du système d'information).

#### 4.1.2 Les flux pour compte de tiers et d'intervention : un équilibre global malgré des résultats contrastés

Les flux pour compte de tiers se sont établis à 26 824 M€ en 2017.

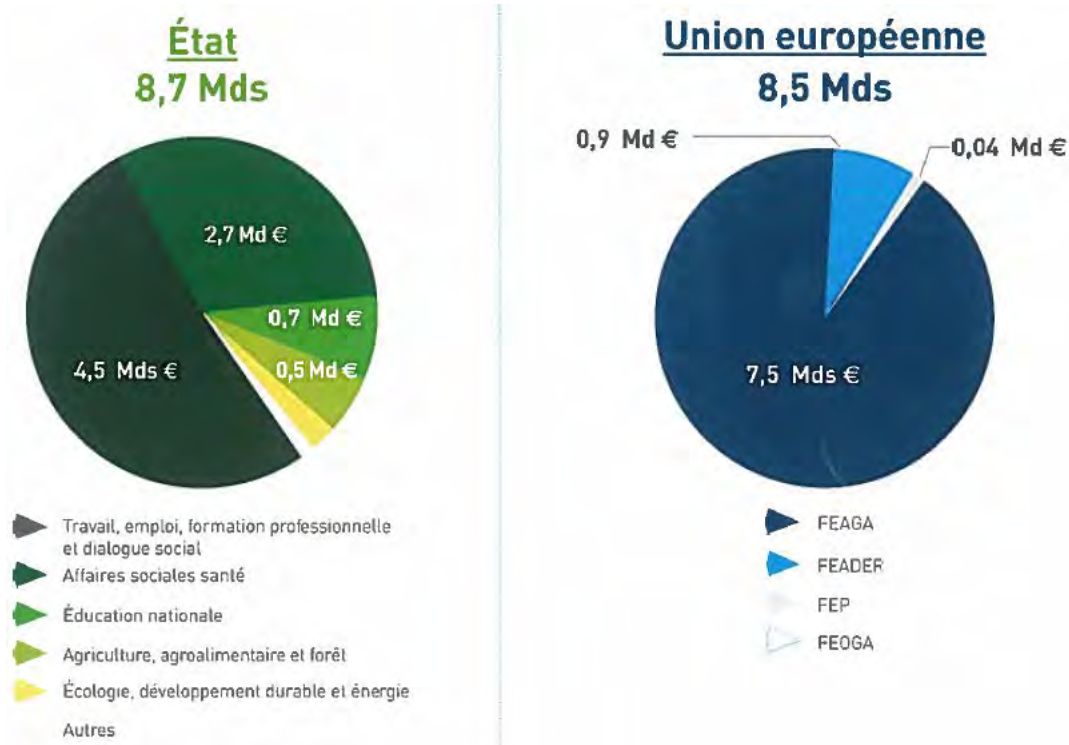
Leur répartition est schématisée ci-après.



Source : ASP, 2017

La répartition entre objet (année 2015) montre que les fonds d'Etat concernent majoritairement les domaines de l'emploi et de la cohésion sociale, et que les fonds européens relèvent principalement du domaine agricole.

<sup>8</sup> Par exemple la revue de dépense sur l' « optimisation de la gestion des dépenses déléguées par l'Etat à des tiers » ou le rapport de la Cour des Comptes 2009-2014 actualisé 2015



Source : ASP, 2017

Le compte rendu d'exécution analytique annuel dresse les comptes de résultats et tableaux de financement analytiques de la mise en œuvre des interventions pour les différents « clients » de l'ASP. Cet outil concourt au suivi des effets de la tarification et au rééquilibrage des activités déficitaires qui étaient prévus par le contrat d'objectifs.

L'extrait ci-dessous montre que les résultats déficitaires sont limités même si la période sous revue est courte et ne prend pas en compte les effets de report (par exemple de solde ajusté aux dépenses réelles versées l'exercice suivant); l'indication du chiffre d'affaires permet d'évaluer la valeur relative des résultats annuels.

Les tableaux de financement montrent des résultats très contrastés. Ceux-ci illustrent les dangers d'un pilotage financier de l'établissement sans comptes analytiques annuels. La brièveté de la période joue particulièrement puisque l'influence des investissements est forte :

- Le prélèvement sur le fonds de roulement du ministère de l'agriculture est sans précédent depuis 2009 ; il correspond aux investissements considérables et en retard dans les logiciels du nouveau cycle (2015-2020) de la politique agricole commune (ISIS et OSIRIS). Ils ont asséché le FDR de l'établissement ; FDR toutefois constitué notamment par des versements antérieurs du ministère.
- Le rééquilibrage du ministère de l'emploi consécutif à la rémunération de l'ASP apparaît.
- L'excédent du ministère de l'écologie est lié à l'important bénéfice sur le dispositif du « vélo électrique ». Ce dispositif est rémunéré suivant un coût unitaire calculé sur un volume prévisionnel d'activité moitié moindre que le volume constaté. Les coûts fixes unitaires sont donc moitié moindres que prévu ce qui est à l'origine de l'excédent.

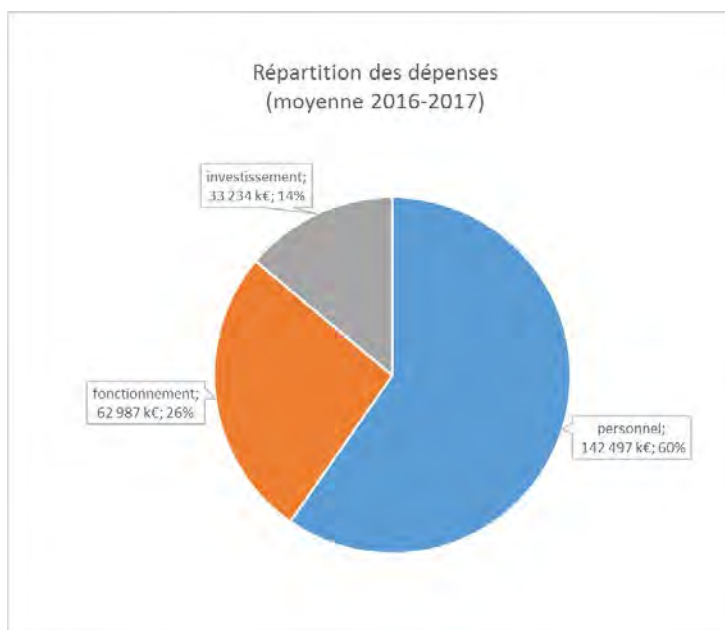
Tableau 2 : Compte rendu d'exécution par donneur d'ordre

Maître d'ouvrage	Dispositif	Résultat (k€)		"chiffre d'affaire" (moyenne 2016-2017 des produits) (k€)	Apport ou prélèvement sur le fonds de roulement (k€)		Subvention d'Investissement (k€)	
		2016	2017		2016	2017	2016	2017
Min. agriculture		-1 685	-19	117 000	-1 189	-12 470	10 174	10 431
Min. emploi	DGEFP	8 661	-6 091	57 000	6 319	-6 387	321	3 000
Min educ.		1 063	879	4 000	1 131	933	1	
Min ecol.		1 691	2 547	8 000	1 652	2 027	1	
Min. Aff. Soc.	VAE	279	376	3 600	318	412	1	
Min. emploi	ARPE	-22	189	225	-19	25		
Agence service civique		-170	126	3 900	-107	256	1	
OFII	aide demandeurs d'asile	505	-19	3 300	424	-6		
Min. emploi et collec	Nacre		-345	495		-241		
Collectivités		-493	-2 718	20 000	-175	-1 872	9	

Source: ASP, compte rendu d'exécution analytique 2017 au Conseil d'administration

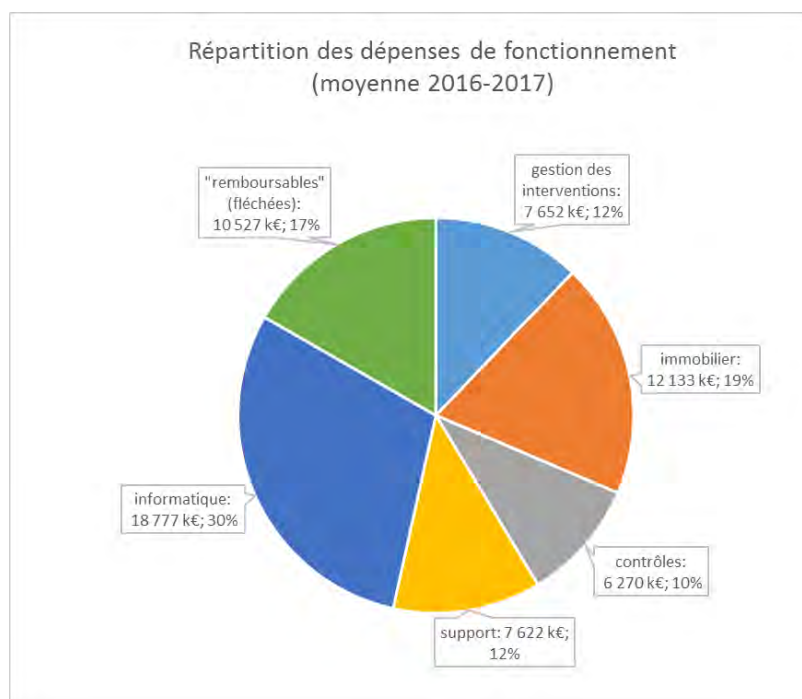
#### 4.1.3 Les caractéristiques financières du fonctionnement de l'ASP : poids de la masse salariale, prééminence de la tutelle agricole

Les dépenses s'élèvent à 250 millions d'€ (moyenne 2016-2017). Les dépenses de personnel sont majoritaires.



Source : ASP, 2017

Au sein des dépenses de fonctionnement, l'informatique domine.

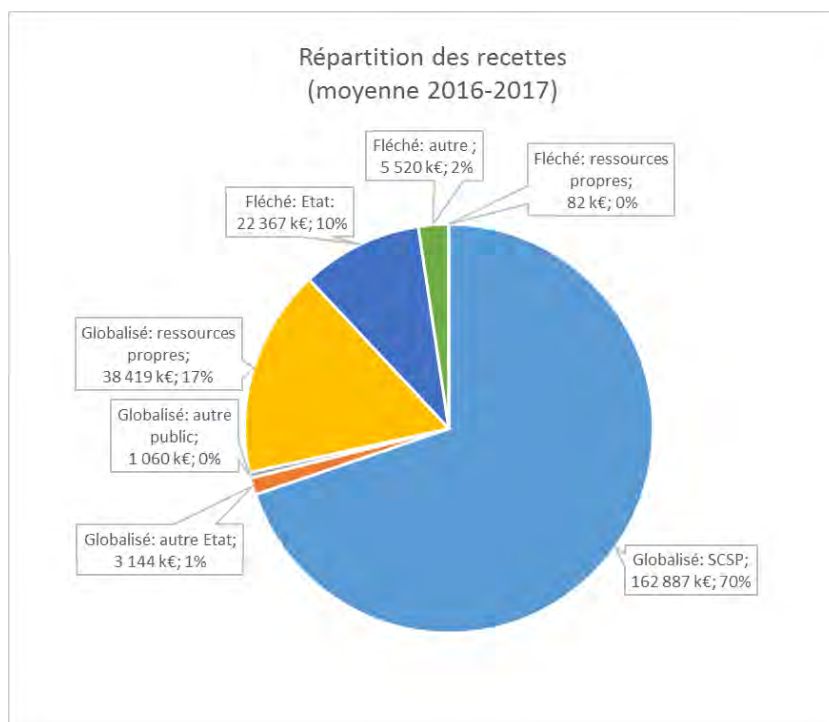


Source : ASP, 2017

Au sein des dépenses d'investissement, 95 % sont des dépenses informatiques.

**Les recettes** (environ 230 M€) proviennent :

- Des recettes globalisées (205 M€ environ) qui ne sont pas affectées à un emploi défini étroitement. Il s'agit :
  - Des subventions pour charge de service public des deux ministères de tutelle (agriculture et emploi) qui ont toutefois des méthodes de calcul différentes. Celle du ministère de l'agriculture (environ 105 M€) est déterminée globalement. Depuis 2016, celle du ministère chargé de l'emploi est basée sur le coût constaté à exercice échu (environ 55 M€). Ce changement de méthode résulte du constat que les charges de l'ASP au titre de la politique de l'emploi excédaient régulièrement cette subvention ; ainsi d'autres contributeurs –notamment le ministère de l'agriculture - « subventionnaient » involontairement ces actions.
  - De concours conjoncturels de l'Etat (contrats aidés, remboursement de mise à disposition, subventions exceptionnelles)
  - Des ressources propres (38 M€ environ). Il s'agit de prestations de service réalisées pour l'Etat, ses opérateurs et les collectivités.
- Des recettes fléchées (28 M€ environ) qui sont affectées à un emploi précis :
  - Recettes fléchées hors intervention (assistance technique des fonds européens, subventions d'investissement des tutelles)
  - Recettes fléchées d'intervention (remboursement des intérêts d'emprunt du préfinancement des fonds européens, fonds DIF)



Source : ASP, 2017

Les concours du ministère de l'agriculture sont stables dans l'objectif de permettre à l'ASP d'absorber des travaux exceptionnels de mise en œuvre de la PAC (fonctionnement et investissement) et de permettre à l'ASP de garder l'équilibre financier. A cette fin, soit la SCSP est légèrement augmentée, soit complétée par une dotation exceptionnelle.

Le concours du ministère chargé de l'emploi a cru lors du réajustement au coût complet puis se tasse à la suite des demandes de gain de productivité et du transfert aux collectivités de certains dispositifs.

In fine, c'est le ministère chargé de l'agriculture qui est le soutien en dernier ressort.

Les subventions de l'Etat sont très largement dominantes et les ressources propres limitées (et proviennent à nouveau pour partie de l'Etat).

**Les résultats** oscillent autour de l'équilibre + 8.4 M€ en 2016 et - 7.6 M€ en 2017.

La capacité d'autofinancement (30 M€ en 2016 et 15.4 M€ en 2017) repose sur les dotations aux amortissements. Celles-ci comprennent une part notable d'amortissements informatiques qui vont à terme être neutralisés par le financement des investissements grâce à des subventions d'investissement.

Le fonds de roulement n'atteint que 7 M€ en 2017. Le fonctionnement financier de l'établissement repose donc sur le besoin en fonds de roulement négatif et donc la trésorerie fournie par les comptes de tiers. Un danger serait que cette facilité conduise à ce que l'établissement n'ait plus aucun fonds de roulement et vive donc à crédit sur la trésorerie d'intervention.

Les soldes budgétaires oscillent autour de l'équilibre +13.9 M€ en 2016, - 16 M€ en 2017.



#### 4.1.4 Conclusions : les risques liés à la contraction du fonds de roulement et à la variabilité de l'activité

La Cour des Comptes relevait à l'issue de la période 2009-2014, la fragilité du résultat de l'ASP et la fonte de son fonds de roulement. Elle alertait sur les risques qui pesaient par conséquent sur les possibilités d'investissements informatiques indispensables au maintien de l'activité de l'établissement.<sup>9</sup> Cette préoccupation a été reprise par lors de la revue de dépense sur « l'optimisation de la gestion des dépenses déléguées par l'Etat à des tiers ». Ces rapports préconisaient la mise en place d'une stratégie de moyen terme.

Les résultats des exercices 2016 et 2017 vont dans le même sens.

Une politique de financement des investissements informatiques dédiés à des dispositifs a été depuis mise en place par le versement de concours des « clients » dès l'origine du projet. Il n'en reste pas moins que cela ne résout pas la question des infrastructures transverses et notamment des investissements d'innovation.

Plus généralement l'établissement n'a plus de réserve financière, n'en dégage plus et donc n'a guère d'autonomie financière.

La généralisation de la politique de la tarification au coût complet est bénéfique puisqu'elle permet à l'établissement d'éviter de travailler à perte et elle permet aux « clients » de rémunérer le service qui leur est rendu sans en « subventionner » d'autres.

Elle peut induire deux difficultés :

- La discussion sur les coûts de structure (c'est à dire autres que les coûts directement rattachables au service) : si les métriques des coûts directs sont très modélisées, il n'est pas de même pour ces frais structurels (essentiellement de siège, comme on le verra dans l'étude de la comptabilité analytique) ;
- L'évolution de la quote-part de ces frais de structure en cas de fluctuation d'activités de l'établissement. Ainsi la réduction du volume d'activité de l'ASP obligera à augmenter les frais de structure supportés par les dispositifs restants, si le maître d'ouvrage y consent ou à opérer à perte.

Cette question d'une réduction d'activité se pose dans la mesure où notamment :

Les aides d'Etat au secteur de l'emploi, de la cohésion sociale, de la formation semblent évoluer soit vers une contraction soit vers un transfert aux collectivités.

La compétence sur certaines aides agricoles (FEADER) partagée entre Etat et Région est en attente d'arbitrage pour la période post 2020.

Les transferts de compétence mettent les dispositifs dans le champ concurrentiel ; la gestion « in house » pouvant difficilement être plaidée. Les aides agricoles captives de la gestion par un « Organisme payeur » défini par les règlements communautaires est davantage captive même en cas de décentralisation.

---

<sup>9</sup> Rapport de la Cour des Comptes sur les exercices de 2009-2014 actualisé en 2015

L'impact d'une réduction d'activité sur les finances serait important compte tenu du poids des dépenses de personnel permanent dans les charges.

Toute entreprise doit faire face à ces aléas mais y répond par la mise en place d'une marge et la constitution d'un fonds de roulement, éléments qui n'existent pas à l'ASP ou à défaut compte sur ses actionnaires.

Implicitement, le modèle choisi pour l'ASP est le recours à la maison mère : l'Etat. En son sein, c'est plus exactement le ministère de l'agriculture qui joue le rôle de maison mère puisqu'il équilibre les comptes in fine. Or ce ministère n'est que l'un des bénéficiaires des services de l'ASP, à hauteur d'environ 60 %. Il conviendrait soit que ce rôle lui soit attribué explicitement (notamment pour que ce caractère interministériel soit reconnu lors des arbitrages de son budget) soit que les deux ministères tutelles ou tous les ministères utilisateurs soient contributeurs. La question du ministère chargé de l'environnement se posera notamment s'il se confirmait qu'il devenait un gros utilisateur.

Le rôle de prestataires de service expert interministériel de l'ASP est reconnu puisque le législateur et le gouvernement lui confient des rôles nouveaux parfois même sans consulter préalablement l'agence. Mais le maintien en conditions opérationnelles d'une telle structure stable, experte, innovante et prête à recevoir de nouvelles activités n'est pas organisée ou financée.

## 4.2 Ressources budgétaires : des déficits financés par prélèvement sur le fonds de roulement

### 4.2.1 Autorisations budgétaires : un solde déficitaire lié au rattrapage des retards de contrôle

Les tableaux qui suivent ont été tirés d'une analyse réalisée par le bureau de la coordination de la tutelle des opérateurs du MAA. Ils n'intègrent pas le compte financier 2018 (qui est établi en mars 2018)

En M€	DEPENSES						RECETTES			
	CF 2016		BR 4 2017		BI 2018		En M€	CF 2016	BR 4 2017	BI 2018
	AE	CP	AE	CP	AE	CP		CP		
Personnel	141,3	141,3	145,9	145,9	141,6	141,6	Recettes globalisées	212,4	202	195
Fonctionnement	71,9	58,9	71	68,3	80,1	77,8	dont SCSP	166,4	159,3	143,3
Intervention	2,9	2,9	9,4	9,4	7,7	7,7	dont recettes propres	40,2	40,5	49
Investissement	28,2	25,5	48,3	41	39,8	46,3	Recettes fléchées	30,2	52,3	64,2
<b>TOTAL</b>	<b>244,3</b>	<b>228,7</b>	<b>274,6</b>	<b>264,5</b>	<b>269,2</b>	<b>273,5</b>	<b>TOTAL</b>	<b>242,6</b>	<b>254,3</b>	<b>259,1</b>
Solde budgétaire (excédent)		13,9		-		-	Solde budgétaire (déficit)	-	10,2	14,3

Source : bureau de la coordination de la tutelle des opérateurs du MAA, 2017

**Le solde budgétaire** (différence entre les encaissements et les décaissements) du budget initial (BI) 2018 est déficitaire de **14,3 M€** (contre un excédent de 13,9 M€ au compte financier 2016 et un déficit de 10,2 M€ en prévision d'exécution 2017). Ce déficit s'explique principalement par un fort

niveau de dépenses de fonctionnement et d'investissement en lien avec le rattrapage des retards des contrôles et de la mise en œuvre de la PAC 2014-2020.

Les dépenses décaissables du BI 2018, exprimées en crédits de paiement (CP), se répartissent de la manière suivante : 51,8 % au titre du personnel, 28,5 % au titre du fonctionnement, 2,8 % au titre de l'intervention et 16,9 % au titre de l'investissement.

#### 4.2.2 Situation patrimoniale : un résultat prévisionnel déficitaire et d'importants reports d'investissement

CHARGES				PRODUITS			
En M€	CF 2016	BR 4 2017	BI 2018	En M€	CF 2016	BR 4 2017	BI 2018
Personnel	140,9	145,9	141,6	Subventions Etat	168,6	159,3	143,3
Fonctionnement	81	88,4	105,7	dont SCSP MAA	104,7	106	93,9
Intervention	3,2	9,4	7,7	Autres	64,9	82,1	89,7
<b>TOTAL</b>	<b>225,1</b>	<b>243,7</b>	<b>255</b>	<b>TOTAL</b>	<b>233,5</b>	<b>241,4</b>	<b>233,1</b>
Résultat : bénéfice	8,4	-	-	Résultat : perte	-	2,2	22

Source : bureau de la coordination de la tutelle des opérateurs du MAA, 2017

**Le résultat prévisionnel 2018 est déficitaire de 22 M€** (contre un excédent de 8,4 M€ au CF 2016 et un déficit de 2,2 M€ en BR 4). Pour ce qui concerne les dépenses de fonctionnement, le montant des dotations aux amortissements et provisions au BI 2018 s'élève à 27,7 M€.

EMPLOIS				RESSOURCES			
En M€	CF 2016	BR 4 2017	BI 2018	En M€	CF 2016	BR 4 2017	BI 2018
IAF				CAF	30,1	17,7	4,6
Investissements	31,5	46,1	52,4	Subv. Invest.	10,5	13,4	30,5
				Autres ressources	0,2	4,6	2,8
Remb. dettes fi.	4,1	2,5	0,8	Aug. dettes fi.	2,5	0,8	0,3
<b>TOTAL</b>	<b>35,7</b>	<b>48,5</b>	<b>53,2</b>	<b>TOTAL</b>	<b>43,3</b>	<b>36,5</b>	<b>38,1</b>
Apport au fonds de roulement	7,6	-	-	Prélèvement sur fonds de roulement	-	12	15,1

Source : bureau de la coordination de la tutelle des opérateurs du MAA, 2017

Du fait de retards de mise en œuvre, d'importants reports d'investissements ont été constatés d'une année à l'autre.

Le niveau de ressources de l'établissement s'établit à 38,1 M€ (contre 43,3 M€ au CF 2016 et 36,5 M€ au BR 4). Il s'explique principalement par l'octroi de subventions d'investissement de 30,5 M€ en provenance des ministères de tutelle, dont 27,7 M€ en provenance du MAA et 2,8 M€ en provenance du MT. Il est à noter que l'augmentation du déficit de l'exercice 2018 conduit à une dégradation de la

capacité d'autofinancement (CAF) qui s'établit désormais à 4,6 M€ (contre 30,1 M€ au CF 2016 et 17,7 M€ au BR 4 de 2017).

**Le niveau des investissements inscrit au BI 2018 est particulièrement élevé** à 52,4 M€, soit +20,9 M€ (+66,3 %) par rapport au CF 2016 et +6,3 M€ (+13,8 %) par rapport au BR 4 de 2017. Il est à noter que le niveau d'investissement 2018 comprend notamment 13,6 M€ de restes à payer 2017 sur les investissements.

Le rapprochement entre les emplois et les ressources fait apparaître un **prélèvement sur le fonds de roulement de 15,1 M€** (contre un apport au fonds de roulement de 7,6 M€ au CF 2016 et un prélèvement de 12 M€ au BR 4 de 2017.).

Il convient de rappeler que le niveau du fonds de roulement prévisionnel au 31/12/17 est de 15,4 M€ ce qui conduit à un **fonds de roulement prévisionnel au 31/12/18 de 0,3 M€** dans l'hypothèse où l'ASP réalise l'ensemble des investissements prévus ce qui apparaît ambitieux au regard de la capacité d'exécution de l'établissement.

Par ailleurs, il est à noter que la sphère « Autres donneurs d'ordre » participe de manière structurelle au déficit de l'établissement tant pour ce qui concerne le rapport charges/produits qu'emplois/ressources. Il est nécessaire de veiller à ce que les autres donneurs d'ordre, qui n'équilibrent pas tous la partie « investissement » depuis plusieurs années, assurent de plus en plus un financement à coût complet y compris sur l'investissement, notamment au regard du niveau prévisionnel du fonds de roulement de l'établissement (cf. point IV « Eléments d'analyse financière »).

**Globalement, il convient de souligner le fort décalage entre les prévisions de dépenses 2017 et 2018 et la réalité de l'exécution 2016.**

#### 4.2.3 Evolution des effectifs et de la masse salariale : non-respect du schéma d'emplois

Tableau 3 : Evolution des effectifs

		2014	2015	2016	2017	2018
<b>ETPT</b>	LFI : emplois sous plafond	-	1 835	1 782	1 870	1 840
	LFI : emplois hors plafond	-	329	329	296	381
	Volume d'activité : emplois sous plafond	1850	1 825	1 782	1 940	1 805
	Volume d'activité : emplois hors plafond	289	301	506	375	247
	Réalisation : emplois sous plafond	1 825	1 772	1 852	-	-
	Réalisation : emplois hors plafond	333	243	395	-	-
<b>ETP</b>	LFI : schéma d'emplois	10	-44	-61	-34	-20
	Réalisation : schéma d'emplois	-40	-55	-26	-	-

Source : bureau de la coordination de la tutelle des opérateurs du MAA, 2017

Le total des emplois rémunérés par l'ASP s'établit en PLF 2018 à 2 221 ETPT, dont 1 840 ETPT sous plafond (incluant 1708 ETPT au titre des agents permanents (titulaires, CDI et statuts unifiés), 107 ETPT au titre du dispositif « EPME » et 25 ETPT au titre de nouveaux dispositifs) associé à un schéma d'emplois de -20 ETP et 381 ETPT hors plafond.

Le volume d'activité 2018 de l'ASP, qui correspond aux emplois inscrits dans les documents budgétaires de l'établissement, s'établit au BI 2018 à 2 052 ETPT, dont 1 805 ETPT sous plafond et 247 ETPT hors plafond.

L'écart entre le PLF et le volume d'activité prend sa source dans une actualisation des hypothèses précédemment retenues pour tenir compte de l'évolution annoncée sur divers dispositifs (diminution des contrats aidés, réaffectation de titulaires sur la gestion de l'EPME, etc.).

Par ailleurs, il est à noter que l'établissement rencontre de grandes difficultés pour respecter son schéma d'emplois.

Tableau 4 : Evolution de la masse salariale

En M€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Budget initial</b>	145,8	136,5	136,8	137,6	139,1	145,8	146,6	141,6
<b>% évolution année N / N-1</b>	-	-6,4%	0,2%	0,6%	1,1%	4,8%	0,6%	-2,9%
<b>Compte financier</b>	146,3	141,1	137,3	137,3	132,8	140,9	-	-
<b>% évolution année N / N-1</b>	-	-3,6%	-2,7%	0%	-3,3%	6,1%		

Source : bureau de la coordination de la tutelle des opérateurs du MAA, 2017

La sous-exécution de l'enveloppe de masse salariale 2015 résulte principalement du décalage de la campagne de contrôle sur l'année 2016. La masse salariale 2016 connaît les mêmes effets avec d'une part le report de la campagne de contrôles 2016 sur l'année 2017 et d'autre part une moindre réalisation des dépenses relatives au dispositif « EPME ».

La masse salariale du BI 2018 s'élève à 141,6 M€, dont 73,4 M€ pour la sphère « Agriculture », 33 M€ pour la sphère « Emploi » et 35,2 M€ pour la sphère « Autres ».

#### 4.2.4 Evolution des subventions versées à l'opérateur : un financement qui reste largement agricole

Tableau 5 : Subvention pour charges de service public du MAA

(en M€)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
SCSP (montant brut LFI)	106,6	102,3	97,7	106,5	105,2	109,2	96,8	99,2
<b>% évolution année N / N-1</b>	-4,9%	-4,0%	-4,5%	9%	-1,2%	3,8%	-11,4%	2,5%
SCSP reçue (nette) au titre de l'année budgétaire	101,6	100,5*	100,2**	104,8	104,7	106	93,9	96,2
<b>% évolution année N / N-1</b>	-2,4%	-1,1%	-0,3%	4,6%	-0,1%	1,3%	-11,4%	2,5%

Source : bureau de la coordination de la tutelle des opérateurs du MAA, 2017

\* 100,5 M€ en 2013 = 99,8 M€ + 0,75 de produits constatés d'avance

\*\* 100,2 M€ en 2014 = 97,7 M€ (SCSP 2014 exonérée de gel) + 2,5 M€ (dégel fin 2013)

Un effort de rebasage a été opéré par le MAA en 2015 au vu des besoins financiers identifiés, en particulier pour la mise en place de la nouvelle PAC, auquel s'est ajouté un versement de 2,1 M€ pour le financement des « visites rapides ».

Pour 2016, il a été décidé de mobiliser 2,2 M€ de trésorerie FEOGA-O et de verser une SCSP complémentaire de 2,4 M€ au titre de la programmation 2014-2020 du FEADER (1,6 M€ pour l'acquisition, l'hébergement et la supervision d'une plateforme technique ISIS, 0,4 M€ de dépenses ISIS autres et 0,4 M€ d'édition et routage).

**Les SCSP 2017-2019 ont été calibrées en cohérence avec les besoins exprimés par l'établissement** pour mener à bien les missions qui lui ont été confiées. Il est à noter qu'à partir de 2018, il a été procédé à un ajustement technique dans la mesure où le financement des dotations aux amortissements, auparavant assuré par la SCSP, l'est désormais par la subvention d'investissement.

Tableau 6 : Subvention exceptionnelle d'investissement du MAA

(en M€)	2015	2016	2017	2018	2019
Montant triennal/quinquennal	13,6	2,8	0,4	30,1	23,4
Montant brut LFI	13,6	2,8	11,3	30,1	
Après MER (8%)	12,5	2,6	10,4	27,7	21,5
Dotation complémentaire		7,6			
<b>Total</b>	<b>12,5</b>	<b>10,1</b>	<b>10,4</b>	<b>27,7</b>	<b>21,5</b>

Source : bureau de la coordination de la tutelle des opérateurs du MAA, 2017

Le triennal 2015-2017 a été notamment marqué par l'octroi d'une subvention d'investissement pour l'établissement afin de réaliser les adaptations informatiques nécessaires à la mise en œuvre de la PAC 2014-2020.

En 2016, un versement exceptionnel de 7,6 M€ a été effectué au titre de la programmation 2014-2020 du FEADER (2,4 M€ au titre d'ISIS et 5,2 M€ au titre d'OSIRIS) en plus de la subvention d'investissement initialement prévues.

Pour 2017, la subvention d'investissement a été augmentée de près de 11 M€ au titre des investissements pour la mise en œuvre de la nouvelle PAC.

Pour 2018 et 2019, le montant de la subvention d'investissement a été porté en cohérence avec les besoins exprimés par l'ASP pour mener à bien les développements informatiques nécessaires à la mise en œuvre de la PAC.

Tableau 7 : Subventions versées par le ministère du travail (MT)

(en M€)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
SCSP (montant brut LFI)	42,4	42,3	46,4	43,4	48,5	53,3	51
SCSP reçue (nette) au titre de l'année budgétaire	44,1	46,2	52,8	43,4	61,7	52,5	49,4
Subvention d'investissement	-	-	-	-	-	2,8	2,8

Source : bureau de la coordination de la tutelle des opérateurs du MAA, 2017

La SCSP versée par le MT connaît une régularisation en année N+1 au titre de l'activité effectivement réalisée. Il est à noter que l'année 2017 est marquée par l'octroi d'une subvention d'investissement de 2,8 M€ maintenue en 2018.

### 4.3 Comptabilité analytique et tarification de l'activité : des outils performants à étendre au siège

En application de l'article D.313-38 du code rural et de la pêche maritime, la comptabilité analytique produite par l'ASP distingue les opérations réalisées pour le compte de l'Etat, en précisant celles concernant chaque ministère, et celles réalisées pour le compte d'autres donneurs d'ordre. L'article D. 313-22 du même code prévoit qu'est soumis au conseil d'administration le rapport annuel d'exécution budgétaire et analytique.

L'ASP réalisant des prestations de services financiers pour le compte de nombreux donneurs d'ordre : l'Union européenne, des ministères, des collectivités territoriales et des opérateurs publics, voire intervenant dans le domaine concurrentiel, il est important qu'elle dispose d'une comptabilité analytique efficiente permettant de répartir ses coûts entre les différents types de financeurs et d'apporter la démonstration que les fonds publics qui lui sont apportés ne minorent pas les coûts des prestations « concurrentielles » qu'elle réalise.

L'ASP dispose d'une comptabilité analytique depuis 2009. A l'origine, elle était tenue par l'agent comptable comme le prévoyait l'ancien article R. 313-38 du CRPM. Cette précision a été supprimée par le décret n°2016-1801 du 20 décembre 2016. La comptabilité est désormais gérée par la DFJL et au sein de cette direction par seulement deux agents. On peut s'interroger sur le correct dimensionnement de la « cellule » chargée de gérer cette activité pourtant primordiale quand on sait que l'agence comptable compte quant à elle plus de 110 agents.

Les objectifs de cette comptabilité analytique sont de :

- rendre compte des coûts liés à la gestion des actions confiées à l'établissement par programme ministériel,
- produire un compte de résultat par type de financeur,
- restituer les coûts de l'établissement par donneur d'ordre,
- approfondir le pilotage budgétaire et le contrôle de gestion de l'établissement,
- préciser les éléments constitutifs du coût des prestations réalisées.

La comptabilité analytique s'appuie sur les droits et obligations constatés de la comptabilité générale. Elle ne s'appuie pas sur les encaissements et décaissements de la comptabilité budgétaire. Elle ne porte que sur les opérations qui concourent à l'activité, ainsi sont exclues les dépenses et recettes liées aux personnels mis à disposition et aux opérations d'intervention (environ 2 M€).

Le traitement des données et la production des résultats sont réalisés par l'application GESCA très largement interfacée avec d'autres applications de l'ASP.

Les dépenses et les recettes sont ventilées selon une codification dites de « rang 7 » portant les informations suivantes :

Rang 1	Rang 2	Rang 3	Rang 4	Rang 5	Rang 6	Rang 7
Niveau de gestion	Site, service ou direction	Domaine	Type de financeur	Financeur (quand type de financeur = Etat)	Programme LOLF (quand type de financeur = Etat)	Action LOLF, type d'activité ou prestation type
2 caractères	3 caractères	2 caractères	1 caractère	2 caractères	3 caractères	2 caractères

Source : bureau de la coordination de la tutelle des opérateurs du MAA, 2017

Le renseignement du code analytique est obligatoire dans les outils de gestion budgétaire et comptable. Lorsque la dépense ou la recette peut être intégralement attribuée à un financeur et à une action précise, un code est alors attribué ; dans le cas contraire le gestionnaire a recours à un outil de ventilation comportant des règles de répartition préétablies.

Les règles de ventilation diffèrent selon le type de dépenses ou recettes. Elles sont de 2 sortes :

- des règles de ventilation automatiques concernant les paiements et les ordres de reversement ainsi que les données relatives aux effectifs, à l'activité et à la masse salariale,
- des règles de ventilation manuelles produites selon des critères objectifs : par exemple le nombre de m<sup>2</sup> occupés par direction ; les coûts des documents ; la ventilation des coûts détaillés dans les conventions...

En matière informatique, les règles de ventilation peuvent être mixtes c'est-à-dire pour partie automatique et pour partie manuelle.

Pour ce qui concerne la masse salariale la répartition diffère selon que les agents relèvent du siège ou des directions régionales.

En direction régionale, la masse salariale des agents a fait l'objet d'un traitement particulier selon que ceux-ci interviennent sur des fonctions « gestion paiement » ou « contrôle ». La masse salariale fléchée sur un programme LOLF, par exemple, correspond à la masse salariale réelle des agents ayant travaillé sur les dispositifs concernés par ce programme.

Au siège, trois traitements différenciés ont été mis en œuvre :

- la masse salariale des agents de la DIT a été répartie sur les différentes applications informatiques de l'Agence (en fonction du temps passé),
- la masse salariale des autres directions opérationnelles (directions participant directement au processus de production : une partie de l'Agence comptable, les directions techniques...) a été répartie proportionnellement aux ETPT en fonction affectés aux différents financeurs.
- la masse salariale des directions support a été répartie entre financeurs proportionnellement aux ETPT des délégations régionales et des directions opérationnelles affectés à chacun d'entre eux.



Les recettes suivent un traitement différencié selon leur nature. Les subventions pour charge de service public ont été ventilées par programme ministériel. Les frais de gestion sont répartis sur le code de « rang 7 » associé au support contractuel. Les produits financiers ont été répartis entre programmes ministériel en fonction de l'encours mensuel moyen de trésorerie constaté par programme.

La comptabilité analytique est alimentée par les ratios d'activité établis par la DOP.

La DOP produit des ratios d'activité définis après étude des processus et la réalisation de mesurage du temps passé à la réalisation des différents dispositifs (aides, mesures, ingénierie etc.). Ces ratios permettent :

- de quantifier le temps de travail et planifier la production,
- d'adapter les effectifs à l'activité,
- de vérifier l'atteinte des objectifs,
- d'alimenter la comptabilité analytique.

La DOP modélise l'activité et suit sa mise en œuvre. L'objectif étant de ramener les dossiers d'activité à une base temps de manière à permettre une tarification standard à tous les donneurs d'ordre.

Les tâches concernant un processus de gestion d'aides sont regroupées en activité et les temps unitaires de réalisation de ces activités sont mesurées sur plusieurs sites. Les facteurs d'écart en terme de charge sont principalement liés au temps de d'analyse et de saisie, à l'absence de complétude ou de conformité des dossiers.

Trois facteurs sont susceptibles d'alourdir la charge d'activité d'un dispositif :

- le type d'objet administratif ;
- le niveau de dématérialisation ;
- le nombre d'objets administratifs gérés (leur complexité, les pièces jointes, les champs à remplir, les points de contrôle).

L'étude de ces facteurs de charges permet de dénombrer le nombre de composants d'un dispositif. A titre d'exemple un dispositif d'aide comporte de manière générale de 2 à 10 composants.

Environ 300 composants ont été modélisés.

Le temps unitaire ainsi obtenu au titre de l'activité modélisée ne représente que 65 % du temps total d'un agent affecté à la gestion : il doit être ensuite majoré des éléments suivants pour aboutir à un temps unitaire d'activité de production en direction régionale :

- les activités non modélisées (20 %) correspondent à l'ensemble des activités, liées au dispositif, non intégrées au temps unitaire des composants dans la mesure où elles n'ont pu être quantifiées en volume et en temps unitaire.
- les temps interstitiels (15 %) par exemple les temps issus des mesurages afin de prendre en compte le passage d'un dossier à un autre, le temps de déplacement au sein du bureau, les aléas personnels et les divers dysfonctionnements informatiques qui peuvent affecter la production.

Les temps liés à la vie de bureau (réunions de service, assemblées générales, entretiens RH, formations) sont pris en compte sur la base de 105 heures par an et par agent, et viennent majorer les temps de gestion de 7 %.

Enfin, l'absentéisme est valorisé à hauteur de 6%.

Au total pour déterminer la tarification par composant en coût complet il convient de :

- calculer la masse salariale des agents de l'activité modélisée ;
- ajouter la masse salariale correspondant à l'encadrement en DR (encadrement intermédiaire, chef de service, structure administrative et transverse) ;
- ajouter la masse salariale des directions du siège opérationnelles (hors SI) et des directions support ;
- ajouter le coût des systèmes d'information (masse salariale, dépenses externes, et amortissements) ;
- ajouter les coûts de fonctionnement (dépenses bâtimentaires, d'informatique support, autres dépenses d'exploitation telles que les dépenses afférentes à l'assistance utilisateurs externalisée) ;
- tenir compte d'une projection de l'évolution des coûts supportés par l'ASP, en fonction de la durée du dispositif ou du contrat liant l'ASP au donneur d'ordre (progression de la dotation aux amortissements, de la masse salariale, diminution des coûts d'éditique et de routage, etc...);
- ajouter une marge pour risque afin par exemple de couvrir les aléas liés à la nouveauté du dispositif

Des outils partagés de planification, de pilotage et de restitution sont mis à disposition des acteurs qui suivent l'état de la production.

L'ASP développe actuellement une famille d'outil de pilotage de l'activité intitulé PILACT (les 2 premiers lots ont été livrés) afin de gérer les aspects opérationnels de l'activité (flux, disponibilité des agents, suivi des plannings, déclaration de temps réel), les aspects stratégiques (productivité, indicateurs, budget...) et financiers (gestion des contrats, mesures de leurs équilibres financier, y compris en infra annuel). PILACT permet d'apprécier les écarts entre le prévisionnel et le réalisé.

La mission observe que les processus de gestion mis en place pour évaluer et tarifier l'activité et le dispositif de comptabilité analytique qui s'appuie sur la tarification ne comportent pas de failles majeures. Elle note cependant qu'en matière de tarification les mesurages de temps passé aux différents composants d'activité ne concernent que les directions régionales. Echappent à ces mesures les activités de conception et de pilotage réalisées au siège qui concernaient pourtant en 2017, 672 ETPT sur les 2 178 que comptaient l'agence. Pour les agents du siège, la répartition de la masse salariale est réalisée en fonction des ETPT affectés aux différents financeurs quand cette affectation est connue sinon la masse salariale des directions support est répartie entre financeurs proportionnellement aux ETPT des directions opérationnelles affectés à chacun d'entre eux.

**Recommandation n°2 : Renforcer la transparence et la précision des coûts analytiques en étendant les mesures d'activité aux agents du siège.**

## 4.4 Ressources humaines : un capital humain élevé à préserver par une meilleure maîtrise des risques psychosociaux

### 4.4.1 Evolution des effectifs : le respect du plafond d'emplois, avec des décalages liés aux campagnes de contrôle

L'ensemble des effectifs de l'ASP est défini par le programme 149 « Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture » au sein de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ».

Sur la période sous revue, l'établissement a respecté rigoureusement le plafond défini par l'autorisation budgétaire. Le tableau ci-dessous présente le plafond global des emplois autorisés par les ministères de tutelle et votés par le conseil d'administration de l'établissement, en équivalents temps plein travaillé (ETPT). L'effectif employé est l'effectif réel pondéré par le temps de travail et la durée de présence.

Année	Plafond	Employé	Taux
2013	2 264,24	2 198,18	97,08 %
2014	2 172,05	2 157,20	99,32 %
2015	2 205,00	2 014,70	91,37 %
2016	2 460,30	2 247,07	91,33 %
2017	2 314,00	2 191,62	94,71 %

Source : bilan social 2017

Le taux de réalisation est en baisse à partir de 2015. La différence entre le plafond autorisé et l'emploi effectif est lié aux décalages temporels des campagnes de contrôle. La baisse du volume d'instruction sur les dispositifs gérés est également à l'origine d'une variabilité de nature à créer une marge sous le plafond de l'autorisation budgétaire.

Catégorie	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Rémunérations</b>	79 933 267	79 636 139	76 309 016	82 838 921	83 061 518
<b>Charges de SS</b>	43 436 692	43 407 184	42 751 094	45 284 611	46 058 578
<b>Autres charges</b>	4 752 969	4 824 665	5 050 737	4 737 532	5 492 243
<b>Impôts et taxes</b>	8 589 387	8 415 431	8 195 176	8 483 174	9 036 893
<b>TOTAL</b>	137 293 427	136 283 419	132 306 023	141 344 237	143 649 232

Source : bilan social 2017

#### 4.4.2 Niveau des rémunérations : un établissement favorablement positionné, du fait de la part des primes

Le niveau des rémunérations au sein de l'établissement est très favorablement positionné dans le cadre d'un établissement public, en dépit d'un certain déséquilibre hommes-femmes :

Catégorie	Sexe	2013	2014	2015	2016	2017
A+	H	5 642	5 587	5 370	5 471	5 559
	F	4 920	4 695	4 701	4 735	4 874
A	H	3 523	3 688	3 576	3 660	3 794
	F	3 132	3 181	3 095	3 228	3 337
B	H	2 332	2 562	2 346	2 410	2 466
	F	2 148	2 227	2 162	2 227	2 267
C	H	1 758	1 944	1 828	1 887	1 969
	F	1 699	1 832	1 713	1 758	1 797
CDD	H	3 107	1 861	1 933	1 749	1 656
	F	2 282	1 706	1 543	1 523	1 406

Source : bilan social 2017

A titre de comparaison, dans les trois fonctions publiques, les rémunérations s'établissaient en 2015 ainsi qu'il suit :

	A	B	C
FPE	2 897	2 417	1 938
FPT	3 277	2 305	1 744
FPH	2 512	2 334	1 795

Source : bilan social 2017

Ce traitement favorable est notamment lié à la part relativement élevée ((la moyenne globale dans la fonction publique s'établit à 22,6 %<sup>10</sup>) des primes et indemnités dans la rémunération brute annuelle, sans distinction de catégorie.

Année	2013	2014	2015	2016	2017
Taux	28,30 %	27,20 %	28,10 %	28,10 %	29,59 %

Source : bilan social 2017

<sup>10</sup> Source : Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, Ministère de l'action et des comptes publics, 2017

#### 4.4.3 Répartition géographique : le poids persistant du siège, malgré les effets induits par la réorganisation

L'examen des effectifs par site révèle une nette prépondérance du siège, malgré une décroissance continue de plusieurs services administratifs (agence comptable, direction des contrôles).

Directions	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Agence comptable (AC)</b>	130,7	120,8	111,4	113,4	112,2
<b>Direction des contrôles (DDC)</b>	40,9	36,7	38,3	33,3	32,6
<b>Direction générale (DG)</b>	43,2	42,2	43,6	46,2	44,9
<b>Direction du développement rural et de la pêche (DDRP)</b>	111,2	111,0	118,7	82,3	80,7
<b>Direction des interventions régionales, emploi et politiques sociales (DIREPS)</b>	111,2	118,4	110,9	110,5	99,5
<b>Direction de l'informatique et des technologies (DIT)</b>	109,8	114,0	122,7	123,3	122,1
<b>Direction des soutiens directs agricoles (DSDA)</b>	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	55,5
<b>Secrétariat général (SG)</b>	4,0	4,0	4,9	4,9	3,9
<b>Direction de la communication (DirCom)</b>	17,8	18,8	19,4	19,4	19
<b>Direction de l'organisation et de la performance (DOP)</b>	11,0	11,4	10,6	11,6	14,7
<b>Direction des ressources humaines (DRH)</b>	48,3	47,0	44,6	43,1	45
<b>Direction financière, juridique et logistique (DFJL)</b>	41,6	40,1	43,7	44,6	42,6
<b>TOTAL SIEGE</b>	669,7	664,4	668,8	686,0	672,7
<b>TOTAL ETPT</b>	2 198,2	2 157,2	2 014,7	2 247,1	2 191,6
<b>PART DU SIEGE</b>	30,47 %	30,80 %	33,20 %	30,53 %	30,69 %

Source : bilan social 2017

#### 4.4.4 Structure par emploi, âge et sexe : prédominance des catégories supérieures, nécessité d'une démarche de GPEC

L'examen du taux de féminisation par catégorie, rapproché de celui des trois fonctions publiques envisagé globalement, révèle une surreprésentation relative des femmes dans les catégories subalternes (B et C) et une sous-représentation dans les catégories d'encadrement (A+ et A).

Catégorie	A+	A	B	C
<b>Fonction publique</b>	40 %	64 %	56 %	63 %
<b>ASP</b>	24 %	45 %	74 %	87 %

Source : bilan social 2017

Le personnel de l'établissement, en raison de la technicité de ses missions, est caractérisé par une part relative élevée des catégories supérieures (A+ et A).

Catégorie	Genre	2013	2014	2015	2016	2017
CDD	H	67	94	103	137	236
	F	168	211	174	290	383
C	H	25	23	31	20	17
	F	119	121	115	115	115
B	H	299	301	305	300	299
	F	911	901	885	855	855
A	H	278	250	239	244	242
	F	193	184	186	191	199
A+	H	61	69	69	66	63
	F	12	20	19	21	20

Source : bilan social 2017

Dans le contexte d'une activité où les ressources humaines constituent une fonction stratégique, la mission note l'absence d'une démarche structurée de gestion prévisionnelle des emplois et compétences (GPEC). Aucun document abouti n'a pu être communiqué, et les données disponibles ne permettent pas d'établir que cette démarche soit conduite de manière informelle. Compte tenu des enjeux de compétence et d'effectifs propres à l'établissement, une telle démarche doit être formalisée.

**Recommandation n°3 : Mettre en œuvre une démarche formalisée de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC).**

#### 4.4.5 Statuts précaires : un faible recours au temps partiel mais une forte proportion de contrats à durée déterminée

Au cours de la période sous revue, on observe une baisse continue de la part des agents employés à temps partiel.

Taux activité	2013	2014	2015	2016	2017
50 %	1,5 %	0,9 %	1,2 %	0,8 %	0,9 %
60 %	0,8 %	0,7 %	0,8 %	0,7 %	0,6 %
70 %	0,4 %	0,6 %	0,4 %	0,2 %	0,0 %
80 %	15,0 %	15,0 %	13,7 %	12,8 %	11,9 %
90 %	3,6 %	3,3 %	3,5 %	3,4 %	3,4 %
100 %	78,6 %	79,3 %	80,4 %	82,1 %	83,1 %

Source : bilan social 2017

Il convient de souligner la faible part du travail à temps partiel, compte tenu du cœur de métier de l'établissement, concentré sur le portage de la variabilité sociale. A titre de comparaison<sup>11</sup>, le profil de la fonction publique (trois statuts confondus) s'établit à des niveaux voisins, en réservant le cas particulier de la tranche des 80 % d'activité.

<sup>11</sup> Source : Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, Ministère de l'action et des comptes publics, 2017

<b>Taux</b>	< 50 %	50 %	60 %	70 %	80 %	90 %	100 %
<b>Part</b>	2,9 %	3,5 %	1,9 %	2 %	8 %	3,2 %	78,4 %

Source : bilan social 2017

En revanche, le taux relativement élevé de contractuels en contrat à durée déterminée doit être noté :

Sexe	Hommes	Femmes	Total
<b>Nombre</b>	236	381	617
<b>Taux</b>	28 %	26 %	27 %

Source : bilan social 2017

La nature des missions de l'établissement, désormais positionné comme opérateur « porteur de variabilité », explique cette particularité.

#### 4.4.6 Taux d'absentéisme et durée moyenne d'absence : des niveaux globaux relativement élevés

Le taux d'absentéisme pour raison de santé est plus élevé que ceux prévalant tant dans la fonction publique d'Etat (2,9 %) que territoriale (4,5 %) et hospitalière (4 %) et que dans le secteur privé (3,6 %) <sup>12</sup>. Au sein de l'établissement, il s'établit sur la période sous revue, en tendance, à 5 %.

Année	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Absentéisme</b>	5,32 %	5,53 %	5,68 %	5,49 %	5,19 %
<b>Absentéisme hors maternité</b>	4,89 %	5,14 %	5,47 %	5,14 %	4,68 %

Source : bilan social 2017

La durée moyenne d'absence pour raison de santé (accidents du travail et maladies professionnelles exclus) est relativement élevée. En 2017, elle s'établissait dans l'établissement à 13,4 jours par absence. Cet indicateur est à rapprocher de ceux prévalant dans la fonction publique territoriale (12,1) et d'Etat (7,1) <sup>13</sup>.

	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Accident du travail</b>	54	38	30	38	26
<b>Accident de trajet</b>					13
<b>Maladie professionnelle</b>	n.a.	1	3	3	3
<b>Maladie</b>	900	1 031	1 085	1 175	1 152
<b>Longue maladie</b>	48	46	56	43	43
<b>Evénement familial/autorisation</b>	1 232	1 190	983	869	1 463
<b>Maternité</b>	40	32	23	28	56
<b>Paternité/naissance</b>	n.a.	n.a.	n.a.	27	51
<b>Grève</b>	251	245	112	222	n.a.

Source : bilan social 2017

<sup>12</sup> Source : Enquête emploi, INSEE, 2017

<sup>13</sup> Source : Rapport annuel sur l'état de la fonction publique, Ministère de l'action et des comptes publics, 2017

Les congés pour événement familiaux ou autorisation extraordinaire comprennent les congés pour déménagement, congé mariage, congé décès, congé d'accompagnement d'une personne en fin de vie, garde d'enfant de moins de 16 ans, autorisation d'absence pour fête religieuse.

#### 4.4.7 Risques psychosociaux : une exposition particulière, qui nécessite une gestion plus formalisée

Un Document unique d'évaluation des risques professionnels a été élaboré pour le siège et chaque site des directions régionales. Toutefois la mission note une absence de vision d'ensemble sur le sujet, ainsi qu'une certaine réticence de la direction à communiquer sur le thème de la prévention des risques professionnels.

Par ailleurs, aucun Plan d'action de prévention des risques psychosociaux n'a pu être communiqué à la mission. Cette carence est dommageable à la connaissance et à la réduction de ces risques au sein de l'établissement. Deux enquêtes ont été réalisées ces dernières années auprès du personnel sur la thématique des risques psychosociaux, et des indicateurs ont été mis en place, mais aucune stratégie d'ensemble n'a été définie.

Compte tenu de la spécificité de ses tâches et des évolutions récentes et à venir, l'établissement cumule en effet de nombreux facteurs de risque, qui sont autant de points d'attention pour les gestionnaires :

- montée en puissance du télétravail ;
- âge moyen relativement élevé des personnels ;
- mutations technologiques liées à la dématérialisation ;
- constantes réorganisations internes exigées par la nature de l'activité ;
- nécessité pour les personnels de recevoir une formation permanente aux nouveaux dispositifs gérés, y compris à l'utilisation des outils logiciels ;
- polyvalence attendue par la direction, compte tenu de l'organisation territoriale.

Une démarche structurée et formalisée de gestion des risques psychosociaux doit donc constituer une priorité dans le cadre du prochain COP.

**Recommandation n°4 : Elaborer un plan d'action de prévention des risques psychosociaux sur la base d'une analyse des risques spécifiques à l'établissement, partagée avec les représentants syndicaux.**

#### 4.4.8 Dialogue social : un respect formel des obligations, une insuffisante concertation en matière d'organisation des services

La mission s'est fait communiquer les procès-verbaux des instances consultatives et en a complété l'analyse par un questionnaire (cf. *Guide méthodologique*) transmis aux représentants syndicaux. Il résulte de leur analyse que les textes applicables (fréquence des réunions, thèmes des consultations, respect des procédures) sont globalement respectés. Quatre réunions de comité technique (CT) d'établissement sont organisées annuellement. Cette fréquence étant également respectée pour les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT), bien qu'elle soit susceptible de varier à la hausse. Ces instances sont programmées dans les mêmes conditions pour 2019.



Les thèmes de négociation paraissent avoir associé au moins formellement les personnels, tant dans le cadre des concertations avec recherche de consensus (la réforme du réseau territorial a été à cet égard un thème central) que dans celui des sujets abordés à titre d'information seule (dialogue de gestion, subventions pour charge de service public, plafonds d'emplois. La mission note toutefois que les procès-verbaux font état de plaintes des représentants du personnel relativement à l'insuffisante qualité de la concertation, et à son caractère formel.

La mission note cependant que les représentants du personnel sont parfois consultés en amont des réunions des instances consultatives sous la forme de groupes de travaux sur des thématiques spécifiques d'organisation et de fonctionnement des services (télétravail, contrôleurs terrain, handicap). Les syndicats ont une voix délibérative aux instances nationales, telles que les comités techniques locaux, régionaux, le comité technique d'établissement, et le CHSCT. Pour le conseil d'administration de l'agence, les représentants du personnel ne sont pas consultés mais ils peuvent prendre la parole. Des réunions dites en « bilatérales » sont organisées ponctuellement entre la DRH et chacune des organisations syndicales représentatives pour aborder certains dossiers qui ne peuvent l'être dans les instances officielles (cas individuels, problèmes d'ordre administratif).

La mission a par ailleurs complété cette analyse par des entretiens avec les principaux représentants syndicaux, sur la base d'un questionnaire destiné à assurer une cohérence méthodologique des données recueillies. Ces éléments, essentiellement qualitatifs, révèlent un climat social plus tendu que la seule lecture des procès-verbaux ne le laisse percevoir. Les entretiens révèlent des plaintes récurrentes sur les points suivants :

- concertation insuffisante avec les syndicats en matière d'organisation des services, en particulier lors de changements importants impactant les conditions de travail des agents (mise en place de la méthode « lean », puis de la démarche « rééquilibrage », assistance téléphonique utilisateurs) ;
- iniquité perçues de la gestion des personnels au sein d'un même site ou direction (application de notes sur le fonctionnement sans concertation), dans un contexte de sous-effectifs sur certaines implantation ;
- délais de plus en plus courts imposés à l'établissement pour prendre en charge de nouveaux dispositifs, se traduisant de la part des gestionnaires par une certaine brutalité dans le management.

## 5 FONCTIONS SUPPORT : AMELIORER LA PERFORMANCE DES SYSTEMES D'INFORMATION, DE LA GESTION IMMOBILIERE ET DES ACHATS

### 5.1 Système d'information : le « cœur de métier » de l'établissement

#### 5.1.1 Diversité de situation : un système hétérogène du fait de la multiplicité des donneurs d'ordre

Les systèmes d'information de l'ASP sont pluriels par leur domaine fonctionnel, leur gouvernance, les intervenants externes et internes, les politiques contractuelles d'externalisation, les modes de financement, et leur architecture technique.

Ils représentent environ un tiers des dépenses de l'établissement dont environ 60 % au titre des activités agricoles (soit selon les années de 65 à 90 millions € environ dont 50 % d'investissement).

**Une première division sépare les applications « métier » des applications transverses et support** du fonctionnement de l'établissement.

Les applications transverses ont un champ réduit ; elles concernent surtout les processus financiers ultimes (budget, comptabilité) puisque la phase de paiement n'est pas totalement unifiée (le recouvrement l'a été récemment).

Les applications « métiers » sont donc majoritaires. En leur sein, se distinguent notamment :

- La gestion des aides agricoles de la Politique agricole commune (PAC) soumise à Système Intégré de Gestion et de Contrôle (SIGC) (application « ISIS »). Cette application représente environ les trois quarts des coûts informatiques agricoles.
- La gestion des dispositifs d'aides agricoles de la Politique agricole commune (PAC) hors SIGC et du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) (application OSIRIS°).
- Les dispositifs d'interventions au titre de l'emploi (applications NOE-SYLAE).
- La gestion de la rémunération des stagiaires pour les Régions demanderesse (application DEF1).

Cette énumération illustre **le nombre de donneurs d'ordre** (ministères chargés de l'agriculture, de l'emploi, de l'écologie, collectivités territoriales) qui feront part à leur prestataire, l'ASP, de leurs exigences informatiques (ergonomie, performance, disponibilité, sécurité, rapportage, etc.). Un dispositif de gouvernance est mis en place cas par cas.

**La maîtrise d'ouvrage des applications** a été confiée par conséquent à chacune des directions « métiers » de l'ASP, interlocutrice habituelle de chaque « client » (Direction des soutiens directs à l'agriculture, Direction du développement rural et de la pêche, Direction de l'emploi, de l'environnement et des politiques sociales). Celles-ci ont constitué en leur sein des services d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMOA) pour les assister dans la définition, la conduite des projets et la maintenance consécutive. Les directions fonctionnelles de l'ASP ont par analogie reçu le maîtrise d'ouvrage de leur secteur sans constituer de service d'AMOA.

**La maîtrise d'œuvre et l'hébergement des applications** sont effectués par une direction spécialisée de l'ASP (Direction de l'informatique et des technologies) à une exception notable près : ISIS. Cette situation d'ISIS résulte d'un choix stratégique d'externalisation fait par l'Agence Unique de Paiement qui s'est fondue dans l'ASP.

Cette autonomie d'ISIS a, en outre, pour conséquence que ses architectures fonctionnelle et technique sont différentes des applications sous maîtrise d'œuvre de l'ASP.

**Le financement des applications** a évolué au cours du temps. Schématiquement, les applications ont été financées par le fonds de roulement alors abondant de l'ASP, la contribution des « clients » intervenant lors de leur concours au titre du fonctionnement de l'agence (en contrepartie de la dotation aux amortissements). Depuis que le fonds de roulement s'est tari concomitamment à un souci de traçabilité des coûts, le financement est assuré par un financement spécifique dédié à chaque investissement. Ce nouveau mécanisme clarifie le financement des applications « métiers » mais n'est pas applicable à celui des applications transverses ou support dont le préfinancement ne peut être imputé directement à un « client ».

En conclusion, cette diversité souligne que l'on ne peut parler d'un système d'information de l'ASP mais de multiples systèmes dont les centres de décisions et les caractéristiques sont distincts et les interfaces limitées.

### 5.1.2 Bilan du COP précédent : un contrat rempli, malgré une certaine faiblesse de la maîtrise d'ouvrage

Tenant compte de la structuration du système d'information, le contrat d'objectif abordait le domaine « métier » puis le domaine « gestion ».

**Dans le domaine « métier »** il prévoyait d'abord que l'agence mènerait les projets nécessaires dans les domaines agricoles, de l'emploi et de la formation professionnelle suivant les priorités de ses donneurs d'ordre. Les importantes difficultés rencontrées dans le domaine agricole ont fait l'objet, outre les audits commandités par l'ASP, d'un rapport de l'Inspection générale des finances et du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux qui a été publié<sup>14</sup> ; il n'y sera pas revenu. La résolution de ces difficultés est quasiment achevée. Dans le domaine de l'emploi et de la cohésion sociale, des améliorations relatives à l'interopérabilité, la dématérialisation, et l'ergonomie ont été apportées. Les applications ont permis de prendre en charge rapidement de nouveaux dispositifs (dispositif « embauche PME »). En matière de formation professionnelle, l'ASP a gagné et perdu des marchés avec les Régions, la charge de l'amortissement informatique (DEFI) pesant sur le coût de la prestation mais ses performances étant, au contraire, préférées aux solutions concurrentes plus économiques par certains clients,

Le contrat prévoyait aussi que le système de management de la sécurité du système d'information de l'agence soit certifié conforme à la norme ISO 27001, ce qui a été effectué depuis décembre 2016.

Au titre de ses activités relatives à l'emploi et la formation professionnelle, l'ASP devait prendre en compte les perspectives offertes par la Déclaration sociale nominative (DSN) pour simplifier les démarches des employeurs. L'Agence se heurte à la volumétrie de l'ensemble des DSN qui lui est « poussé » alors qu'elle n'est usagère que d'un petit nombre ; elle cherche un moyen de filtrer cette base.

---

<sup>14</sup> Revue de dépenses la gestion des aides de la politique agricole commune par l'agence de services et de paiement [https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance\\_publique/files/files/documents/finances\\_publiques/revues\\_depenses/2016/RdD2016-aides-politique-agricole.pdf](https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/files/documents/finances_publiques/revues_depenses/2016/RdD2016-aides-politique-agricole.pdf)

Le contrat prévoyait enfin de privilégier la dématérialisation totale chaque fois que la réglementation le permet, ce que l'établissement a réalisé en fonction des opportunités. Les API (interface de programmation applicative (= Application Programming Interface)) pour utiliser « France connect » ont été développées. Toutefois la question de l'authentification et de l'étendue des droits des utilisateurs issus de « France connect pro » n'est pas résolu. Sur cette question, la DINSIC (Direction Interministérielle du Numérique et du Système d'information et de Communication de l'Etat) considère l'ASP comme un laboratoire permettant de faire progresser et tester le système étant donné la multiplicité des ministères « clients » et des dispositifs.

**Au titre du domaine de la gestion** (applications transverses et support), le contrat prévoyait :

- L'unification des outils de recouvrement puis de paiement. Seule l'unification du recouvrement a été réalisée. Ceci s'explique notamment par le fait que la direction maître d'ouvrage, n'a pas eu les ressources humaines pour assurer sa partie.
- L'évolution de l'outil du suivi de la performance notamment dans le cadre du pilotage de l'activité contractuelle et de sa tarification. Le projet (PILACT, conduit en mode « agile ») est en développement mais le MVP (Minimal Vital Product) n'est pas encore atteint.
- L'adaptation de la comptabilité aux règles de la GBCP (décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique). Ceci a été réalisé.
- La mise en œuvre de la gestion des crédits d'intervention en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Ceci a été réalisé (SIREPA).
- L'achèvement de l'identification commune des bénéficiaires permettant d'effectuer des appariements des identifiants propres à l'ASP avec le numéro SIRET puis l'amélioration de la mise à jour de la Base de données nationale des usagers du ministère de l'Agriculture et de la Pêche. (BDNU). Ce chantier concerne au premier chef le domaine d'ISIS. Compte tenu des priorités fonctionnelles de ce domaine (payer les aides), ce chantier a été différé. En outre, la question d'une base unifiée au sein de l'ASP doit être mise en regard des développements de « France connect » et « France connect pro » pour lequel l'Etat qui est lui-même en cours de réflexion.

Enfin **la modernisation du réseau de communication** par passage à la téléphonie sur IP (internet protocol) a été effectuée.

En conclusion, mis à part les importantes difficultés relatives aux aides agricoles, le contrat a été respecté pour les projets techniques (notamment d'insertion de technologies innovantes) ou d'évolution applicative. Les projets support souffrent de ce que les directions maître d'ouvrage sont peu armées pour jouer leur rôle et que la maîtrise d'œuvre est accaparée par les projets « clients ». Enfin, les projets à forte interface externe notamment ceux liés à « France connect » sont tributaires de l'avancement des travaux des partenaires.

### 5.1.3 Les schémas directeurs : des documents utiles, à compléter dans un sens plus opérationnel

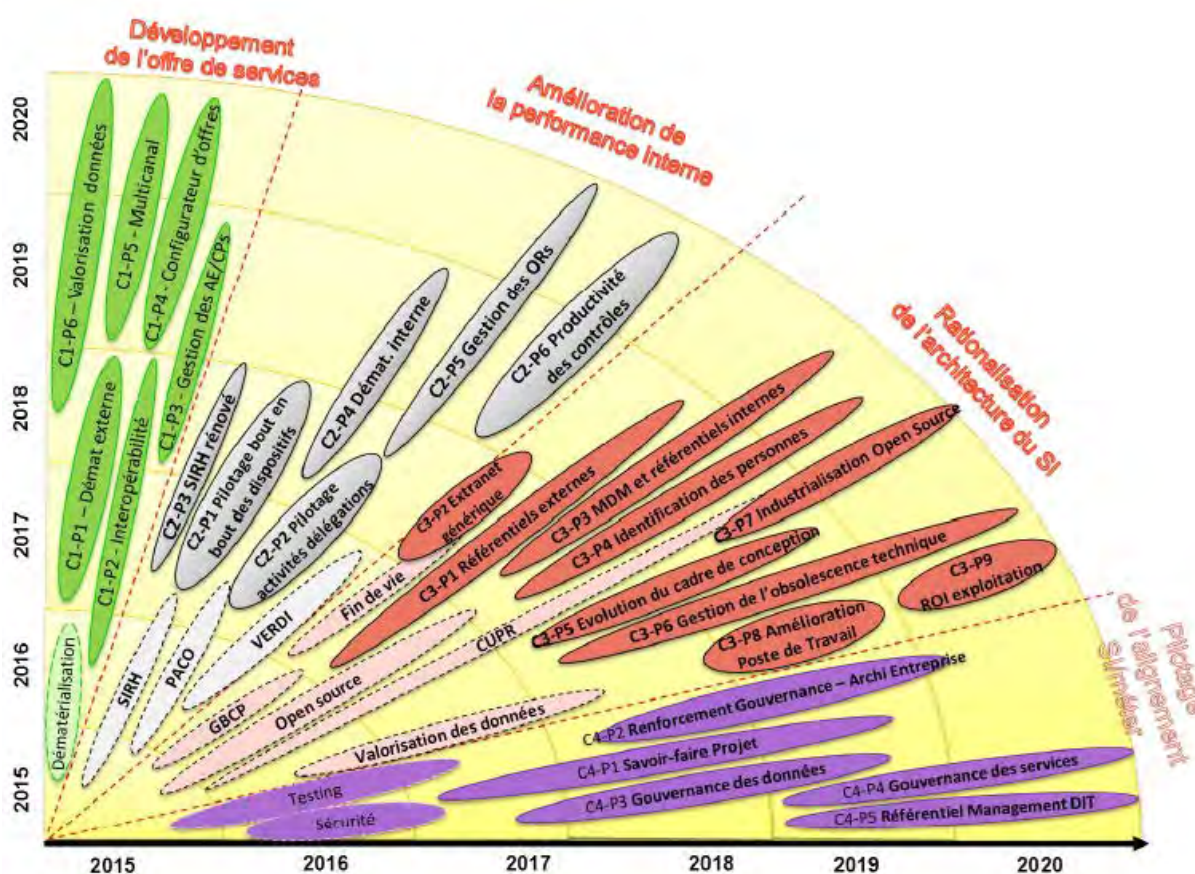
Devant la multiplicité des systèmes d'information et des donneurs d'ordre, et la forte dépendance à ces derniers en terme de contenu et de financement, la construction d'un schéma directeur informatique est ardue. Cette difficulté est illustrée par le fait qu'en deux ans (2015,2017), l'ASP a construit deux schémas directeurs qui répondent à deux approches différentes. Ils échoient en 2020.

Le premier se fonde sur deux enjeux : la robustesse du système (sécurité, fiabilité, rapidité et économie) et son agilité (adaptation aux besoins différents).

Il est en fait centré sur les travaux pour lesquels l'agence est autonome (et toujours maîtresse d'œuvre) c'est à dire essentiellement les progrès techniques transverses et les applications support. Il comporte une liste de projets précis, des échéances (cf schéma ci-dessous) et des budgets annuels (4 M€/an).

Il constitue une feuille de route pour la direction de l'informatique et des technologies mais pour la part où elle est *de facto* initiatrice ; en effet n'y figure pas ISIS ni les évolutions fonctionnelles propres à chaque « métier-client ». Le schéma ne représente ainsi qu'environ 10 % des dépenses informatiques annuelles. Ce schéma a été approuvé par le Conseil d'administration le 7 octobre 2015.

Graphique 1 : Architecture des schémas directeurs



Source : ASP, 2016

Dés mi-2017, a été entreprise la rédaction d'un nouveau schéma comme déclinaison du Plan stratégique mis en place par le Président de l'ASP à son arrivée.

Il fixe des grandes orientations à partir de deux sources :

- Le Plan Stratégique pour l'établissement dont il souligne trois axes :
  - Placer les usagers (bénéficiaires) au centre des préoccupations de l'Agence
  - Réussir les politiques publiques dans une démarche ouverte et partagée au sein de la sphère publique
  - Porter la transformation numérique de l'Agence afin d'assurer l'efficacité requise pour répondre aux orientations stratégiques

- Les attentes des tutelles :
  - Celles du ministère chargé de l'agriculture qui sont techniques (généralisation du « dites-le nous une fois » et des télé-procédures multi supports, mutualisation des composants applicatifs) et organisationnelles (sortir de la gestion des évolutions applicatives en flux tendu, renforcer la capacité de pilotage stratégique, équilibre entre internalisation et sous-traitance notamment de l'hébergement).
  - Celles du ministère chargé de l'emploi qui analyse l'ASP (missions, valeurs, matrice AFOM) et en déduit quatre objectifs détaillés : la performance des paiements (axe « tutelle »), la qualité du service (axe « usagers »), l'efficacité (axe « opérateurs »), l'agilité (axe « transformation numérique »).

La différence d'expression entre les deux ministères illustre deux approches de la demande de « clients ». L'un recense les bénéficiaires finaux et assigne des objectifs de résultats pour les satisfaire, l'autre prescrit des moyens à mettre en œuvre.

A partir de ce contexte, le schéma fixe cinq axes :

- Accroître la maîtrise du Système d'Information de l'agence, en capitalisant sur les compétences stratégiques et en adaptant les pratiques d'externalisation (ré-internaliser les fonctions clés, adapter la politique d'hébergement des applications informatiques, redéfinir les modalités des Marchés de Tierce Maintenance Multi-Applicative (TMMA)).
- Généraliser une nouvelle gouvernance des projets informatiques, notamment par la mise en place pour chaque projet d'un directeur de programme porteur des enjeux « métiers » et des relations avec les « clients » et d'un directeur des opérations coordonnant la conception et la réalisation du projet et assurant le pilotage contractuel, budgétaire, technique et qualitatif.
- Développer la cybersécurité au sein de l'établissement.
- Améliorer la performance du Système d'Information de l'agence (urbanisation, dématérialisation, développer l'interopérabilité, gestion documentaire, résorption de la dette technique).
- Innover pour conduire la transformation numérique de l'établissement et s'adapter aux attentes sociétales en pleine évolution.

Chacun de ces axes donne lieu à une liste d'action de granularité variable.

Après ces principes directeurs transverses, une revue des évolutions souhaitables des applications « métier » ou « support » est effectuée.

L'ensemble constitue une somme considérable de tâches à accomplir dans laquelle toutes les bonnes pratiques organisationnelles ou techniques apparaissent.

Les moyens de mise en œuvre prévoient le principe d'un vaste chantier relatif aux ressources humaines, une maîtrise budgétaire par l'analyse du coût/efficacité et un pilotage par la direction générale assistée par une mission (Mission de la gouvernance et de la sécurité des systèmes d'information).

Il n'est pas fixé d'échéance, de budget, de ressources humaines, pour les différentes actions qu'elles soient transverses ou spécifiques aux applications. Cet exercice usuel dans un schéma directeur permettrait de conforter le réalisme de ce schéma ambitieux. Il est vrai que l'exercice est difficile pour un pan du projet compte tenu de la dépendance aux choix fonctionnels et aux allocations financières des tutelles et clients.

Ce schéma n'a pas encore adopté. L'année 2018 a permis des échanges avec les tutelles techniques. En outre des choix structurants dépendent des arbitrages gouvernementaux (spécialement sur le FEADER) qui sont pour certains encore en instance. Enfin la tutelle financière a demandé fin 2018 qu'il soit complété par un volet financier dont on a mentionné ci-avant la difficulté. Il devrait être soumis au conseil d'administration de mars 2019.

Comme on le voit les schémas se placent à partir d'un diagnostic convergent à deux niveaux différents, le premier constituant d'une certaine façon, une déclinaison opérationnelle et pour un champ circonscrit, de la stratégie du second.

#### 5.1.4 Conclusions : renforcer la maîtrise d'ouvrage et conforter le financement des investissements

L'ASP est dans la position d'un fournisseur de service dont l'activité repose sur une large composante informatique. A ce titre, deux questions se posent:

- Quel rôle doit-elle jouer dans le processus informatique ?
- Comment financer les investissements nécessaires ?

Se posera ensuite la part que le contrat d'objectif doit prendre en compte dans les réponses.

##### **Première question : quel rôle informatique pour l'ASP ?**

Au titre de la maîtrise d'ouvrage, le modèle est unique : elle est exercée par chaque direction ; les directions métier s'étant en outre dotées de leur propre service d'assistance à la maîtrise d'ouvrage. Ceci conduit à une faiblesse de la maîtrise d'ouvrage des directions support. Elles n'ont pas de projets suffisamment fréquents ni les ressources humaines pour construire leur propre service d'assistance et ne peuvent recourir qu'à une assistance externe.

Au titre de la maîtrise d'œuvre, les deux réponses opposées coexistent au sein de l'agence : à côté, pour ISIS, de l'externalisation complète de la maîtrise d'œuvre chez un prestataire unique (hébergement, exploitation, développement nouveau ou de maintenance, co-conception), est pratiquée la maîtrise d'œuvre interne non moins complète pour le reste du système. Ces deux modèles résultent de choix anciens faits par les établissements ancêtres de l'ASP. Chaque modèle a ses avantages et ses inconvénients qui font l'objet de débats nourris dans le monde des systèmes d'information.

La direction de l'informatique et des technologies maître d'œuvre interne, n'ayant pas les ressources humaines pour assurer l'intégralité de la charge a sous-traité certains pans d'activité, à l'origine des activités de développement, mais cette sous-traitance s'est diversifiée à des domaines moins « neutres » sous la pression de demandes des « clients » tenus par les délais. Dans le même sens, la diversification et la spécialisation des technologies de l'informatique ne permet plus à une structure de petite taille de couvrir l'intégralité de la maîtrise d'œuvre. En outre, la relation contractuelle devient ambiguë entre un prestataire en principe répondant à la direction de l'informatique comme son sous-traitant mais, si son rôle est important, en fait en relation privilégiée avec la direction métier, maître d'ouvrage (en fait son service d'AMOA). Cette ambiguïté semble être levée par le schéma directeur qui prévoit qu'un directeur des opérations (dans la direction métier) assurera le pilotage des contractants mais cela aboutirait à un éclatement de la maîtrise d'œuvre.

Les relations entre les différents maîtres d'ouvrage/assistants à maître d'ouvrage internes semblent ténues. Celles entre la maîtrise d'ouvrage d'ISIS et la maîtrise d'œuvre interne semblent encore moins denses. Il n'apparaît donc pas qu'il existe de structure d'une part qui capitalise l'expérience de maîtrise d'ouvrage au sein de l'établissement et d'autre part qui soit en charge d'une expertise technique à son profit.

Le schéma évoque largement mais indirectement ces questions. Il y répond par la ré internalisation de prestations, la révision des marchés de maintenance multi applicative ou de politique d'hébergement. Il semble donc prendre le parti implicite d'un renforcement de la maîtrise d'œuvre interne mais en même temps le rôle des directeurs d'opération semble aller vers son éclatement. Le choix stratégique mériterait d'être explicité.

Le renforcement de la maîtrise d'œuvre interne nécessitera des moyens humains notables et croissants au cours du temps pour suivre la diversification et la spécialisation technologique. En effet, il est peu vraisemblable que le seul remplacement de la vague de départ de 2020 permette à lui seul ces diversification et spécialisation (sans préjudice des difficultés de recrutement par le secteur public de tels profils, difficultés évoquées par le schéma).

Ce choix ne semble pas s'étendre à ISIS car il est vraisemblable que sa reprise en propre est jugée comme hors de portée. Le souci de maîtriser cette externalisation est patent mais la réponse paraît être la segmentation des marchés dont celui de l'hébergement, composante accessoire de l'informatique actuelle.

A côté d'un renforcement de la maîtrise d'œuvre interne et du maintien de l'externalisation d'ISIS qui sont la poursuite améliorée de l'organisation actuelle un scénario alternatif est envisageable. Il consisterait à ce que :

- La maîtrise d'œuvre interne soit circonscrite aux pans jugés stratégiques, de haute valeur ajoutée, ou de fortes technicité des équipes actuelles ;
- Une structure transverse soit constituée et dotée :
  - D'une expertise du pilotage des prestations externalisées.
  - D'une expertise technique permettant que les maîtres d'ouvrage puissent évaluer les travaux externalisés au-delà du pilotage.
  - D'une veille technologique.
  - D'une composante d'architectes technique et fonctionnel pour garantir la mise en place de briques communes, source d'économie et de mise à l'état de l'art coordonnée.

Cette structure pourrait être progressivement l'assistante à maîtrise d'ouvrage de toutes les directions, en commençant par les directions supports.

Ce scénario pourrait être moins gourmand en ressources humaines et aurait probablement plus de chance d'être assuré par redéploiement des compétences actuelles et l'évolution des postes lors de la vague de départ de 2020 que le scénario plus ambitieux qui précède. Il se heurterait toutefois à :

- La forte culture en silo des directions métiers et à la difficulté d'établir le bon équilibre entre leur compétence propre et celle de la structure transverse pour tirer parti de la synergie sans perdre le contact et la réactivité avec les clients.
- La réticence à abandonner des pans de maîtrise d'œuvre toujours perçus comme des abandons de souveraineté ou de mépris de la technicité interne.



En résumé, l'ASP peut poursuivre deux objectifs : développer sa SII (Société de services informatiques) interne et renforcer sa maîtrise d'ouvrage. Les deux sont louables, mais aura-t-elle les moyens de les atteindre concomitamment et d'organiser en plus une synergie entre elles ?

### **Seconde question : quel financement des investissements informatiques**

Les investissements informatiques sont coûteux : ils représentent une trentaine de millions d'euros par an, avec des pics conjoncturels d'une quarantaine. L'obsolescence de certaines applications ou de leur socle technique, les évolutions technologiques, les évolutions fonctionnelles (nouvelle PAC, évolution de aides du secteur de l'emploi et de la cohésion sociale, émergence des dispositifs du développement durable) laisse augurer au moins de leur stabilité. La part des investissements transverses est minime : au mieux 10% mais bien souvent beaucoup moins.

Progressivement, l'établissement met en place une politique salubre de financement des applications « métiers » par les clients lors du lancement d'un dispositif. Cette politique évite que l'ASP porte le risque que l'interruption de la prestation lui laisse la charge résiduelle d'une application non amortie. Elle lui évite aussi un préfinancement sur son fonds de roulement (qui, de plus, est aujourd'hui insuffisant pour le faire).

Par contre cette politique ne traite pas des coûts indirects d'une part des briques transverses, d'autre part des fonctions support et enfin des investissements de veille technologique (y compris de prototype). Dans une SII, ces investissements sont permis par l'autofinancement. L'ASP souligne dans des documents convaincants que sa capacité d'autofinancement ne lui permet plus d'investir suffisamment. En outre, celle-ci va fléchir du fait même que les dotations aux amortissements des applications métiers seront neutralisées.

Un sous-investissement dans ces domaines n'est pas souhaitable :

- Il incite à mettre en place des solutions spécifiques dans chaque application – pré finançables par le client - plus que des briques génériques souvent plus coûteuses au départ (par exemple : progiciel, moteur de règles ou de calcul) et dont on ne peut lui imputer l'intégralité du coût ni assurer le financement. Cela va donc à l'encontre d'une standardisation des composants, source d'économie en déploiement initial cumulé sur les projets, en maintenance, en veille technologique toutes choses qui sont l'essence même de la spécialisation de l'ASP.
- Il retarde l'évolution ou l'unification des applications transverses, avec les mêmes inconvénients que précédemment outre ceux d'augmenter la charge des usagers. Qui pourrait croire que l'ASP n'a pas de chaîne unifiée de paiement ?
- Il va à l'encontre de la demande des clients de disposer de service à l'état de l'art (pour eux-mêmes et les bénéficiaires de leurs aides) si l'ASP ne peut leur proposer des solutions qu'elle a testées et qu'elle maîtrise. Doit-on trouver un client pilote « essayeur de plâtre » ?

La solution est difficile :

- soit les clients acceptent que l'ASP fasse un bénéfice qui renforcera sa capacité d'autofinancement, ce qui ne va pas dans le sens d'une facturation à coût complet strict.
- soit ses tutelles versent une dotation ad hoc en considérant qu'il relève de leur responsabilité d'« entretenir à l'état de l'art » les investissements informatiques socle de leur établissement. Dans ce cas, les clients tiers bénéficieront gratuitement de ce concours (s'il est neutralisé dans le coût facturé) ou l'ASP s'enrichira sans cause (dans le cas contraire). Le large recouvrement entre clients et tutelles limite la difficulté mais une montée en puissance des collectivités ou du ministère de l'écologie le remettait en cause.

## Quelle place de l'informatique dans le contrat d'objectif et de performance ?

L'étendue et la profondeur du rôle de l'ASP dans le processus informatique ne sont pas complètement tranchées par le projet de schéma stratégique mentionné précédemment. Selon celles-ci, les moyens humains (et in fine le plafond d'emploi) et financiers peuvent être très différents. Un scénario serait que le contrat arrête cette étendue et cette profondeur. Il garantirait les moyens. Compte tenu des ambitions du schéma mais de son absence d'évaluation des moyens nécessaires, des travaux spécifiques sont indispensables pour ajuster ambition et moyens. Ceci pourrait conduire à ce que le contrat prévoie seulement qu'une déclinaison opérationnelle du schéma adoptée par l'agence et ses tutelles arrêtera ces sujets.

Le contrat ou cette déclinaison doit arrêter les exigences techniques structurantes, précises et mesurables (par exemple dans les domaines de l'hébergement, de la sécurité, de l'inter-opérabilité avec des objets déterminés, ...) que les tutelles ne souhaitent pas laisser au libre choix de l'établissement.

Les applications « métiers » sont étroitement dépendantes de décisions politiques françaises ou européennes dont la chronologie est indépendante de celle du contrat. Ainsi le contenu du premier pilier de la PAC d'après 2020 n'est pas défini (50% de l'informatique) ni celui du second pour lequel l'organisation nationale est, en outre, aussi en suspens (25%).

Le contrat ne peut donc que fixer des principes qui seront instanciés en temps utile pour chaque dispositif. Ils pourraient être :

- La conclusion d'un contrat de service pour chaque dispositif lors de son démarrage ou lors de sa révision structurelle.
- La définition d'un cadre des responsabilités respectives des « clients » et de l'ASP dans les choix du système d'information du dispositif si les tutelles ne souhaitent pas laisser totalement libre l'établissement de les arrêter dans le contrat précité.
- L'obligation du financement intégral des investissements informatiques au démarrage.

Enfin, le contrat ou la déclinaison opérationnelle du schéma doit fixer un programme pluriannuel de rénovation du système d'information transverse et support et de veille technologique et en garantir les moyens.

## 5.2 Politique immobilière : poursuivre la réorganisation et la rationalisation

Le projet de SPSI 2015-2019 approuvé par le CA de mars 2015 avait été suspendu jusqu'à la parution de la circulaire du premier Ministre du 19 septembre 2016 fixant les nouvelles orientations de la politique immobilière de l'Etat

Le SPSI suivant devait s'articuler autour de deux volets complémentaires : l'un établissant un diagnostic et le second plus stratégique. En 2017, la rédaction du document a été différée car la mise à jour des données bâtimentaires dans le Référentiel Technique (RT) du portail immobilier de l'Etat a été réalisée mais restait en attente de validation par les services locaux de France Domaine afin de pouvoir établir le volet « diagnostic ».

Toutefois, en accord avec le Bureau du patrimoine immobilier du MAA, le planning des phases d'élaboration du SPSI a été fixé de manière à présenter le projet de SPSI 2018-2022 au conseil d'administration de septembre 2018.

Le SPSI vise à rationaliser l'occupation des sites dans la continuité de la réorganisation des directions régionales suite à la réforme territoriale de l'Etat, et adapter les locaux aux besoins nouveaux résultant de la transformation de l'activité de l'ASP, des mutations technologiques et de la gestion de projets en mode agile.

Afin de satisfaire aux objectifs de la politique immobilière de l'Etat en matière de rationalisation et de performance immobilière, et de réalisation d'économies, l'ASP indique qu'elle a initié depuis sa création en 2009 une démarche d'optimisation des surfaces occupées qui a permis de réduire le nombre de sites de 48 à 36 et de réduire la surface totale occupée de plus de 16 %.

En 2017, la poursuite de cette politique s'est traduite par le déménagement de la direction régionale de La Réunion dans des locaux plus petits et la restitution aux bailleurs des locaux annexes de Clermont-Ferrand et d'un étage de bureaux à Mayotte.

Le ratio moyen SUN/Poste de travail des sites occupés au 31/12 est ainsi passé de 11,24 m<sup>2</sup> en 2016 à 11,13 m<sup>2</sup> en 2017.

### **5.3 Politique d'achat : un effort encore insuffisant compte tenu des ambitions affichées**

Le décret n° 2016-247 du 3 mars 2016 créant la Direction des Achats de l'Etat (DAE) et relatif à la gouvernance des achats de l'Etat dispose que cette direction élabore, après concertation interministérielle au sein du comité des achats de l'Etat, dans le cadre de la politique des achats de l'Etat, les stratégies interministérielles concernant les achats relevant d'une même famille et portant sur les besoins communs à plusieurs ministères.

Ce texte prévoit en outre que son directeur rende compte au Premier ministre et au ministre chargé du budget, notamment dans un rapport annuel, des actions mises en œuvre dans les services de l'Etat et des établissements publics de l'Etat.

La direction des achats de l'Etat (DAE) a donc adressé à l'ASP des tableaux lui permettant d'établir un bilan des actions en matière d'achats conduites en 2017, à partir du plan d'actions achat établi au titre de cette même année et de la programmation des achats pour la période 2018-2021.

L'ASP a donc présenté le bilan des actions entreprises en 2017 et définit les axes d'amélioration à privilégier à compter de 2018 en matière d'achats :

- anticipation pour le lancement des procédures: certaines actions n'ont pas pu être conduites, d'autres l'ont été bien que non prévues initialement ;
- améliorer sa connaissance du réseau des fournisseurs pour une optimisation de la mise en concurrence et de la contractualisation ;
- améliorer l'estimation des coûts, des écarts sont parfois constatés entre le budget estimé du marché et le montant de l'offre retenue ;
- mieux prendre en compte des aspects sociaux et environnementaux dans les procédures d'achats ;
- développer le recours à l'UGAP dès lors qu'il s'agit de la solution économiquement la plus avantageuse,
- recourir aux marchés interministériels, pour bénéficier de l'effet « mutualisation ».

Le tableau retrace les marchés notifiés entre le 1er janvier et le 31 décembre 2017, dont les montants sont les plus significatifs.

Pour ce qui concerne la programmation 2018 et la programmation 2019-2021, les modalités d'action d'achat économique sont les mêmes que celles identifiées pour 2017. On peut constater que l'ASP se contente de fournir un service minimum en matière de politique d'achat bien que pour 2018 la prévision de dépense au titre des achats est de 42 M€ et l'économie envisagée s'élève à 0,69 M€, soit 1,6 %.

Pourtant l'objectif visé par la réforme de 2016 de la politique de l'achat de l'Etat était d'amplifier les économies achats réalisées chaque année en les faisant passer en trois ans de 500 à 700 millions d'euros par an sur l'ensemble du périmètre Etat, organismes et établissements publics représentant environ 26 milliards d'euros (hors défense et sécurité), ce qui correspond à une baisse moyenne de 2,3 % sur 3 ans.

Si les achats de l'Etat et les achats des établissements publics et organismes doivent être effectués dans les conditions économiquement les plus avantageuses, ils doivent également respecter les objectifs de développement durable et de développement social ; être réalisés dans des conditions facilitant l'accès des petites et moyennes entreprises à la commande publique ; contribuer à la diffusion de l'innovation.

Comme l'indique la DAE la réalisation de ces objectifs passe par :

- une gouvernance renforcée dans la décision et la mise en œuvre de la politique des achats de l'Etat, la rationalisation des organisations achat dans les ministères,
- le développement de la professionnalisation des acteurs de la fonction achat grâce à une offre de formation adaptée et à l'animation d'un réseau social professionnel,
- la création d'une filière achat commune aux ministères et aux établissements publics,
- le développement du système d'informations des achats.

Ces objectifs gagneraient à être réalisés de manière conjointe par les opérateurs du ministère chargé de l'agriculture dans un cadre mutualisé.

#### **5.4 Fonctions support à mutualiser : la création de plateformes communes aux opérateurs du ministère de l'agriculture**

Par courrier du 5 janvier 2018, la secrétaire générale du MAA a fixé le périmètre des nouvelles mutualisations à engager entre FAM, l'Odeadom, l'Agence Bio et l'INAO dans le cadre du renouvellement de leurs COP respectifs.

Certaines mutualisations ont été proposées par les établissements précités, il s'agit de :

- la mise en place d'un outil de suivi d'activité commun au MAA et à ces établissements ;
- la mutualisation physique de la documentation et l'achat en commun des accès aux bases d'informations ;
- le développement d'une ingénierie et d'une offre de formation commune ;
- le partage d'un inspecteur Santé au travail commun aux établissements ;
- la mise en place d'un intranet commun.

En complément le MAA demande en outre que soit envisagé :

- le déménagement de l'Agence Bio au sein de l'Arborial ;
- l'objectif d'un regroupement sur un même site, lorsque l'occasion se présente, des services déconcentrés des opérateurs avec ceux de l'Etat ;
- le rapatriement, lorsque cela est possible et pertinent, des données hébergées en interne ou à l'extérieur des opérateurs vers les serveurs OSHIMAE gérés par le MAA à Toulouse.

En ce qui concerne la réforme du système d'études et d'observatoires, le MAA propose de maintenir au niveau de chaque opérateur la « collecte » avec un objectif de systématisation et d'harmonisation des modes de collecte, de regrouper les données dans un outil unique par exemple celui mis en place par FAM (Visio), et de confier la mission « valorisation et production d'études » à la mission « Marchés, études et prospectives » (MEP) de FAM à travers l'élaboration d'un programme de travail construit en commun avec l'ensemble des opérateurs et le MAA et validé par chacun des conseils d'administration.

Dans le cadre de la révision des COP, il est proposé par le ministère chargé de l'agriculture de compléter ce premier volet de mutualisations par le développement de plateformes communes pour les fonctions supports. A cette effet, le MAA :

- fixe à FAM l'objectif de développer une « offre de service » à destination des autres opérateurs de Montreuil, à l'exception de l'ASP, sur les sujets ci-dessous ;
- fixe à l'INAO, l'ODEADOM et au GIP Bio l'objectif d'adhérer aux plateformes développées par FAM.

Ces plateformes concerneront les sujets suivants :

- mise en place d'un centre de service comptable pour le paiement de l'ensemble des dépenses hors intervention. Une expérimentation concernant l'ensemble des dépenses pourrait être envisagé concernant le GIP BIO ;
- mise en place d'un SI RH unique (RenoRH) dont la gestion et l'administration seraient confiées à FAM. Chaque opérateur conserverait toutefois la gestion de ses propres RH ;
- mise en place d'un accompagnement à la gestion de projet SI : FAM serait responsable, pour le compte des opérateurs concernés, de la conduite des projets de rénovation du SI (encadrement de l'assistance à maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre) sous le contrôle du service de la modernisation du MAA ;
- création d'une plateforme d'appui juridique et de suivi des marchés publics.

La mission considère qu'à l'exception du rattachement à un centre de service comptable commun pour les dépenses hors intervention, des achats informatiques, de la gestion des données à Toulouse ou de l'accompagnement à la gestion des projets SI, l'ASP devrait être associée aux 4 autres établissements pour l'ensemble des autres mutualisations des fonctions support.

**Recommandation n°5 : Mutualiser les fonctions support de l'ASP (hors agence comptable et système d'information) avec celles des opérateurs dans la mouvance du MAA.**

## 6 EVALUATION DU COP : UN DOCUMENT PERFECTIBLE, DES RESULTATS SATISFAISANTS

### 6.1 Qualification des objectifs et analyse des indicateurs : un cadre cohérent, mais insuffisant opérationnel

Le COP comprend 87 objectifs et 30 indicateurs. Un tableau de suivi des indicateurs précisant l'atteinte des objectifs à la fin de l'année 2017 figure en annexe 7.

Ceux-ci peuvent concerner la mise en œuvre de politiques sectorielles (emploi, agriculture) ou l'organisation interne et l'efficacité de l'ASP. Cette richesse confère à une hétérogénéité qui pénalise la lisibilité générale et interroge sur la hiérarchisation des objectifs.

Pour autant, l'organisation des objectifs conserve une relative cohérence au regard de leur nombre. Elle permet en outre de limiter l'affectation des objectifs aux directions métiers ou transversales et de garantir au mieux la responsabilisation des personnes et des structures au sein de l'ASP.

Il n'en reste pas moins que les objectifs présentent des champs très variables, allant du très large au très restreint, certains constituant pratiquement des actions alors que d'autres s'apparentent plutôt à des principes directeurs.

En passant en revue les objectifs au regard de leur portée dans le temps, on trouve là aussi une palette très large, allant de l'objectif pouvant être atteint dans l'année alors qu'un autre relèvera plus d'une vigilance perpétuelle ou récurrente que doit avoir l'établissement dans son activité : plus des ¾ des objectifs correspondent à des engagements récurrents, alors que moins d'1/4 visent un achèvement en fin d'exercice triennal. Cette forte hétérogénéité permet de mieux comprendre pourquoi moins de la moitié des objectifs sont assortis d'indicateurs et que les indicateurs choisis ne permettent le plus souvent que de mesurer un volet restreint de l'objectif.

Sur les 30 indicateurs, un tiers sont de nature transversale, le plus souvent générique (taux d'agent ayant eu une formation dans l'année, taux de travailleurs handicapés, respect du plafond d'ETP, nombre de mètres carrés par agent, etc.), la très grosse majorité des indicateurs des sphères métier (agricole et emploi-formation) est constituée de délais et de prise en charge de dossiers. L'ASP affiche l'atteinte de la valeur cible des indicateurs pour les deux tiers d'entre eux.

Deux éléments de contexte ont eu une incidence majeure sur la mise en œuvre du COP :

- Le renouvellement de l'équipe dirigeante de l'établissement : le PDG et son adjoint sont arrivés à l'issue de la préparation du COP actuel ; ils n'ont pas participé à sa rédaction et à sa mise au point. Le COP a été signé près d'un an après son renouvellement. Sauf 2 ou 3 membres, toute l'équipe de direction actuellement présente n'a pas vécu le précédent COP ni la conception du nouveau.
- La réforme de la PAC, le transfert du deuxième pilier de la PAC aux régions et surtout la rénovation du système d'information géographique imposé par l'Union Européenne ont généré un état de crise pendant plusieurs mois, situation dont la gestion a été la priorité majeure de l'établissement.

Compte tenu des modalités de fonctionnement de l'établissement, il est peu probable que l'atteinte des objectifs du COP ait été un instrument de premier plan pour le pilotage de l'agence. En ce sens, le COP est plutôt considéré comme un exercice imposé auquel il convient de se soumettre plus qu'il ne sert d'outil de gouvernance de la maison ASP.

## 6.2 Qualité des processus de production des données : une méthodologie non auditable

Les travaux de la mission ont essentiellement concerné les directions « métier ».

De manière générale, les auditions conduites ainsi que les documents transmis n'ont pas permis d'apprécier la qualité des processus de production des données.

Des échanges, la mission a retenu l'existence de difficultés pouvant être liées à :

- la rareté de la compétence capable de produire l'indicateur,
- l'absence de maîtrise ou de vérification des données permettant d'élaborer l'indicateur
- une méthodologie pas toujours stabilisée sur la durée du COP pour produire l'indicateur
- l'absence de fiches méthodologiques de calcul de l'indicateur
- l'impossibilité de remonter aux données primaires ayant permis de calculer l'indicateur (absence de piste d'audit)

Sauf pour la direction en charge du premier pilier de la PAC dont le plan de charge n'a pas permis de rencontre avec les missionnaires, les autres directions « métier » ont été sollicitées pour fournir les moyens de recalculer un indicateur parmi ceux dont elle a la responsabilité : les missionnaires n'ont pas été en mesure de procéder à un seul recalcul.

La mission n'a pas eu connaissance de travaux du service d'audit interne destinés à vérifier la fiabilité des indicateurs. Cette situation est de nature à porter atteinte à la qualité du pilotage de la performance, et à l'efficacité de l'exercice de la tutelle.

**Recommandation n°6 : Assurer, dans le cadre du suivi du prochain COP, l'auditabilité de l'ensemble des indicateurs par la mise à disposition de fiches méthodologiques rendant compte du mode d'élaboration de chaque indicateur, et par la conservation des données brutes permettant une reperformance.**

## 6.3 Degré d'atteinte des objectifs : un bilan globalement satisfaisant

### **Suivi du COP au sein de l'établissement**

A l'ASP, la Direction des Objectifs et de la Performance (DOP) assure le suivi du COP, dans un dispositif clair et structuré. Cette direction interroge chaque année les directeurs métiers et transverses sur le suivi des objectifs et des indicateurs ; le directeur délégué de l'ASP est mobilisé et son implication est déterminante. Cette interrogation est planifiée pour permettre la production d'un tableau de bord de suivi accompagné d'un rapport circonstancié et d'un support de présentation synthétique. La présentation de ce rapport et de ses différentes pièces est assurée par le PDG devant le Conseil d'Administration et devant les tutelles. Cet exercice annuel est régulier et conduit année après année selon un dispositif stabilisé et connu.

Toutefois, que cela soit pour les directions métiers, les directions transverses, la direction générale ou la direction en charge du suivi (DOP), ce suivi paraît être perçu plutôt comme une contrainte que comme un outil de pilotage et d'orientation. Pour les directions « métier », renseigner les indicateurs et les objectifs qui les concernent relèvent d'une corvée et d'un surcroît de travail dont ils s'acquittent aussi prestement que possible jusqu'au même exercice de l'année suivante. De surcroît, le fort turnover au niveau de l'encadrement des directions a fait découvrir cet exercice annuel à de nombreux

cadres, le plus souvent des directeurs adjoints, par ailleurs lourdement chargés dans leur travail quotidien. Dans aucune de nos auditions nous avons perçu que le COP constituait un outil de pilotage de l'activité des services.

S'agissant du degré d'atteinte des objectifs, il ne peut être ignoré que, pour nombre d'entre eux, l'opérateur est dépendant, parfois fortement voire totalement de la tutelle.

A titre d'exemple, la communication dans les délais à la Commission Européenne des données financières et techniques suppose que chaque acteur autre que l'ASP assume sa fonction et sa responsabilité dans le délai prévu; au titre de l'emploi et de la cohésion sociale, une dématérialisation des processus de gestion suppose une validation préalable du ministère de tutelle : sans celle-ci, la non atteinte de l'objectif peut difficilement être imputable à l'ASP. Un récent rapport conjoint du CGAAER et de l'Inspection Générale des Finances concernant les apurements communautaires avait souligné que la responsabilité de l'ASP était clairement minoritaire. Il en est de même pour le suivi de plusieurs des objectifs du COP.

En lien avec la fonction principale de l'opérateur, certains objectifs sont récurrents et annuels, par exemple, payer la campagne PAC dans les délais : ainsi l'atteinte de l'objectif une année ne vaudra que temporairement.

Parmi les 87 engagements du COP, 53 ont des pilotes uniques et 34 sont copilotés. Ce dernier cas constitue potentiellement un risque de déresponsabilisation : nous n'avons pas relevé ce cas de figure car le copilotage, lorsqu'il est mis en place, est plutôt bien périmétré, chacun ayant un rôle et un champ propres.

Pour les engagements assortis d'indicateurs, nous avons constaté que le calcul des indicateurs n'était généralement réalisé qu'au moment de l'exercice annuel de collecte des informations par la DOP. Pour le suivi des engagements sans indicateurs, l'appréciation de l'atteinte des objectifs est laissée à l'appréciation subjective de la direction pilote, ce qui pose la question de l'objectivité et de l'impartialité de la réponse, cette direction pilote ayant une tendance naturelle à chercher et pointer les causes externes ayant été contrariantes.

### **Atteinte des objectifs**

Le contrat d'objectifs et de performance comprend 87 engagements et 30 indicateurs. Le volet agricole représente près de la moitié des engagements et 40 % des indicateurs métier.

**Tableau 8 : Engagements et indicateurs par domaine**

<b>Domaines</b>	<b>Engagements (nb)</b>	<b>Engagements (%)</b>	<b>Indicateurs (nb)</b>	<b>Indicateurs (%)</b>
<b>Agricole PAC</b>	24	28	12	40
<b>Emploi/cohésion sociale</b>	10	11	8	27
<b>Autres politiques/cohésion/pêche</b>	16	18	0	0
<b>Amélioration des performances et de la productivité (transverse)-RH</b>	13	15	5	17
<b>Adaptation du SI</b>	12	14	1	3
<b>Soutenabilité budgétaire/optimisation de la performance</b>	12	14	4	13

Source : ASP



De manière générale, fin 2017, 98 % des engagements étaient en cours (l'essentiel des engagements est récurrent et repris des précédents contrats d'objectifs et de performance) ou terminés.

Au niveau des indicateurs, les deux tiers des cibles étaient atteintes ou dépassées. Les indicateurs non atteints se répartissent ainsi qu'il suit :

Tableau 9 : Indicateurs non atteints, par domaine d'objectifs

Domaine	N°	Libellé
PAC	4	Délai de communication à la Commission européenne des statistiques
	6	Niveau de conformité aux critères d'agrément
	9	Respect des dates cibles de mise en production des outils de gestion dans OSIRIS
	12	Coût de mise en œuvre des aides du 2e pilier (part ASP)
Emploi	13	Délai moyen de prise en charge des dossiers complets : emploi (CUI/EAV)
	14	Taux de dossiers Emploi (CUI/EAV) pris en charge dans les 5 jours
	16	Taux des annexes financières prises en charge pour les mesures de l'IAE en 15 jours ou moins
RH	21	Effort de formation
	23	Taux légal d'emploi de travailleurs handicapés et assimilés
Gestion	26	Taux d'appariement PACAGE/SIRET

Source : *Compte rendu d'exécution du COP, 2017*

Un contraste existe entre l'atteinte globale des objectifs et la persistance d'un certain nombre d'indicateurs présentant un écart en exécution. Il convient de distinguer entre les domaines, afin d'apprécier la portée de cette dissonance.

### **Domaine agricole**

L'objectif assigné portait, au titre du premier pilier, sur le recalage du calendrier et la réalisation de paiements. Cet objectif a été atteint. Au titre du second pilier, l'objectif visait la réalisation des outils pour accélérer les engagements et les paiements. Là aussi, l'objectif a été atteint.

**S'agissant des indicateurs**, la mission estime que, compte tenu des progrès enregistrés au cours de la période sous revue, les écarts constatés sur quatre valeurs-cibles ne reflètent pas une insuffisance liée à la qualité des procédures internes, dès lors qu'une partie des leviers de performance n'est pas à la disposition de l'opérateur. A l'exception de l'indicateur 12, les critères retenus ne sont susceptibles de faire l'objet ni d'un dialogue de gestion en amont, ni d'un effort managérial immédiat en aval. Ces indicateurs doivent donc être relativisés dans leur portée.

### **Emploi et cohésion sociale**

Dans le domaine de l'emploi et de la cohésion sociale, 2017 a été l'année de l'Embauche PME avec une maîtrise du processus de gestion et de paiement de plus d'un million de dossiers.

Dans le domaine des contrats aidés, l'indicateur des délais et des moyens de prise en charge des dossiers complets a pratiquement atteint le délai de 20 jours.

Dans le domaine de la formation professionnelle, l'accélération du déploiement de Defi, l'outil de gestion de la rémunération des stagiaires, a permis de couvrir fin 2017 80 % des territoires par ce logiciel qui apporte une plus grande dématérialisation.

**S'agissant des indicateurs**, les trois valeurs cible révèlent, par contraste avec le domaine agricole, une insuffisance de la qualité de service qui doit toutefois être relativisée compte bien tenu de la faiblesse des écarts en jeu, et du niveau d'ambition défini lors de la fixation de l'objectif, que la mission juge élevé. Sur la base d'une consultation des documents méthodologiques concernés (guides et abaques), la mission estime que l'opérateur doit poursuivre son effort pour atteindre les objectifs fixés, mais que le maintien du niveau d'exigence fixé dans ses processus métiers ne permet pas des ajustements soudains. A titre d'illustration, le passage du délai moyen de prise en charge des dossiers emploi de 21,6 jours à 20 jours ne peut être en soi considéré comme une amélioration de la qualité de service qu'à procédure constante, c'est-à-dire en maintenant le même niveau de contrôle et de sécurité dans l'instruction. Il importe donc de relativiser ce type d'indicateur.

### **Gestion, pilotage et ressources humaines**

L'ASP a réalisé en 2017 un travail portant sur le pilotage et la gouvernance des projets informatiques pour prendre en compte les nouveaux aspects de dématérialisation, d'interopérabilité, de relations avec l'utilisateur et de maîtrise du système d'information et d'innovation technologique. Fin 2017 ce projet de schéma n'était pas validé officiellement bien qu'il intégrait certaines orientations gouvernementales liées à la transformation numérique. L'ASP a différé sa validation pour vérifier sa cohérence et sa compatibilité avec les schémas directeurs encore à venir de ses ministères de tutelle.

Dans le domaine du pilotage et de la performance de gestion, l'ASP a lancé la modernisation de son système d'information et de pilotage de l'activité afin de progresser dans le domaine de la performance et de la réduction des coûts. Ce système dénommé PILATE a pour ambition de travailler plus efficacement avec les directions régionales, et d'étendre la démarche de rééquilibrage de l'activité dans les domaines autres que la rémunération professionnelle : emplois et activité agricole.

**S'agissant des indicateurs**, et plus particulièrement dans le domaine des ressources humaines, l'insuffisance des efforts de formation et de taux d'emploi des personnes handicapées doivent constituer un point d'attention spécifique de la tutelle. Contrairement aux réserves qu'elle exprime sur la construction et la portée des indicateurs de performance métier (agriculture et emploi), la mission considère que ces écarts révèlent des insuffisances objectives. En particulier, et compte tenu de l'importance du capital humain et de l'adaptation des personnels à des missions requérant polyvalence et technicité, l'indicateur 21 devra faire l'objet d'un suivi renforcé dans le cadre du prochain COP.

## **6.4 Evolution de la qualité de service : un effort soutenu d'amélioration de l'« expérience utilisateur »**

Cette appréciation de la qualité du service que rend l'ASP doit discerner les différents types de bénéficiaires de l'ASP :

- bénéficiaires des aides ;
- bénéficiaires des données, d'informations, de statistiques : les tutelles, l'Union Européenne, les collectivités territoriales, les donneurs d'ordre, la C3OP ;
- bénéficiaires des moyens, outils, modes d'emploi : les autorités de gestion, les services instructeurs.

Près des deux tiers des indicateurs apportent des informations sur la qualité du service qu'il s'agisse de délai de traitement des dossiers, des délais de paiement, de délai de communication de statistiques ou d'informations, du coût par dossier. Au regard de l'évolution des chiffres apportés par l'ASP chaque année pour chaque indicateur, il ressort que la qualité du service a progressé sensiblement. Des enquêtes de satisfaction sont conduites auprès de bénéficiaires d'aides.

La mission a rencontré des DDT(M) (SEA), des Conseils Régionaux, les tutelles. Elle a conduit avec eux des entretiens semi-directifs qui lui ont permis d'apprécier l'évolution de la qualité du service. Cette analyse qualitative a permis de corroborer les enseignements apportés par les indicateurs :

- Les autorités de gestion, qui ont repris la gestion du deuxième pilier ont eu une attente forte et vive de l'ASP quant à la mise à disposition de moyens de gestion, d'instructions et de paiements. Il ressort des propos recueillis que cette attente a été globalement satisfaite, y compris une qualité d'écoute, de communication et d'échanges qui permet aux autorités de gestion d'exploiter les outils livrés par l'ASP.
- Les services instructeurs (DDTM essentiellement) sont plutôt satisfaits des moyens que l'ASP a développés pour leur permettre d'instruire les dossiers pour les mesures dont ils ont la charge. Certains pointent des marges de progrès sur des aspects spécifiques mais tous considèrent qu'au regard des difficultés aigües qu'ils ont rencontrées conjointement il y a 3 ans, la coopération renforcée leur a permis de gagner en efficacité dans un climat confiant.
- Les tutelles reconnaissent à la fois qu'elles peuvent progresser dans l'exercice de leur rôle tout en souhaitant que l'ASP puisse leur apporter de manière plus fluide et rapide les informations qui leur sont nécessaires. Elles constatent les difficultés que l'ASP rencontre pour adapter ses outils lors de la mise en place de nouvelles mesures tout en déplorant un déficit de prévision des dépenses notamment informatiques. De fait, elles se voient le plus souvent soumettre des coûts de prestations informatiques à financer, d'un montant non négligeable, qu'elles sont peu en situation d'apprécier la justesse de la tarification.

Enfin, la mission a relevé avec intérêt la professionnalisation importante que l'ASP a apportée à l'assistance utilisateur pour un nombre croissant de dispositifs d'aide. Celle-ci a très clairement progressé en terme d'organisation, de professionnalisation, d'identification, de comptabilisation, d'évaluation et de pilotage.

Cette progression est essentiellement liée aux possibilités de la gestion téléphonique de l'assistance utilisateur, qui permet d'adapter les moyens en fonction de la demande, notamment les pics d'activité, de réguler l'activité des agents (y compris en développant le télétravail), de comptabiliser cette activité d'assistance, alors même que cette activité n'était ni bien reconnue ni mesurée auparavant.

De plus, cette assistance utilisateur peut être délocalisée en tout point du territoire en fonction des disponibilités affichées et mises régulièrement à jour par les directions régionales de l'ASP. Ce dispositif permet en outre d'améliorer significativement l'efficacité et l'utilisation et donc le coût par dossier.

## 7 ORIENTATIONS POUR LE FUTUR COP : UN CONTEXTE EN PLEINE MUTATION, DES PRINCIPES DIRECTEURS A CLARIFIER

### 7.1 Evolutions de contexte : des missions étendues, un réseau en réorganisation, une tutelle fragile

#### 7.1.1 Le champ de travail de l'ASP, un terrain instable : un périmètre d'intervention en constante redéfinition

La construction du programme de travail de l'ASP n'est certainement pas simple. Sa dépendance à l'actualité politique est forte. Un exemple récent illustre bien cela : la transformation du crédit d'impôt pour la transition écologique en prime devait être assumée par l'ASP et démarrer au 1<sup>er</sup> janvier 2019. L'ASP se préparait à la mise en place de ce dispositif important (versements de l'ordre du milliard d'euros) en mobilisant une équipe projet lorsque deux mois avant le lancement, le ministre a annoncé son abandon.

Or la mise en place de nouveaux dispositifs nécessite du temps : une année pour la préparation puis une année pour le calage après la mise en route. Elle nécessite une programmation adaptée pour mobiliser des ressources humaines : il faut déployer ou redéployer des agents, les former, asseoir l'organisation et le partenariat fonctionnels. Le calendrier politique est le plus souvent décalé par rapport à ces contraintes : une décision gouvernementale doit pouvoir être immédiatement traduite au plan opérationnel.

La vie même des dispositifs est incertaine : un calibrage de moyens peut être décidé au regard d'une estimation de budget, d'une prévision fondée sur un nombre de bénéficiaire, d'une durée et la réalité s'établir très loin des prévisions. Dès lors, les coûts de gestion d'un dispositif peuvent s'envoler, nonobstant l'investissement pour la mise en place d'un dispositif qui peut constituer une perte sèche quand un dispositif est suspendu ou arrêté inopinément, cette perte étant rarement totalement assumée par le commanditaire.

Mais, paradoxalement, cette capacité de l'ASP à concevoir rapidement une mesure de paiement de masse constitue un atout incontestable. Sur un plan plus large, un regard porté sur les dernières années montre que l'opérateur a vécu des moments particulièrement difficiles dans un contexte de crise(s). Ainsi que cela avait été relevé dans un récent rapport conjoint IGF-CGAAER, sa responsabilité n'était pas majoritaire. Evidemment le retour d'expérience de ces crises doit permettre à l'ASP d'améliorer sa résilience mais les incertitudes auxquelles elle devra faire face restent très importantes et devraient être intégrées dans une stratégie de renforcement structurel destiné à mieux surmonter les aléas conjoncturels.

#### 7.1.2 L'avenir des champs sectoriels : une situation contrastée par mission et par ministère

##### **Les aides agricoles**

5 ans se sont écoulés depuis les débuts de la PAC 2014-2020. Le premier bilan pour la France reste contrasté. L'UE a déjà esquissé les orientations des aménagements à prévoir pour la prochaine PAC.

La France a elle-même affiché un positionnement en janvier 2019. On peut notamment y trouver le souhait de limiter au maximum le nombre de mécanismes facultatifs. Cet affichage pourrait prêter à sourire au regard de la propension française à exploiter au mieux toutes les possibilités d'introduction de spécificités dans les dispositifs d'aides aux agriculteurs, complexifiant ainsi substantiellement le travail des organismes payeurs d'aides agricoles, y compris en accroissant les risques d'apurements communautaires. Dans la mesure où la France tiendrait cette ligne pour la prochaine PAC, l'organisme payeur ASP aurait un horizon de travail beaucoup plus dégagé.

S'agissant du développement rural (deuxième pilier de la PAC), depuis la première génération de programme (2000-2006), la France a opté pour des dispositifs intermédiaires qui ont installé de la complexité et du risque dans la programmation, ainsi que de l'opacité dans la répartition des responsabilités entre l'Etat et les Collectivités territoriales. Le choix à faire pour la prochaine programmation paraît à ce jour ouvert, y compris pour un choix plus tranché, emportant une meilleure limpidité dans la construction du ou des futurs PDR français. La conséquence sur le travail de l'opérateur ASP en dépendra fortement.

### **Les aides « emploi-formation »**

Au sein de l'établissement, ces aides sont gérées par la Direction de l'emploi, de l'environnement et des politiques sociales (DIREPS). La tutelle est assurée, au titre du ministère du travail, par la Direction générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP). Les entretiens réalisés au sein de ces deux directions révèlent une forte asymétrie de compétences et d'implication entre donneur d'ordre et opérateur, au bénéfice de ce dernier. Si le dimensionnement des équipes respectives explique en partie ce déséquilibre, il semble néanmoins nécessaire de renforcer la présence du ministère du travail au sein des instances de gouvernance de l'établissement. La contribution de la DGEFP au pilotage stratégique de l'ASP souffre certes d'un tropisme agricole marqué de l'établissement, lié à l'histoire de la structure, mais également à la sociologie administrative des personnels : à titre d'illustration, aucun directeur régional n'est extérieur au ministère de l'agriculture.

L'examen des documents fournis par les tutelles révèle une plus grande implication du ministère du travail au cours des deux dernières années, notamment à travers les « pré-conseils d'administration » et les « comités de partenariat ». Un effort de coordination a été réalisé avec la cotutelle agricole, mais les documents stratégiques (feuille de route SI, convention-cadre, feuille de route stratégique emploi) n'ont pu être consultés par la mission, malgré de nombreuses relances. Cette difficulté d'accès à des documents de première importance est révélatrice de la difficulté de la DGEFP à passer d'une logique de « donneur d'ordre » à l'exercice d'une tutelle effective. Dans l'exercice des missions qu'elle a délégué à l'ASP, la DGEFP tend à se reposer excessivement sur le ministère de l'agriculture, pour la gouvernance, et sur l'établissement lui-même, pour la gestion, ce qui est source de risque de perte de compétences, et à terme d'un défaut de pilotage stratégique.

La mission s'est fait communiquer les documents de référence encadrant le processus d'instruction des aides entrant dans le champ de l'emploi et de la formation professionnelle. Chaque prestation fait l'objet d'un guide méthodologique détaillé définissant avec une grande précision les différentes étapes de l'instruction, sur la base d'une modélisation de la procédure, et d'une analyse des risques. Le document est complété par des abaques détaillant l'évaluation des temps de travail nécessaire. Au cours de ses investigations sur place, la mission s'est assurée de l'effectivité globale de ces procédures, bien qu'il ne lui appartienne pas de porter un jugement sur leur performance ou sur leur sécurité, qui sont hors du cadre de sa saisine.

S'agissant du périmètre des aides gérées, la mission relève que les dispositifs ont été confiés à la gestion de l'établissement sans doctrine d'ensemble, mais par une accumulation de jugements d'opportunité. Les principaux dispositifs gérés sont les suivants :

- contrats aidés (3 Mds €) et ancienne aide à l'embauche dans les PME (1.5 Mds €) ;
- dotation globale de fonctionnement des établissements et services d'aide par le travail (ESAT) et garantie de rémunération des travailleurs handicapés (GRTH) (3.2 Mds €) ;
- validation des acquis de l'expérience dans le domaine sanitaire et social.

Deux éléments de la culture d'établissement ont conduit le ministère du travail à devenir un donneur d'ordre majeur de l'ASP :

- En premier lieu, la culture du « process » et de la « compliance » acquise dans la gestion des fonds européens, fortement encadrée, formalisée et contrôlée, a été considérée comme un gage d'excellence dans la gestion d'aides dont l'instruction nécessitait technicité et sécurité (contrat aidés notamment).
- En second lieu, la réactivité de l'établissement permettait de prendre en charge rapidement de nouvelles aides dont la pérennité n'était pas garantie, tout en concrétisant de manière compatible avec la rapidité du temps politique des annonces faites dans le champ social (l'aide à l'embauche par les PME en est une illustration).

Dès lors, et bien qu'il ne lui appartienne pas de définir une doctrine de recours restrictive, la mission croit opportun de conforter par une démarche systématique les acquis de l'expérience administrative, en réservant explicitement le recours à l'ASP à deux types de prestations :

- Aides dont l'instruction des demandes nécessite un haut niveau de technicité, présente des risques financiers importants, notamment du fait de la vulnérabilité aux tentatives de fraude : cas de l'aide unique à l'apprentissage entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2019).
- Aides présentant un caractère « expérimental » (innovation dans le champ ou le mode d'intervention), ou transitoire (du fait de la nécessité de répondre rapidement à une commande politique) nécessitant d'allier flexibilité, réactivité et sécurité juridique et financière : cas, dans un champ connexe à l'environnement et au social, du chèque énergie.

Il est nécessaire de diffuser ces éléments de doctrine auprès des cabinets, au sein desquels le recours à l'ASP a tendu à devenir un réflexe administratif encouragé par l'opérateur lui-même, accueillant à tout nouveau dispositif propre à pérenniser son niveau d'activité.

### **Les aides des autres ministères**

12 ministères utilisent actuellement l'ASP, parfois de manière minime. Plusieurs ministères pourraient accroître le recours à l'ASP pour mettre en place de nouveaux dispositifs ; le MTES pourrait être de ceux-là, dans le cadre de politiques incitatives à des pratiques plus favorables au climat, moins consommatrices d'énergie, préservant mieux les biotopes, protégeant mieux l'eau.

### **Les aides des collectivités**

De possibles clarifications en termes d'attributions de compétences pourraient accroître les périmètres d'intervention des collectivités territoriales, notamment sur les aides économiques, la revitalisation des territoires, la formation professionnelle et, pour les collectivités départementales, les aides sociales.

Les collectivités régionales ont une expérience récente dans les prérogatives d'autorité de gestion des programmes de développement rural régionaux. Cette expérience les avait initialement rendus très critique à l'encontre de l'ASP tant dans les prestations d'outillage informatique que sur la rigidité des procédures de gestion et de paiement des aides européennes. Cette phase paraît dépassée : la prise de conscience des conditions de gestion des aides émanant du cadre légal européen a considérablement modifié la vision des Conseils Régionaux sur l'ASP.

Sur les développements des outils informatiques à disposition des Régions, l'énorme amplification des moyens de développement associé au substantiel effort de communication et d'échanges a parallèlement calmé l'expression des griefs à l'encontre de l'ASP.

Par ailleurs, certaines collectivités qui s'étaient elles-mêmes lancées dans un développement autonome d'outillage informatique ou qui avaient misé sur d'autres opérateurs de paiement sont en train de revoir leur stratégie, revisitant leur vision quant à l'ASP.

En conséquence, l'ASP paraît à ce jour assez bien positionnée pour retenir l'attention des collectivités territoriales.

### 7.1.3 Le paiement, une fonction à géométrie variable : sécuriser l'ensemble de la chaîne

Dans une procédure d'attribution d'aide, plusieurs fonctions s'enchainent : demande d'aide, instruction, validation, ordonnancement, paiement, contrôle.

Ainsi la fonction de payeur peut simplement consister à exécuter un ordre de paiement par un virement à un bénéficiaire, éventuellement assortie d'un enregistrement de ce paiement. Mais elle peut aussi être beaucoup plus large.

Essentiellement sous l'obligation résultant du cadre européen, cette fonction de paiement a été assujettie à des vérifications quant à la bonne réalisation des opérations précédant le paiement, vérifications imposant une supervision des contrôles a priori ainsi que des contrôles a posteriori. Dès lors, cette fonction de paiement, parce qu'elle porte la responsabilité du versement d'une aide, intègre une maîtrise des autres maillons de la chaîne avant paiement et aussi après paiement. Elle est complétée par la prise en charge d'états, de statistiques, voire d'analyses.

Aussi le paiement d'une aide peut être entendue dans une version dépouillée ou au contraire très englobante de l'ensemble des processus d'attribution d'une aide, avec toutes les situations intermédiaires.

Actuellement la tendance est à la mise en place d'un cahier des charges pour toutes les fonctions déléguées (ou non) pour chacun des acteurs constituant un des maillons de la chaîne de paiement.

En parallèle, l'informatique permet, par les contrôles embarqués, par la limitation des saisies de données de base ou intermédiaires, par des contrôles croisés, de considérablement sécuriser le processus de paiement. Le développement informatique propre à un dispositif est naturellement à la charge du payeur qui peut ainsi mettre en place les traitements de sécurisation nécessaires.

Les opérateurs qui utilisent cette application informatique et jouent un rôle dans la chaîne de paiement d'une aide agissent ainsi sous l'autorité double de l'organisme payeur.

Entre ces deux situations, toutes les variantes existent et peuvent être identifiées dans les différents dispositifs d'aide de l'ASP.

Actuellement, l'ensemble des aides agricoles mettant en œuvre des crédits européens sont gérées dans des dispositifs imposés par les lignes directrices agricoles qui prévoient une parfaite piste d'audit : les protocoles de gestion de ces aides sont donc le plus souvent construits dans une intégration aboutie. Lorsque l'instruction est réalisée dans les cadres d'attribution définis par les autorités de gestion (AG), par des services instructeurs, ceux-ci sont ainsi placés sous une double autorité, celle de l'AG et celle de l'OP.

A l'autre bout, et ce sont le plus souvent des aides relevant de la sphère emploi-formation, les maillons de la chaîne restent moins intégrés.

Informatique, dématérialisation, piste d'audit, sécurisation, la tendance va vers une intégration dans un outillage informatique à fonctions multiples.

### **L'UE. des contraintes renforcées**

Plusieurs règlements de l'UE (Parlement et Conseil, Commission) définissent les conditions d'agrément et de fonctionnement des organismes payeurs d'aides européennes. Ils confient aux Etats Membres le soin de vérifier que ces conditions sont bien remplies. Ces règlements fixent un ample panel d'obligations tant de moyens que de résultats.

Un organisme de coordination et un organisme de certification sont les interlocuteurs de la Commission Européenne : ils sont chargés de la vérification et la transmission des dispositions prévues. Notamment l'organisme de certification (Commission de Certification des Comptes des Organismes Payeurs) doit réaliser chaque année un audit de l'OP avec tests de conformité et tests de procédures.

De nouvelles lignes directrices sont applicables cette année (2019) dissociant les deux objectifs d'audit (contrôle des comptes annuels, contrôle de la régularité et de la légalité des dépenses) : de substantiels changements vont ainsi intervenir dans les méthodes de travail de la C3OP, changements qui ne seront pas sans incidence sur la certification de l'ASP. Notamment une possibilité d'autocorrection est ouverte à l'ASP lorsque des erreurs sont trouvées.

Des tests de conformité axés sur le fonctionnement des contrôles mis en œuvre par l'ASP seront programmés. Un dispositif d'évaluation du niveau de confiance en l'ASP sera appliqué via des tests de substance. Ces nouveautés vont renforcer les contraintes des vérifications et contrôles que l'ASP doit mettre en place pour s'assurer de son bon fonctionnement.

En résumé, une encore plus grande rigueur est attendue par la Commission Européenne, qui s'appuie sur la C3OP pour transmettre cette pression.

#### **7.1.4 L'optimisation du réseau : gérer superposition, déconcentration et décentralisation**

Il y a peu, le scénario du transfert à l'ASP des services d'économie agricole des DDT(M) était envisagé. Les conséquences pour l'ASP n'étaient pas légères, tant sur les aspects de la robustesse de son organisation hiérarchique que ceux de l'organisation administrative. Ecarté provisoirement, ce type d'éventualité montre que la réorganisation de l'Etat reste un sujet d'actualité, avec une forte probabilité d'impact sur l'organisation de l'ASP dans la durée du prochain COP.

Il en est de même quant à l'avancement de la décentralisation :



- La loi NOTRE de 2015 a confié de nouvelles compétences aux régions, a supprimé la clause générale de compétence pour les départements et les régions, a renforcé le rôle de la région en matière de développement économique, a renforcé l'intercommunalité, etc. Mais nombreux sont ceux qui s'accordent à considérer que cette loi ne constitue qu'une étape et que des transferts un moment envisagés pourraient à nouveau être étudiés (transfert des collèges, transfert de compétences des communes, remise en réflexion de la clause générale de compétence...) En tout état de cause, l'échelon territorial devrait voir ses responsabilités affirmées, avec le corollaire de pouvoir construire des politiques auxquelles l'ASP pourrait apporter ses services.
- Sur le thème particulier du développement rural, il est peu probable que l'organisation qu'a choisie la France pour la période 2014-2020 reste en l'état. Immanquablement, les évolutions qui seront arbitrées auront des conséquences majeures pour l'opérateur, ne serait-ce que dans le développement de l'outillage informatique et de la succession à retenir pour Osiris.

Enfin, la mise en place des grandes régions reste un chantier majeur, à ce stade inabouti. La prochaine période accentuera la réorganisation territoriale et devrait simplifier l'organisation partenariale avec l'opérateur, qui, lui-même, pourrait mûrir sa propre structuration.

#### 7.1.5 L'exercice de la tutelle par l'Etat : une relative fragilité et une insuffisante lisibilité

L'exercice de la tutelle de l'ASP, bien que conjointe, ne présente pas de spécificité. Elle est à ce titre justiciable des critiques adressées par divers rapports (IGF, Cour des Comptes) pointant les faiblesses et handicaps de l'exercice de la tutelle sur les opérateurs de l'Etat.

Ce sujet récurrent a suscité des recommandations ou instructions interministérielles telles, par exemple, la circulaire du 26 mars 2010, celle du 23 juin 2015, celle du 11 août 2017.

Il n'est pas simple de prévoir à la fois l'autonomie et l'encadrement des opérateurs, particulièrement dans les cas des partenariats publics multiples, ce qui est le cas de l'ASP qui compte parmi ses donneurs d'ordre une douzaine de ministères et une centaine de collectivités territoriales. Dans ce panorama composite, la tutelle est exercée par deux ministères : agriculture, comme pilote, et travail, emploi, formation comme tutelle secondaire.

Dès lors, il serait judicieux que la tutelle, notamment son pilote, conduise avant toute chose une réflexion pour rénover, adapter ou construire un mode adapté d'exercice de la tutelle sur l'ASP, de manière à ce que cet exercice puisse intégrer l'ensemble du partenariat concerné par l'ASP.

Le Contrat d'objectifs et de performance est au cœur de l'exercice de la tutelle. Mais d'autres documents contractuels existent aussi, à commencer par les lettres annuelles d'objectifs transmises au PDG de l'ASP. Conventions cadres (notamment dans la sphère travail, emploi, formation), conventions particulières (avec les collectivités), cahiers des charges, se cumulent sans vision d'ensemble. La question se pose de la mise en cohérence de cet ensemble de documents contractuels de niveaux différents, ensemble à ce jour disparate et éparpillé. Il est souhaitable que le COP soit conçu comme le document-maître, décliné le cas échéant, par des outils complémentaires.

La question se pose aussi de la révision de la composition de la représentation des structures de concertation et de décision de l'ASP.

### 7.1.6 Les revers de la mutualisation : la proximité au défi du développement de fonctions « hors-sol »

Cette pratique n'est pas récente : déjà, au siècle dernier, le prédécesseur de l'ASP (CNASEA) avait spécialisé certaines de ses délégations pour le traitement de certains dispositifs (SAFER, IAA).

Mais elle connaît récemment un essor significatif avec l'évolution et la place prise par les nouvelles technologies et le recours à la dématérialisation d'un nombre croissants de dispositifs.

De fait, dès lors qu'un demandeur d'aide saisit sa demande sur un écran et n'utilise ni papier ni un guichet pour le transmettre, la nécessité d'un service de proximité pour l'instruction et le paiement d'une demande d'aide perd sa justification. De même, si l'instruction d'une demande d'aide est déléguée à un service ou une structure extérieure, quel intérêt résiduel peut il y avoir à une proximité physique de l'ASP avec le service instructeur et/ou les bénéficiaires.

Au demeurant, la démarche d'optimisation du fonctionnement de l'ASP a conduit à organiser et généraliser des appuis entre directions générales. Ainsi, si pour des raisons conjoncturelles ou structurelles la capacité d'instruction des dossiers d'un dispositif d'aide d'une direction régionale est dégradée (indisponibilité d'instructeurs par exemple), des « switchs » sont prévus pour recourir soit à d'autres instructeurs en interne de la DR, soit à des équipes voisines, ou plus éloignées, de la direction régionale en difficulté.

Dans le même esprit, l'organisation de l'assistance utilisateur pour un dispositif est structurée en s'affranchissant de sa proximité territoriale : ce n'est plus l'agent ou l'équipe qui traite la demande qui assurera la réponse à une question d'un demandeur (demandeur d'aide ou instructeur dans un service instructeur délégué).

Au moment où l'ASP termine sa réorganisation territoriale liée à la construction des nouvelles grandes régions, elle aura maintenant sans doute à ouvrir le chantier de l'identification des procédures et prestations qui imposent une proximité territoriale (contrôles terrain, formation de gestionnaires de proximité, développement d'une approche « commerciale », notamment).

Il est tout à fait vraisemblable que pour un nombre croissant de dispositifs, la présence locale d'équipes ne sera plus indispensable.

### 7.1.7 La nécessaire définition d'une doctrine d'intervention : clarifier les missions concurrentielles et « in-house »

Pour plusieurs raisons, les exigences de fonctionnement, d'informatisation et d'organisation des organismes payeurs de fonds publics peuvent être pointues et justifier des spécialisations. Un crédit d'impôt ne se gère pas comme une subvention en capital ni comme une prise en charge d'intérêts de prêts. Le champ des aides à l'agriculture pourrait nécessiter une connaissance technique différenciée de celle des aides aux PME, ou des aides aux demandeurs d'emploi.

De fait, il semble que la connaissance des opérateurs de paiement soit très parcellaire et leur comparaison malaisée<sup>15</sup>. Leur identification et leur caractérisation pourrait aider les décideurs.

---

<sup>15</sup> Des éléments dans ce sens figurent dans la revue de dépenses IGF IGAS « Optimisation de la gestion des dépenses déléguées par l'Etat à des tiers (Caisse des dépôts et consignations – CDC, Agence de services et de paiement – ASP, Agence française de développement – AFD) ». Juillet 2017

Par ailleurs, il ne semble pas y avoir actuellement de stratégie à l'ASP voire simplement des critères pour répondre ou non à une sollicitation de service ou d'appui : l'intérêt de bâtir a minima quelques lignes directrices pour objectiver une réponse pourrait présenter de l'intérêt à la fois pour l'opérateur mais aussi pour la tutelle.

Il conviendrait notamment que la doctrine d'intervention de l'établissement soit fixée, d'une part en ce qui concerne les opérations du domaine concurrentiel et d'autre part dans le champ d'action des prestations intégrées (« in-house ») pour le compte de l'Etat.

## 7.2 Principes directeurs : documents de cadrage, organisation, missions, système d'information

### 7.2.1 Documents de cadrage : rétablir ordre et cohérence afin de disposer d'un référentiel partagé et opérationnel

Plusieurs documents guident et cadrent l'activité de l'ASP :

- plan stratégique 2016-2018,
- COP 2015-2017,
- lettres annuelles d'objectifs au PDG,
- conventions-cadres,
- conclusions des audits internes et externes,
- contrats de service,
- conventions de gestion.

Même si la plupart de ces documents sont de niveaux différents, ils présentent quelques fois des superpositions voire parfois des discordances. Une articulation de l'ensemble de ces documents paraît souhaitable y compris en introduisant des références entre eux lorsque cela est pertinent. Le moment de l'élaboration du prochain COP pourrait initier cette mise en cohérence.

S'agissant du COP lui-même, trop d'objectifs, trop d'indicateurs vident ce document de lisibilité et de sens. La multiplicité des documents d'orientation de l'activité de l'agence doit être non seulement prise en compte mais agrégée dans un document de mise en cohérence. Ce document doit nécessairement être le COP surtout si à l'avenir le contrat prévoit des moyens budgétaires.

Les objectifs du COP auraient avantage à être de niveau stratégique et renvoyer l'élaboration d'objectifs opérationnels « métier » soit à des documents de court terme soit à des conventions de gestion par domaine ou par dispositif.

Le corollaire est de trouver quand cela est possible des indicateurs structurels qui permettraient de juger de l'atteinte des objectifs. Un COP dépouillé, épuré, stratégique, pluriannuel, organisant et mettant en cohérence l'ensemble de la documentation contractuelle est à rechercher. Son bilan annuel pourrait être large et présenter les résultats atteints de l'ensemble des documents contractuels et de cadrage qui organisent le travail de l'ASP.

**Recommandation n°7 :** Mieux articuler le plan stratégique de l'établissement, le prochain contrat d'objectifs et de performance et la lettre annuelle d'objectifs autour d'un nombre resserré d'objectifs stratégiques assortis d'indicateurs d'efficience. Veiller à la cohérence des valeurs cibles des indicateurs du contrat et des lettres d'objectifs.

Cette articulation interne entre documents stratégiques doit être complétée d'une articulation externe entre la temporalité du COP et celle de la programmation agricole européenne. L'importance des échéances agricoles au sein des processus métiers de l'établissement devrait conduire à la recherche d'une synchronisation de nature à permettre une évaluation globale de la performance. En l'espèce, la mission recommande de faire reconduire le présent COP en 2020, et de faire porter le prochain document sur la période 2021 à 2027.

**Recommandation n°8 :** Synchroniser les temporalités du COP et de la programmation agricole européenne en prorogeant le présent document jusqu'en 2020, et en faisant porter le prochain COP sur la période 2021-2027.

### 7.2.2 Organisation et contractualisation : moderniser le réseau territorial et clarifier les relations avec les partenaires

L'organisation territoriale de l'ASP résulte principalement de l'histoire de l'Agence telle qu'elle a été vécue dans ses différentes thématiques :

- Le premier pilier de la PAC : il met en jeu l'Etat central, les DDT (SEA) et l'ASP. Dans une répartition d'attributions et de subordination qui s'est clarifiée au cours des derniers exercices mais conserve une marge d'optimisation. En effet, pour une partie de leurs fonctions, les DDT sont sous l'autorité fonctionnelle de l'ASP, mais cette autorité est difficilement assimilable à une autorité hiérarchique ; l'efficience de ce mode de fonctionnement peut être disparate d'un département à l'autre sans que l'ASP dispose de levier direct et clair pour réduire cette disparité. En tout état de cause, l'établissement peut pâtir de certaines fragilités dans les SEA pour tenir les délais et garantir une qualité de service maîtrisée.
- Le deuxième pilier de la PAC : ce qui a été décrit pour le premier pilier est accentué par le positionnement des autorités de gestion (Conseils Régionaux) qui s'appuient le plus souvent sur les DDT (SEA) pour l'instruction des mesures choisies dans le PDR. La relative inexpérience de ces autorités de gestion, la relative bonne connaissance des SEA induit le plus souvent un mode relationnel de transition qui devra nécessairement trouver une évolution aboutie dans les années à venir. L'ASP, pour certaines fonctions liées au paiement et aux contrôles aura un rôle et une autorité directe sur les SEA mais devra l'organiser en positionnant les autorités de gestion en pleine responsabilité.
- Cet aboutissement serait à viser pour la future période de programmation, à partir de 2020, mais dépendra évidemment des choix qui seront opérés dans la répartition ou l'attribution du deuxième pilier entre l'Etat et les Régions.
- Les mesures « emploi » ont souvent été mises en place dans le cadre de cahiers des charges spécifiques, précisant les résultats attendus ainsi que les moyens à mettre en place pour les atteindre. Le plus souvent, l'ASP a été exonérée des contraintes d'organisation découlant des obligations liées aux organismes payeurs de crédits européens ; les modalités de paiement des aides, les éventuels contrôles, les délais d'instruction des dossiers et de paiement sont d'une autre nature et les risques d'un autre ordre. La dématérialisation de certains dispositifs a provoqué des modifications d'organisation au sein de l'ASP ; des questions se posent sur les voies possibles pour faire évoluer les métiers des agents instructeurs.

- Les mesures relevant des politiques des collectivités territoriales font l'objet de conventions particulières. La mission n'a pas approfondi leur analyse et n'est pas en mesure d'évaluer leur niveau d'homogénéité.

Quel que soit le champ thématique, la tendance induite par l'évolution des capacités informatiques conduit à la mise en œuvre de procédures dématérialisées pour les nouveaux dispositifs. Dès lors des voies s'ouvrent pour une rationalisation des gains de coût, des gains de délai, des avantages de sécurisation des paiements et une densification des opérations pour lesquelles il n'y a plus d'obligation d'avoir une localisation territoriale.

L'établissement devra ainsi conduire une double démarche :

- L'optimisation des modes de fonctionnement entre acteurs pour les dispositifs en cours, notamment une généralisation des conventions.
- Une analyse prospective pour l'évolution de l'organisation territoriale après identification des fonctions qui devraient rester locales, les autres pouvant être organisées dans un schéma de progrès.

La fluidification d'échanges d'agents entre les tutelles et l'opérateur facilitera cette réorganisation.

Un tel principe directeur correspond aux orientations stratégiques 3 et 5 du Plan Stratégique de l'ASP

### 7.2.3 Périmètre et consistance des missions : optimiser l'offre de service par une contractualisation par dispositif

L'établissement a mis au point un dispositif de tarification qui lui permet de calibrer le coût unitaire de gestion d'un dispositif d'aide. Une partie de ce coût est constitué d'une part fixe liée au fonctionnement général de l'ASP. Ce mode de mesurage sert aussi à l'ASP pour l'établissement de devis ou de réponse à un appel d'offre.

Le système a naturellement des limites car le coût d'un dispositif dépend de plusieurs facteurs et ces derniers peuvent varier assez sensiblement. Il y a d'abord un investissement pour définir les modalités du dispositif d'aide, pour mettre au point l'application de gestion et de paiement, pour son développement, son test, sa mise en production, sa finition, pour former les agents pour son utilisation. Cet investissement est prévu sur la base d'un nombre de dossiers à traiter, pour un délai de traitement, pour une durée minimale et/ou maximale, tous critères susceptibles de varier de manière importante.

Il n'a pas été rare que l'ASP développe une application, la livre, alors que le client ne la mettra finalement pas en service. La mission n'a pas disposé du temps suffisant pour apprécier les conditions de facturation aux commanditaires, notamment lors de situations où le client ne met pas en service le dispositif. Elle a néanmoins constaté que la part des coûts fixes d'un dispositif était importante et que tout aléa sur un dispositif pouvait avoir une incidence sur le coût de gestion des autres dispositifs.

**Recommandation n°9 : Etablir un contrat de services par dispositif géré précisant les prestations, les délais et les prix en respectant l'obligation d'équilibre financier (y compris pour le compte des tutelles) et prévoir des comptes annuels par dispositif et par donneur d'ordre.**

Les audits réalisés n'ont pas permis d'identifier de stratégie quant à la réponse à une offre de service ; il semble que l'opérateur soit dans une posture de réponse positive a priori, les estimations quant aux charges et coûts étant plutôt appréciés a posteriori. La perspective de sous-emploi des

moyens de l'agence (masse salariale) pourrait être la principale motivation de la direction de l'ASP pour l'acceptation de sollicitations de services de l'Agence, la possibilité d'externaliser certaines prestations semblant relativement facile à organiser en cas de besoin.

La mission n'a pas connaissance de document évoquant ce type de stratégie entre la tutelle et l'ASP ; elle estime qu'une telle réflexion serait pertinente. Comme déjà indiqué, un des atouts de l'opérateur est sa capacité de réaction rapide à une demande : la valorisation de cette capacité, l'intégration des différents retours d'expérience vécues, notamment dans des situations de crise ou pressions fortes sont à capitaliser. Un scénario de mobilisation de moyens pourrait avantageusement être intégré dans l'organisation de la structure.

Enfin, une remise à plat de la représentation des commanditaires d'une part dans les instances de l'ASP, d'autre part dans le mode de fonctionnement des tutelles –surtout celui de la tutelle pilote– serait à conduire. Cette ligne directrice relative à l'offre de services figure pour partie dans l'orientation stratégique N° 4 du plan stratégique.

**Recommandation n°10 : Consulter le CA de l'ASP sur l'opportunité de prise en charge de tout nouveau dispositif au regard du niveau de complexité, de la faisabilité technique, du coût de gestion et des risques d'apurement.**

#### 7.2.4 Système d'information : conforter la maîtrise d'ouvrage, circonscrire la maîtrise d'œuvre

Au siècle dernier, la moitié de l'effectif du CNASEA travaillait dans l'informatique. Cette époque est révolue et une partie croissante de l'informatique est confiée à des prestataires. Ainsi, à l'extrême, la maîtrise d'œuvre globale des aides surfaciques (ISIS) a été confiée à un prestataire unique, cette politique d'externalisation venant de l'autre prédécesseur de l'ASP (l'AUP).

Pour autant, le système d'information est au cœur de l'établissement. Il est névralgique. Il importe que l'ASP puisse en garder une pleine maîtrise. Mais il est éclaté entre des composants et des maîtres d'ouvrage et d'œuvre indépendants ce qui limite les synergies, la capitalisation, l'expertise et la modernisation coordonnés. Il doit faire face à l'irruption des nouvelles technologies (traitement de données notamment géographiques et d'image, intelligence artificielle). L'enjeu est moins la maîtrise des composants techniques (illusoire compte tenu de leur multiplication et de leur spécialisation) que leur intégration architecturée dans le système d'information au service des métiers de l'Agence.

L'Agence doit se recentrer sur les métiers stratégiques :

- La maîtrise d'œuvre interne doit être circonscrite aux pans stratégiques, de haute valeur ajoutée, ou de forte technicité qu'elle maîtrise actuellement.
- La maîtrise d'ouvrage et l'assistance à maîtrise d'ouvrage, en particulier en matière de conception, d'architecture, de gestion des prestataires et d'innovation, doivent gagner en technicité et en expertise. Une centralisation de certaines fonctions est indispensable.
- Le maintien de cette force d'expertise au sein de l'opérateur doit aussi lui permettre d'élaborer et suivre une stratégie d'investissement sécurisé.

La disparition du fonds de roulement de fonctionnement ne permet plus à l'Agence de préfinancer les investissements transverses notamment d'innovation. Le futur contrat doit redonner une marge de manœuvre à l'établissement ou consacrer le recours hétérodoxe à la trésorerie d'intervention.

**Recommandation n°11 : Constituer une structure transverse référente dans l'assistance à la maîtrise d'ouvrage, le pilotage des prestataires informatiques, l'expertise et la veille technologique, l'architecture technique et fonctionnelle. Circonscrire la maîtrise d'œuvre aux seuls pans stratégiques du SI maîtrisés actuellement en évitant toute réinternalisation.**

Ces préconisations rejoignent l'orientation stratégique N° 6 du plan stratégique mais appellent à faire des choix et à concentrer l'allocation et le renforcement des moyens.

### 7.3 Proposition d'architecture du prochain Contrat d'objectifs et de performance

Préalablement à l'adoption du prochain COP, la mission suggère que les deux tutelles historiques de l'ASP définissent son champ d'intervention au-delà de leurs propres dispositifs. Pour que ce périmètre soit opposable aux autres ministères, il serait pertinent de le faire valider dans un cadre interministériel. Le cadre d'intervention de l'ASP ainsi défini aurait sa place en préambule du contrat.

#### 1- Demeurer un opérateur de référence pour le paiement des aides,

- Réaliser en priorité les missions des deux tutelles métier
- Demander l'avis du CA de l'ASP sur l'opportunité de prise en charge de tout dispositif qu'il est prévu de lui confier en raison du niveau de complexité, la faisabilité technique, le coût de gestion et les risques d'apurement.
  - Nombre de dispositifs pris en charge dont ceux avec avis favorable du CA
  - % des dispositifs des autres donneurs d'ordre passés en revue chaque année
- Etablir un contrat de services par dispositif géré précisant les prestations, les délais et les prix en respectant l'obligation d'équilibre financier (y compris pour le compte des tutelles) et des comptes annuels par dispositif et par donneur d'ordre
  - Taux de couverture des contrats de service
  - % des dispositifs avec compte annuels
- Placer le bénéficiaire au cœur de l'offre de service
  - Réaliser une enquête de satisfaction (taux de satisfaction)
  - % d'appels aboutis

#### 2- Gérer conformément aux règles communautaires et nationales de contrôle et de paiement des aides et maîtriser les risques d'apurement,

- Maîtriser les taux d'anomalie des dossiers d'aides agricoles
  - Taux d'anomalie constaté
- Développer le contrôle interne et la lutte anti-fraude
  - Taux de couverture des corrections financières par le contrôle interne y compris dans les SEA
- Etendre l'audit interne à toutes les activités non agricoles
  - Taux de couverture de l'audit interne
- Intégrer les services de l'Etat et des collectivités territoriales, délégataires de l'ASP, dans le contrôle et l'audit internes de l'Agence
  - % des processus délégués revus dans l'année

- % des services audités dans l'année

### **3- Adapter l'organisation et le fonctionnement de l'établissement aux enjeux territoriaux,**

- Associer les directions régionales à la définition et à la mise en œuvre des missions et leur donner plus d'autonomie dans leurs relations avec les collectivités locales
  - Nombre de rencontres DR/CT
  - Nombre de comités de pilotage thématiques siège/DR mis en place
- Développer la capacité de l'ASP à gérer chaque dispositif en tout point de son réseau
  - Nombre de dispositifs à gestion nomade

### **4- Optimiser l'utilisation des ressources financières de l'établissement pour assurer la compétitivité indispensable au maintien et au développement des activités,**

- Renforcer la transparence et la précision des coûts analytiques en étendant les mesures d'activité aux agents du siège
  - Taux de couverture des mesures d'activité
- Mettre en place une source de financement des coûts d'étude des projets de dispositifs, du système d'information d'utilisation transverse et de veille et de prototypes technologiques
- Mutualiser les fonctions support de l'ASP (hors agence comptable et système d'information) avec celles des opérateurs dans la mouvance du MAA.
  - Nombre de fonctions support mutualisées

### **5- Assurer le maintien et le renouvellement des compétences nécessaires aux activités de l'établissement,**

- Mettre en place une GPEC et un plan de prévention des RPS
  - Taux de turn-over
  - Taux de satisfaction des employés
  - Taux de prescription de l'entreprise par ses agents
- Lever les freins à la mobilité (régimes indemnitaires, statut d'emploi de l'encadrement supérieur)
  - Objectiver les écarts de rémunération entre AC, SD et ASP
- Faciliter les reconversions, la mobilité fonctionnelle et la polyvalence
  - Nombre de jours de formation suivis
  - Taux de mutation interne

### **6- Maîtriser le système d'information,**

- Circonscrire la maîtrise d'œuvre aux pans stratégiques du SI
- Constituer une structure transverse référente dans l'assistance à la maîtrise d'ouvrage, le pilotage des prestataires informatiques, l'expertise et la veille technologique, l'architecture technique et fonctionnelle
- Intégrer les nouvelles technologies (l'intelligence artificielle, le traitement de l'image, la dématérialisation, l'interopérabilité et le « dites-nous une fois »)



**7- Donner du sens à l'activité de la communauté de travail,**

- Promouvoir une conception participative de l'innovation
  - Nombre de processus revus selon la méthode APPO
- Adapter les pratiques managériales afin de mieux partager les objectifs et les moyens de les atteindre
  - Taux de consensus dans les prises de décisions

**Signatures des auteurs**

# Annexe 1 : Lettre de mission



MINISTÈRE DU TRAVAIL



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE  
ET DE L'ALIMENTATION

Paris, le 19 FEV. 2018

Le Directeur de Cabinet de la Ministre  
du Travail,  
La Directrice de Cabinet du Ministre  
de l'Agriculture et de l'Alimentation,

à

Madame la Cheffe de l'Inspection  
Générale des Affaires Sociales,  
Monsieur le Vice-Président du  
Conseil Général de l'Alimentation, de  
l'Agriculture et des Espaces Ruraux

N/Réf : TR507159

Objet : revue de l'Agence de Services et de Paiement en amont du renouvellement de son contrat d'objectifs et de performance.

Comme pour six autres opérateurs du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation (MAA) de la mission « Agriculture, Alimentation, Forêt et Affaires Rurales » (AFAFR), le Contrat d'Objectifs et de Performance (COP) de l'Agence de Services et de Paiement (ASP) est arrivé à échéance fin 2017 et a été prorogé d'un an jusque fin 2018.

Dans ce contexte, nous souhaitons disposer, conformément à la circulaire du 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. Nous vous demandons donc de mettre en place une mission conjointe chargée d'établir ces éléments de constat et de formuler des propositions.

Le renouvellement du COP intervient alors que nous disposons des résultats de la mission relative à la revue des dépenses et à l'optimisation de la gestion des dépenses déléguées par l'Etat à des tiers (Caisse des Dépôts et Consignations, ASP, Agence Française de Développement) conduite par l'Inspection Générale des Finances et l'Inspection Générale des Affaires Sociales. Cette mission s'inscrit dans le cadre prévu par l'article 22 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

—/—

Nous disposons aussi du rapport IGF-CGAAER de juillet 2017 relatif à la gestion des aides de la politique agricole commune (PAC) par l'ASP.

Nous souhaitons 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 l'ASP), en vue notamment de pouvoir établir une analyse comparative de l'efficacité des différents établissements sous tutelle du MAA, et d'autre part sur des thématiques propres à l'ASP.

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 et les différents donneurs d'ordre (agriculture, emploi et autres).

Enfin, une attention sera portée, d'une part, à la stratégie d'urbanisation de ses systèmes d'information et aux dispositions prises par l'établissement afin d'assurer une cohérence entre ses systèmes d'information, ceux d'autres opérateurs et ceux du MAA et, d'autre part, à la gestion du portefeuille de projets et son incidence tant sur l'évolution du système d'information (sécurisation, interopérabilité notamment) que sur sa capacité à consommer les crédits budgétés. En effet, l'ASP a de réelles difficultés à engager les travaux sur les projets internes de son schéma directeur en raison de la priorité donnée aux projets majeurs de l'établissement ainsi qu'à ses donneurs d'ordre.

S'agissant de l'ASP, de FranceAgriMer (FAM), de l'Office de Développement de l'Économie 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'Arborial, ainsi que de l'Agence Française pour le Développement et la Promotion de l'Agriculture Biologique (GIP Bio) située à proximité, le renouvellement simultané de leur COP constitue une opportunité de réfléchir à une organisation plus pragmatique visant à optimiser leurs coûts de fonctionnement. La mission pourra se prononcer sur le regroupement de certaines fonctions « support » et son impact en matière d'emplois et de charges de fonctionnement.

De plus, dans le cadre d'une évolution réglementaire qui incite à réduire le nombre d'organismes payeurs par Etat membre, la répartition des dispositifs d'aides entre les trois organismes payeurs d'aides agricoles (ASP, FAM et ODEADOM) pourra être interrogée ainsi que l'articulation avec les services déconcentrés.

Sur la période 2012-2017, l'ASP a significativement réduit ses coûts unitaires en réalisant des gains de productivité importants sur les dispositifs qu'elle gère pour le compte du ministère du travail (MT). Cependant, ces gains se sont inscrits dans un contexte de hausse significative de son activité. Les perspectives de croissance de celle-ci sur la période 2018-2022 s'annoncent moins importantes. C'est dans ce contexte qu'il est demandé à la mission de proposer des éléments d'analyse et des recommandations visant à permettre à l'ASP de préserver et augmenter sa performance et son efficacité.

Nous disposons aussi du rapport IGF-CGAAER de juillet 2017 relatif à la gestion des aides de la politique agricole commune (PAC) par l'ASP.

Nous souhaitons 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 l'ASP), en vue notamment de pouvoir établir une analyse comparative de l'efficacité des différents établissements sous tutelle du MAA, et d'autre part sur des thématiques propres à l'ASP.

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 et les différents donneurs d'ordre (agriculture, emploi et autres).

Enfin, une attention sera portée, d'une part, à la stratégie d'urbanisation de ses systèmes d'information et aux dispositions prises par l'établissement afin d'assurer une cohérence entre ses systèmes d'information, ceux d'autres opérateurs et ceux du MAA et, d'autre part, à la gestion du portefeuille de projets et son incidence tant sur l'évolution du système d'information (sécurisation, interopérabilité notamment) que sur sa capacité à consommer les crédits budgétés. En effet, l'ASP a de réelles difficultés à engager les travaux sur les projets internes de son schéma directeur en raison de la priorité donnée aux projets majeurs de l'établissement ainsi qu'à ses donneurs d'ordre.

S'agissant de l'ASP, de FranceAgriMer (FAM), de l'Office de Développement de l'Économie 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'Arborial, ainsi que de l'Agence Française pour le Développement et la Promotion de l'Agriculture Biologique (GIP Bio) située à proximité, le renouvellement simultané de leur COP constitue une opportunité de réfléchir à une organisation plus pragmatique visant à optimiser leurs coûts de fonctionnement. La mission pourra se prononcer sur le regroupement de certaines fonctions « support » et son impact en matière d'emplois et de charges de fonctionnement.

De plus, dans le cadre d'une évolution réglementaire qui incite à réduire le nombre d'organismes payeurs par Etat membre, la répartition des dispositifs d'aides entre les trois organismes payeurs d'aides agricoles (ASP, FAM et ODEADOM) pourra être interrogée ainsi que l'articulation avec les services déconcentrés.

Sur la période 2012-2017, l'ASP a significativement réduit ses coûts unitaires en réalisant des gains de productivité importants sur les dispositifs qu'elle gère pour le compte du ministère du travail (MT). Cependant, ces gains se sont inscrits dans un contexte de hausse significative de son activité. Les perspectives de croissance de celle-ci sur la période 2018-2022 s'annoncent moins importantes. C'est dans ce contexte qu'il est demandé à la mission de proposer des éléments d'analyse et des recommandations visant à permettre à l'ASP de préserver et augmenter sa performance et son efficacité.

Les analyses proposées tiendront compte du fait que les activités relevant du Ministère du Travail ainsi que celles qui relèvent des autres donneurs d'ordre (collectivités territoriales, autres ministères) sont gérées au sein de l'ASP par la direction des interventions régionales, de l'emploi et des politiques sociales (DIREPS) qui est le principal interlocuteur du Ministère du Travail. Une perspective sur le rééquilibrage des charges entre les activités du secteur de l'emploi et celles des autres donneurs d'ordre permettra d'éclairer le Ministère du Travail sur les orientations du prochain COP.

Il est également demandé à la mission d'émettre un avis sur la durée du COP de l'établissement (3,4,5,6 ou 7 ans).

S'agissant des thématiques relevant exclusivement de l'ASP, il est proposé que la mission porte une attention particulière aux points décrits en annexe.

Vous veillerez à la bonne coordination de cette mission avec les différentes missions relatives aux 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.

Nous souhaitons que cette mission d'expertise puisse donner lieu à plusieurs points d'étape entre les missionnaires et les services du secrétariat général et de la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises au sein du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation ainsi que les services du Ministère du Travail.

Vous voudrez bien désigner les membres de vos structures appelés à conduire cette mission qui devront établir une note de cadrage qu'ils soumettront à notre validation. Nous souhaitons que le rapport définitif nous soit remis au mois de juin 2018.



Stéphanie FOUCHER



Stéphanie FLAPORTE

ANNEXE

- Concernant les missions de l'établissement :
  - *sur la gestion des aides agricoles :*
    - interroger l'ASP sur l'organisation qu'elle retient pour anticiper les nouveaux défis (évolutions réglementaires notamment) ;
    - interroger la répartition des dispositifs d'aides entre les trois organismes payeurs d'aides agricoles (ASP, FAM et ODEADOM) au travers d'une analyse coûts-bénéfices ;
    - s'assurer du respect des objectifs pour la sphère agricole qui figurent dans la lettre d'objectifs du président-directeur général de l'ASP :
      - le respect du calendrier de paiement des aides aux agriculteurs ;
      - la conformité des procédures avec la réglementation européenne ;
      - l'état d'avancement du développement des systèmes informatiques ;
      - la poursuite de la rénovation du Registre Parcellaire Graphique (RPG) en évaluant toutes les options disponibles en matière de traitement de l'information géographique ;
      - les moyens affectés à la mission de contrôle ;
      - la nouvelle organisation interne de l'ASP ;
      - la supervision des services instructeurs, avec le cas échéant une réflexion sur la réorganisation de la chaîne de contrôle actuellement partagée entre les services de l'Etat (DDT(M)) et l'ASP ;
    - approfondir les recommandations de la Cour des comptes et de la Commission européenne ;
    - interroger la répartition des services de l'ASP par région dans le contexte de la décentralisation du FEADER ;
    - analyser les performances du mode d'organisation retenu en France pour le FEADER en comparaison à celui mis en œuvre par d'autres Etats membres sur le FEADER et à celui mis en œuvre en France pour les autres fonds structurels (parangonnage sur l'organisation en organisme payeur lorsqu'il y a plusieurs programmes de développement rural et sur le type de structures agréées en France ou dans d'autres Etats membres pour le paiement de fonds européens) ;
    - d'évaluer les moyens de maîtrise par l'ASP du chantier informatique lorsqu'il est délégué ou confié à des prestataires ;
    - examiner l'impact des nouvelles technologies (évolutions à venir avec la PAC 2020) sur les modalités d'instruction des aides PAC ;
    - évaluer plusieurs scénarii pour l'avenir du système OSIRIS incluant la prolongation du dispositif actuel et une flexibilité totale laissée aux autorités de gestion ;

Enfin, la préparation de la prochaine PAC doit être prise en compte par la mission comme étant un axe fort de l'organisation de l'ASP pour les trois prochaines années. Les incertitudes étant encore nombreuses sur cette question, il est nécessaire de réfléchir dès maintenant aux moyens et à l'organisation de l'établissement dans l'optique de l'évolution des politiques agricoles à venir.

- *sur la gestion des aides pêche :*
  - porter une attention sur la faisabilité de passer par un autre système de gestion qu'OSIRIS et sur l'opportunité et la faisabilité d'un autre organisme payeur que l'ASP ;
  
- *sur la gestion des aides relatives à l'emploi :*
  - l'ASP est souvent perçue comme un opérateur de paiement de référence (ou opérateur par défaut). Il est donc demandé à la mission d'éclairer le MT sur des éléments de doctrine s'agissant du recours à l'ASP et notamment pour ce qui concerne les interventions de la DIREPS. Des éléments de comparaison pourront être utilement donnés par rapport aux autres opérateurs auxquels l'État a délégué la gestion de dépenses d'intervention ;
  - le COP à venir devra davantage comporter des objectifs de résultats. Aussi, il est demandé à la mission de fournir une analyse sur les objectifs et indicateurs de performance prévus par le COP actuel et de proposer des évolutions pour le nouveau COP ;
  - donner des éléments d'évaluation relatifs à la qualité de service rendue ainsi qu'à son pilotage (qualité de service rendu dans le cadre des missions déléguées par le MT, mais également le taux de satisfaction des bénéficiaires des aides et des partenaires locaux) ;
  
- Concernant la soutenabilité du modèle économique de l'établissement :
  - tirer un bilan de l'impact de la vocation d'opérateur agissant pour le compte de multiples donneurs d'ordre sur les missions attribuées par les deux ministères de tutelle et sur la situation financière de l'établissement ;
  - évaluer le périmètre d'actions de l'ASP en déterminant les activités qui méritent d'être conservées (cohérence ou synergies avec le cœur de métier de l'établissement, à savoir la gestion de dispositifs de masse) et définir celles qui doivent être abandonnées ;
  - s'assurer que les travaux relatifs à la facturation à coût complet des prestations de l'ASP soient pleinement mis en œuvre, notamment pour ce qui concerne les prestations réalisées pour le compte des collectivités ;
  - se prononcer sur la plus-value d'une direction des études à l'ASP au regard des dispositifs existants au MAA et dans d'autres opérateurs ;

Enfin, la préparation de la prochaine PAC doit être prise en compte par la mission comme étant un axe fort de l'organisation de l'ASP pour les trois prochaines années. Les incertitudes étant encore nombreuses sur cette question, il est nécessaire de réfléchir dès maintenant aux moyens et à l'organisation de l'établissement dans l'optique de l'évolution des politiques agricoles à venir.


- *sur la gestion des aides pêche :*
  - porter une attention sur la faisabilité de passer par un autre système de gestion qu'OSIRIS et sur l'opportunité et la faisabilité d'un autre organisme payeur que l'ASP ;
- *sur la gestion des aides relatives à l'emploi :*
  - l'ASP est souvent perçue comme un opérateur de paiement de référence (ou opérateur par défaut). Il est donc demandé à la mission d'éclairer le MT sur des éléments de doctrine s'agissant du recours à l'ASP et notamment pour ce qui concerne les interventions de la DIREPS. Des éléments de comparaison pourront être utilement donnés par rapport aux autres opérateurs auxquels l'État a délégué la gestion de dépenses d'intervention ;
  - le COP à venir devra davantage comporter des objectifs de résultats. Aussi, il est demandé à la mission de fournir une analyse sur les objectifs et indicateurs de performance prévus par le COP actuel et de proposer des évolutions pour le nouveau COP ;
  - donner des éléments d'évaluation relatifs à la qualité de service rendue ainsi qu'à son pilotage (qualité de service rendu dans le cadre des missions déléguées par le MT, mais également le taux de satisfaction des bénéficiaires des aides et des partenaires locaux) ;
- Concernant la soutenabilité du modèle économique de l'établissement :
  - tirer un bilan de l'impact de la vocation d'opérateur agissant pour le compte de multiples donneurs d'ordre sur les missions attribuées par les deux ministères de tutelle et sur la situation financière de l'établissement ;
  - évaluer le périmètre d'actions de l'ASP en déterminant les activités qui méritent d'être conservées (cohérence ou synergies avec le cœur de métier de l'établissement, à savoir la gestion de dispositifs de masse) et définir celles qui doivent être abandonnées ;
  - s'assurer que les travaux relatifs à la facturation à coût complet des prestations de l'ASP soient pleinement mis en œuvre, notamment pour ce qui concerne les prestations réalisées pour le compte des collectivités ;
  - se prononcer sur la plus-value d'une direction des études à l'ASP au regard des dispositifs existants au MAA et dans d'autres opérateurs ;



- Concernant le contrôle interne et la maîtrise des risques :
  - vérifier l'adéquation entre l'approche retenue pour gérer les risques de l'ASP et sa stratégie. Il s'agira en particulier de déterminer si le contrôle interne concerne, au-delà des seuls aspects budgétaires et comptables, les risques de ne pas atteindre les objectifs stratégiques et de performance de l'ASP ;
  - évaluer la capacité de l'établissement à s'adapter aux contraintes spécifiques de chaque dispositif qui lui est confié et adapter ses outils de gestion en conséquence pour assurer notamment une information financière fiable (prévisions budgétaires infra-annuelles, évaluations de fin de gestion en matière de charges à payer et engagements hors bilan) ;
  - évaluer l'apport de la politique de la maîtrise des risques dans l'amélioration des processus de gestion ;
  - déterminer le degré de formalisation de la politique de maîtrise des risques et le niveau d'appropriation de la démarche de contrôle interne par les équipes opérationnelles en charge de la production ;
- Concernant les ressources humaines :
  - dresser un état des lieux de la situation des effectifs afin de juger de la pertinence de l'adéquation entre les missions et les emplois ;
  - proposer le cas échéant des solutions permettant de ne plus faire dépendre les missions permanentes par des emplois temporaires et de ne plus justifier des emplois permanents par des missions plus périphériques ;
  - évaluer la méthodologie qui permet la répartition analytique des effectifs entre le MAA, le MT et les autres donneurs d'ordre afin de s'assurer que les ministères de tutelle financent exclusivement les emplois dédiés à leur missions ;
  - s'assurer de la convergence sur les fonctions et sur les barèmes du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) par rapport au MAA ;
  - établir un comparatif entre les règles de gestion de l'ASP et celles du MAA en matière de RIFSEEP afin d'harmoniser les pratiques de l'établissement avec son ministère de tutelle et simplifier la gestion des recours en commission administrative paritaire ;
  - évaluer la mobilité des agents entre l'ASP et d'une part le MAA, et d'autre part les autres opérateurs sous tutelle du MAA ;
  - évaluer les actions mises en œuvre pour recruter de nouveaux profils aux compétences informatiques rares et favoriser le renouvellement des générations ;
  - dresser un état des lieux de l'application du protocole du 22 octobre 2013 relatif à la prévention des risques psychosociaux dans la fonction publique et de la mise en œuvre de la politique gouvernementale en faveur des personnes handicapées ;

- Concernant les sujets immobiliers :
  - se prononcer sur une réorganisation interne de l'ASP ainsi que sur l'évolution du maillage territorial, notamment concernant le regroupement ou la fermeture d'implantations territoriales, tout en questionnant l'articulation avec les services déconcentrés ;
  - proposer une étude sur la pertinence des projets immobiliers de l'établissement ;
- Concernant la gestion des marchés :
  - évaluer les actions mises en œuvre lors du renouvellement de marchés pour s'assurer de la maîtrise des coûts ;
  - dresser un bilan du nombre d'avenants ayant une incidence financière aux marchés notifiés et évaluer la pertinence des modes de détermination des besoins ;
  - déterminer les dispositifs qui pourraient être réinternalisés ou, le cas échéant, dresser un état des lieux des dispositifs en voie de réinternalisation ;
- Concernant les systèmes d'information :
  - évaluer la pertinence d'une convergence de l'hébergement des systèmes d'information de l'établissement (au moins ceux hébergés en interne) au sein du site de Toulouse (OSHIMAE), notamment au regard des enjeux budgétaires (moyens humains et financiers) et de sécurité (proximité du site de secours et du site principal à Limoges) ;
  - s'assurer de la mise en place d'actions garantissant une maîtrise suffisante des systèmes d'information (SI) permettant de prévenir la dépendance aux prestataires et d'être ainsi en mesure de garantir une réversibilité ;
  - évaluer l'alignement du système d'information de l'ASP avec le précédent COP. Une feuille de route SI 2017-2019 a été élaborée conjointement entre le MT et l'ASP afin de gagner en efficacité et pour ouvrir de nouvelles possibilités de simplification dans la gestion des aides. Il s'agit de rendre la gestion des aides publiques à l'emploi plus efficace, moins coûteuse et leur mise en œuvre plus rapide. Elle est financée par une subvention d'investissement annuelle ainsi que par le schéma directeur du système d'information (SDSI) de l'établissement. Elle a pour ambition de permettre au système d'information de l'ASP de gagner en efficacité en particulier grâce à la pleine exploitation des voies ouvertes dans le programme « Dites le nous une fois ». En raison du décalage de calendrier entre l'élaboration de ces outils de pilotage (feuille de route, SDSI et COP), il est demandé à la mission de formuler des recommandations permettant de s'assurer de la cohérence d'ensemble des objectifs stratégiques du COP avec ceux du SI de l'ASP.

## Annexe 2 : Note de cadrage

 <p>CGAAER CONSEIL GÉNÉRAL DE L'ALIMENTATION DE L'AGRICULTURE ET DES ESPACES RURAUX</p> <p>INSPECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES SOCIALES</p>	Mission IGAS n° M2018-054 / CGAAER n°18048.	
	Revue de l'Agence de services et de paiement (ASP) en amont du renouvellement de son contrat d'objectifs et de performance (COP)	
	Objet	<b>Note de cadrage</b>
	Auteurs	François Colas-Belcour, Yves Geffroy, Eric Tison, Aurélien Besson
Relecteurs	Olivier Toche (IGAS) Sophie Villers (CGAAER)	
Destinataires	Copairs TEF (IGAS) et 6 <sup>ème</sup> section (CGAAER) Cabinets travail et agriculture	

### A. Éléments de contexte

#### 1. L'ASP, opérateur public du paiement des aides

L'Agence de services et de paiement (ASP) résulte de la fusion en 2009 de l'Agence unique de paiement (AUP) et du Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA), deux organismes payeurs qui ont accompagné le mouvement de modernisation de l'agriculture engagé dans les années 1960. Jusqu'en 2005, 13 organismes payeurs, sous forme d'offices, intervenaient en agriculture. Une première vague de restructuration s'est déroulée de 2006 à 2008 et a ramené le nombre de ces organismes de 13 à 7. Une seconde vague de restructuration a été déclenchée dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP), de sorte que le paysage des organismes payeurs agricoles s'est articulé à compter de 2009 autour de deux structures principales, FranceAgriMer chargé des aides aux opérateurs de filières et l'ASP chargé du paiement des aides directes des 1<sup>er</sup> et 2<sup>d</sup> piliers de la Politique agricole commune (PAC) ainsi que deux organismes régionalisés, l'ODEADOM pour l'outremer et l'ODARC pour la Corse.

L'ASP est une agence. Parfois présentées comme une innovation récente, d'inspiration anglo-saxonne, les agences s'inscrivent en fait dans la tradition française des offices. Cette filiation est particulièrement évidente s'agissant de l'ASP qui est chargée comme l'étaient les offices dont elle est issue de mettre en œuvre une politique publique dont la masse des dossiers à traiter excède les capacités des structures traditionnelles de l'administration.

Cette politique publique s'inscrit dans deux grands domaines : le domaine agricole (agriculture, aquaculture, forêt, pêche, développement local et rural, environnement, aménagement foncier outre-mer) et celui du social, de la formation professionnelle et de l'emploi (emploi, éducation et formation professionnelle, insertion, intégration, solidarité et action sociale). Dans ces deux grands domaines, l'ASP intervient pour le compte de plus de 130 donneurs d'ordre : l'Union européenne - elle est le premier payeur européen d'aides agricoles - plus de 10 ministères, la quasi-totalité des régions, plusieurs dizaines de départements et des établissements publics. L'ASP réalise trois grandes

familles d'intervention pour le compte de ses donneurs d'ordre : la gestion administrative et financière des aides publiques ; l'ingénierie administrative et l'assistance technique ; le suivi et l'évaluation des politiques publiques.

En considération de ces deux grands domaines d'activité, l'ASP est un établissement public administratif placé sous la tutelle conjointe du ministère de l'agriculture et de l'alimentation et du ministère du travail. Elle est administrée par un conseil d'administration constitué de 12 représentants de l'Etat et de 9 représentants d'établissements publics et d'organisations professionnelles désignés par arrêté conjoint du ministre chargé de l'agriculture et du ministre chargé de l'emploi.

Elle est dotée d'un réseau territorial répondant à une nécessité de proximité : 17 directions régionales (dont 5 outre-mer) sont coordonnées par un siège social à Limoges, un site national à Montreuil et une unité nationale d'appui aux certifications sanitaires et sociales (UNACCESS). Cette architecture était animée en 2017 par 2 294 ETPT dont 1939 sous plafond. A noter que déjà en 2009, la somme des effectifs de l'AUP et du CNASEA s'élevaient à 2250 emplois. Cependant les crédits d'intervention mobilisés ne s'élevaient qu'à 16,8 milliards d'euros. La croissance de l'activité de l'établissement s'est donc effectuée à effectif quasi constant.

Le total des emplois rémunérés par l'ASP s'établit en PLF 2018 à 2 221 ETPT, En revanche, les emplois inscrits dans les documents budgétaires de l'établissement, s'élèvent au BI 2018 à 2 052 ETPT, dont 1 805 ETPT sous plafond et 247 ETPT sous plafond. L'écart entre le PLF et le BI découle d'une actualisation tenant compte de l'évolution de divers dispositifs (diminution des contrats aidés, réaffectation de titulaires sur la gestion de l'EPME, etc.).

En 2017, le budget d'intervention de l'ASP s'est élevé à 20,8 milliards d'euros. 43 % de ces fonds sont versés par l'Union européenne, 46 % par l'État et 11 % par les collectivités territoriales (Régions, départements) et établissements publics.

Concernant les dépenses de fonctionnement, le budget initial 2018 prévoit un montant d'autorisations d'engagement de 269,2 millions d'euros et 273,5 millions d'euros de crédits de paiement. Dans cet ensemble les dépenses de personnels représentent 141,6 millions d'euros.

## **B. Axes d'analyse**

### **1. Gouvernance, stratégie et pilotage**

La mission évaluera dans un premier temps le statut, les missions et la stratégie de l'opérateur en concentrant ses analyses sur la cohérence entre ces trois dimensions, compte tenu de la position particulière de l'organisme à l'égard de ses donneurs d'ordre. Elle se posera la question de savoir si le rôle de l'organisme est adapté au regard de la diversité des politiques publiques qu'il met en œuvre et de l'approche différente des deux tutelles avec le domaine agricole dans lequel est réalisée une politique publique dans sa globalité et le domaine travail où se déploie une relation de type client/fournisseur et la multiplication des donneurs d'ordre (qui conçoivent l'ASP comme un prestataire de services).

#### ***1.1 Présentation générale de l'opérateur***

- Identité, métier et missions, organisation.
- Stratégie : rôle au regard des politiques publiques, analyse comparative de l'efficacité des différents établissements sous tutelle des donneurs d'ordre.
- Adéquation du statut aux missions.

- Analyse critique du périmètre d'action : cohérence ou synergies avec le cœur de métier.

### **1.2 Pilotage et gouvernance**

- Relations avec la tutelle (mise en œuvre des lettres d'objectifs)
- Structures et outils de gouvernance interne.
- Dispositif d'audit et de contrôle internes (portée du dispositif de contrôle interne au-delà des seuls aspects budgétaires et comptables, en matière notamment de maîtrise des risques de non performance).
- Relations entre le siège et les différents sites.
- Politique d'«administration exemplaire» (développement durable).

### **1.3 Stratégie**

- Pertinence et complétude du plan stratégique de l'établissement.
- Adéquation de son statut.
- Périmètre d'action de l'ASP : cohérence et synergies avec son cœur de métier à savoir la gestion des dispositifs de masse.

## **2. Fonctions support**

La mission examinera ensuite la cohérence de l'organisation des fonctions support et la performance de ces unités, au regard du service rendu à ses « clients » internes (directions « métiers »), mais également de la sécurisation des enjeux juridiques, financiers et de gestion des risques. Cette analyse sera nécessairement limitée :

- par la nature de son intervention, préparatoire à l'élaboration d'un COP, et non assimilable à un audit complet de l'organisme ;
- par son caractère interministériel, les problématiques agriculture ne devant pas conduire à négliger les autres missions de l'organisme.

### **2.1 Situation et gestion financières**

- Qualité de la comptabilité analytique, notamment s'agissant de la pertinence des clefs de répartition entre dispositifs d'aides de manière à avoir une approche la plus fine possible de leur coût complet.
- Soutenabilité du modèle économique.
- Ressources budgétaires,
- Écart entre prévisions de dépenses d'investissements et réalité de l'exécution.

### **2.2 Ressources humaines**

- Effectifs, adéquation entre les missions et les emplois notamment à la suite de la réduction du volume des dispositifs d'aides à l'emploi confié à l'ASP par la sphère sociale et dans le processus engagé d'une plus grande dématérialisation du traitement informatisé des aides. Recherches d'activité pour pallier la disponibilité des agents suite à la montée en puissance de la dématérialisation des procédures.
- Analyse critique du recours à l'emploi précaire.
- Répartition analytique des effectifs entre les différents ministères donneurs d'ordre.
- Politique de recrutement.

- Politique de rémunérations : convergence des barèmes de régimes indemnitaires avec ceux du ministère chargé de l'agriculture
- Dialogue social.
- Prévention des risques psychosociaux.

### **2.3 Systèmes d'information**

Tout en conservant l'architecture des 1er et 2ème piliers, la Commission européenne envisage dans le cadre de la préparation de la nouvelle PAC 2021-2027 plus de simplification en donnant aux pays européens de plus grandes marges de manœuvre pour l'adapter à leurs conditions particulières. D'autre part, les données collectées par le satellite Sentinel de Copernicus pourraient remplacer certains contrôles des parcelles. Ces évolutions vont porter leurs effets sur le système d'information de l'ASP qui joue également le rôle d'opérateur informatique pour la mise en place opérationnelle de la campagne des aides via l'outil de gestion ISIS, pour le Feaga et une partie des mesures du Feader et l'outil de gestion OSIRIS pour les autres mesures du Feader. Elle est en charge de la maîtrise d'ouvrage des outils informatiques nécessaires à la gestion des aides distribuées.

La refonte des outils ISIS et OSIRIS avec pour objectif une notification des marchés au 1er janvier 2020 pour une mise en œuvre de la nouvelle PAC prévue en 2021 fera l'objet d'une analyse de faisabilité.

Par ailleurs la mission s'interrogera sur la complétude des téléservices et de la dématérialisation des systèmes informatisés d'aides.

- Schéma directeur (SDSI) : analyse critique.
- Aspects stratégiques : urbanisation, gestion du portefeuille de projets, impact des mutations technologiques sur les process.
- Externalisation : hébergement des systèmes d'information de l'établissement : (enjeux budgétaires et de sécurité), dépendance aux prestataires (garanties de réversibilité des externalisations).
- Alignement du système d'information de l'ASP avec le précédent COP : feuille de route SI 2017-2019.

### **2.4 Autres fonctions support**

- Politique immobilière : évolution du maillage territorial, pertinence des projets immobiliers de l'établissement.
- Politique d'achats : maîtrise des coûts à l'occasion du renouvellement des marchés, pertinence des modes de détermination des besoins, perspectives de réinternalisation.

## **3. Performance et contractualisation**

Sur la base des constats effectués dans les deux premiers volets de son analyse, la mission examinera les résultats mesurés par la batterie d'indicateurs définis par le COP et en dégagera les grandes orientations qui devront structurer le prochain document contractuel, afin d'en faire un outil de gestion efficace.

### **3.1 Évaluation du COP 2015-2017**

- Qualification des objectifs et analyse des indicateurs.
- Degré d'atteinte des objectifs.

- Qualité des processus de production des données.
- Evolution de la qualité de service.

### **3.2 Orientations pour le futur COP**

- Evolutions du contexte : prise en compte, le cas échéant, des conclusions du groupe de travail « CAP 2022 ». La mission observe à cet égard que l'intégration éventuelle au sein de l'ASP des agents des SEA instruisant les aides PAC portera des effets significatifs sur l'organisation de l'agence, sa DRH, ses DR et son process de liquidation des aides et partant sur les axes stratégiques du COP. La mission appréciera donc l'impact de cette mesure, si elle est retenue par le Gouvernement, sur la gestion RH (intégration des 1 600 agents concernés), les effets sur l'instruction et le contrôle des aides agricoles, l'organisation du réseau (relations entre DR ASP et niveau départemental), et la stratégie (changement de périmètre de l'établissement et de son positionnement). D'autre part, elle mesurera les effets de la prise en compte d'une révision éventuelle du rôle joué par les conseils régionaux en matière d'autorité de gestion des aides hors SIGC.
- Principes directeurs et durée souhaitable pour le prochain COP.
- Gestion des aides relatives à l'emploi : définition de critères de recours à l'ASP et association de l'organisme en amont de la décision ; coordination des tutelles principale (agriculture) et secondaires (autres ministères) ; mise en œuvre de la convention-cadre signée avec la DGEFP ; qualité du pilotage de la dépense ; focus sur les nouveaux dispositifs (aide unique à l'apprentissage, réforme des entreprises adaptées).
- Gestion des aides agricoles : mise en cohérence avec les grands axes de réforme de la PAC, répartition des dispositifs d'aide entre les trois organismes payeurs d'aides agricoles, articulation avec les services déconcentrés.

## **C. Déroulement de la mission**

### **1. Composition**

La mission est composée de François Colas-Belcour, Yves Geffroy et Eric Tison (CGAAER), et d'Aurélien Besson (IGAS).

Au sein de l'IGAS, la mission bénéficiera de la relecture d'Olivier Toche, coauteur du rapport cité infra.

### **2. Méthodologie**

La mission conduira ses travaux sur pièces et sur place, et sera amenée à rencontrer l'ensemble des acteurs concernés : équipe de direction de l'ASP, responsables fonctionnels, représentants des salariés, partenaires extérieurs de l'Agence. Compte tenu des contraintes de calendrier et de l'époque de l'année, elle ne sera pas en mesure de se déplacer sur l'ensemble des directions régionales, mais organisera des déplacements ciblés sur des implantations représentatives de l'activité de l'organisme en région.

La mission structurera ses travaux à partir d'une double démarche :

- Du point de vue méthodologique, elle suivra les grandes orientations définies par le Guide méthodologique d'évaluation des opérateurs de la mission Agriculture, Alimentation, Forêt, Affaires Rurales. Bilan de l'activité. Bilan du COP. Axes d'évaluation du COP, élaboré en 2017 par le CGAAER. Ses préconisations seront adaptées aux spécificités de l'organisme, principalement par le

regroupement de fiches ne justifiant pas de développements approfondis, compte tenu de la nature et des missions de l'établissement, et de la structure de son COP 2015-2017.

- Du point de vue du périmètre, la mission s'efforcera d'aborder l'ensemble des questions listées à l'annexe de sa lettre de saisine. Elle attire cependant l'attention sur les limites de son intervention, qui ne lui permettront pas de proposer une analyse parfaitement exhaustive de tous les points évoqués. Ses constats seront rapportés aux grandes orientations du prochain COP.

La mission inscrira ses investigations en complément des conclusions formulées par les rapports récemment remis sur l'organisme évalué, notamment :

- les observations définitives de la Cour des Comptes (S2015-1688 et S2016-3878) relatives à l'Agence de services et de paiement.
- la mission IGF-IGAS (2017) relative à l'Optimisation de la gestion des dépenses déléguées par l'Etat à des tiers ;
- la mission IGF-CGAAER (2017) relative à la Gestion des aides de la politique agricole commune ;

### **3. Calendrier prévisionnel**

Compte tenu de la date effective de début des travaux (mai 2018) et de la complexité de la mission, le délai (juin 2018) fixé par la lettre de saisine (datée de février 2018) apparaît peu réaliste, et devra être assoupli selon le calendrier suivant :

- 3 mai-15 juillet 2018 : cadrage de la mission inter-inspections, rencontre de la direction de l'ASP, recueil de la documentation, définition des axes d'analyse et de la méthodologie ;
- 16 juillet-31 octobre : entretiens avec les responsables fonctionnels, partenaires de l'Agence et représentants du personnel, exploitation de la documentation ;
- 1er novembre-30 novembre : synthèse, rédaction et remise du rapport.



## Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées

<b>Nom Prénom</b>	<b>Organisme</b>	<b>Fonction</b>
Marie-Agnès VIBERT	MAA – SAFSL -	Sous-directrice
Mathias GINET	MAA –SAFSL-BBO	Chef de bureau
Pierre-Yves PLATZ	MAA- SAFSL- BBO	Chef de bureau
Philippe DUCLAUD	MAA - DGPE	Chef de service
Stéphane LANDAIS	MAA – DGPE -SDGP	Adjoint au sous-directeur
Manon HURE	MAA- DGPE -BBEP	Chef de bureau
Carole BOUSQUET-BERARD	DGEFP	Sous-directrice
A.-L. HOCHEDÉZ-PLANCHE	DGEDP	Adjointe à la sous-directrice
Stéphane LE MOING	ASP	Président Directeur Général
François PROJETTI	ASP	Directeur général adjoint
Claire VINCENTI	ASP	Secrétaire général
Patrick BAUDOUIIN	ASP	Chef du service de contrôle interne
Yves LEFEBVRE	ASP- DFJL	Directeur
Jean-Michel DOUCET	ASP -DFJL	Adjoint au Directeur
Germain LESHOURIS	ASP - DFJL	Chargé de mission
François RABOISSON	ASP-DOP	Directeur
Pierre CORRADINI	ASP-DOP	Chef de pilotage de la performance
Bernard CALAME	ASP-MGSSI	Chef de la mission de la gouvernance et de la sécurité des systèmes d'information
Gilles MONTI	ASP-DIT	Directeur de l'informatique et des technologies
Corinne TOUTAIN	ASP-DDC	Directrice
Anne PRIEUR	ASP-AI	Chef de service
Emmanuel de LAROCHE	ASP-SCEAI	Chef de service
Valérie ISABELLE	ASP-DDRP	Directrice
Stéphanie ROUVERON	ASP-DDRP	Directrice adjointe
Catherine DUPUY	ASP-DDRP	Directrice adjointe
Prunelle BESSON	ASP-DDRP	Adjointe

Eric GOSSELIN	ASP-DDRP	Chef de service
Sophie CHAISE-PINGAUD	ASP-DIREPS	Directrice
Sandrine REYNE	ASP-DIREPS	Directrice adjointe
Sylvie LELANDAIS	ASP-DIREPS	Chef de service
Christiane ROULET-DELSUC	ASP-DIREPS	Chef de service
Claire MAGNE	ASP-DIREPS	Responsable CI
Jean Marc VALLENET	ASP-IG	Chef de l'IG
Bruno FUSTIER	ASP-IG	IG
Eric MATIGNON	ASP-DOP	CS Pilotage et performance
Philippe SAPPEY	ASP-DR Lille	Directeur
Alain WAGRET	ASP-DR Lille	Directeur régional délégué
Annick GOUSSEN	ASP-DR Lille	CS administratif et financier
Michel BERRE	ASP-DR Centre	Directeur
Jean Luc GUYOUX	ASP-DR Centre	DR adjoint
Isabelle YVERNAULT	ASP-DR Centre	CS gestion des aides
Magali PECQUERY	DRAAF Haut de France	Directrice adjointe
Sophie HEMERY	Région Centre	Directrice Europe et international
Sandrine CLEMENT	Région Centre	Directrice Agricole et Forêt
Frédéric BUXERAUD	Région Centre	Dir Europe, CS Pilotage et coordination
Ahmed ABDELGHANI	DDT Nord	Chef SEA
Jocelyn OGER	DDT Nord	Adjoint Chef SEA

## Annexe 4 : Liste des sigles utilisés

ACSE	Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
ADEME	Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie
ADOM	Agence de l'Outre-mer pour la mobilité
AFJA	Aide Financière pour les Jeunes Apprentis
AMOA	Assistance à maîtrise d'ouvrage
ASC	Agence de service civique
ASP	Agence de services et de paiement
ATR	apports de trésorerie remboursable
AUP	Agence unique de paiement
BDNU	Base de données nationale des usagers du ministère de l'Agriculture et de la Pêche
BI	Budget initial
BR	Budget rectificatif
CF	Compte financier
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CITP	Comité interministériel de la transformation publique
CIVIS	GIE de protection juridique
CNASEA	Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles
COP	Contrat d'objectifs et de performance
COSO	Committee Of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission
CRPM	Code rural et de la pêche maritime
DAE	Direction des achats de l'Etat
DDT(M)	directions départementales des territoires et de la mer
DFJL	Direction financière juridique et logistique
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DGPE	Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises
DIF	Droit individuel à la formation
DIRAP	Direction des interventions rurales, agricoles et pêche
DIT	Direction de l'informatique et des technologies de l'ASP
DOP	Direction de l'organisation et de la performance de l'ASP
DR	Direction régionale
DRAAF	Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
DSDA	Direction des soutiens directs agricoles
EPA	Etablissement public à caractère administratif
EPIC	Etablissements publics à caractère industriel et commercial
ESAT	Etablissements et services d'aide par le travail
ETPT	Equivalent temps plein annuel travaillé
FAM	FranceAgriMer

FAPI	Fonds d'Appui à la Politique d'Insertion
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FEAGA	Fonds européen agricole de garantie
FEAMP	Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche
FNE	Fonds national pour l'emploi
FONPEPS	Fonds national pour l'emploi pérenne dans le spectacle
GBCP	Gestion budgétaire et comptable publique
GIP	Groupement d'intérêt public
GPEC	Gestion prévisionnelle des emplois et des carrières
GRTH	Garantie de rémunération des travailleurs handicapés
IAE	Insertion par l'activité économique
IFACI	Institut français de l'audit et du contrôle interne
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
INAO	INAO
IP	Internet protocol
ISIS	Intégration de systèmes d'information sécurisée
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MAA	Ministère de l'agriculture et de l'alimentation
MAEC	Mesures agroenvironnementales et climatiques
ODARC	Office de développement agricole et rural de Corse
ODEADOM	Office de développement de l'économie agricole de l'outre-mer
OFII	Office français de l'immigration et de l'intégration
OP	Organisme payeur
OSIRIS	Outil unique de gestion du FEADER et du FEAMP
PAC	Politique agricole commune
PACEA	Parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie
PDR	Programmes de développement rural
PIAO	Photo-interprétation assistée par ordinateur
PILACT	Pilotage de l'activité
PME	Petites et moyennes entreprises
RGPP	Révision générale des politiques publiques
RH	Ressources humaines
RIFSEEP	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
RPG	Registre parcellaire graphique
SAFSL	Service des affaires financières sociales et logistique MAA
SAI	Service d'audit interne
SEA	Services d'économie agricole
SG	Secrétariat général
SI	Système d'informations
SIGC	Système intégré de gestion et de contrôle

SUN	Surface utile nette
TMAA	Tierce Maintenance Multi-Applicative
TPE	Très petites entreprises
UE	Union européenne
UGAP	Union des groupements d'achats publics
UNACCESS	Unité nationale d'appui aux certifications sanitaires et sociales
VAE	Validation des acquis de l'expérience



## Annexe 5 : Liste des textes de références

### Droit National

- Code rural et de la pêche maritime, et notamment ses articles L. 313-1, L. 313-2 et D. 313-13, D. 313-14 et suivants relatifs à l'ASP
- art. D. 615-3, D. 615-52 et D. 615-53, D. 615-61 du code rural et de la pêche maritime (fonctionnel)
- Ordonnance n° 2009-325 du 25 mars 2009 relative à la création de l'Agence de services et de paiement et de l'Etablissement national des produits de l'agriculture et de la mer
- Décret n° 2016-126 du 8 février 2016 relatif à la mise en œuvre des programmes cofinancés par les fonds européens structurels et d'investissement pour la période 2014-2020
- Arrêté du 28 octobre 2016 portant agrément de l'Agence de services et de paiement comme organisme payeur de dépenses financées par les fonds de financement des dépenses agricoles et comme organisme de coordination en matière de financement de la politique agricole commune
- Conventions AG - OP - MAA relative à la mise en œuvre des dispositions du règlement (UE) n° 1305/2013 du 17 décembre 2013 concernant la politique de développement rural dans la région XXX (**un exemple**)
- Convention ASP - CTC - ODARC du 18 avril 2017 relative à l'utilisation d'ISIS pour la gestion des MAEC, aides bios et ICHN par l'ODARC dans le cadre du PDR Corse
- Convention ASP - MAA relative à la délégation de fonctions de l'organisme payeur pour les aides directes de la PAC définies par les R(UE) 1305/2013 et 1307/2013 et relevant du SIGC (**ancienne, une nouvelle en cours de finalisation**).

### Droit communautaire

- Règlement (CE) no 228/2013 du Conseil du 13 mars 2013 portant mesures spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des régions ultrapériphériques de l'Union ;
- Règlement (UE) no 1305/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) et abrogeant le règlement (CE) no 1698/2005 du Conseil ;
- Règlement (UE) no 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune ;
- Règlement (UE) no 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune ;

- Règlement délégué (UE) no 907/2014 de la Commission du 11 mars 2014 complétant le règlement (UE) no 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les organismes payeurs et autres entités, la gestion financière, l'apurement des comptes, les garanties et l'utilisation de l'euro;
- Règlement d'exécution (UE) no 908/2014 de la Commission du 6 août 2014 portant modalités d'application du règlement (UE) no 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les organismes payeurs et autres entités, la gestion financière, l'apurement des comptes, les règles relatives aux contrôles, les garanties et la transparence.



## Annexe 6 : Détail des paiements par donneurs d'ordre et dispositifs – Année 2017

Dispositifs		Paiement (dossiers d'aide, charges sociales...) 2017
<b>PROGRAMME 102</b>		<b>4 321 100 378,10</b>
102-2-1	- Contrats Emploi Solidarité (CES)	0,00
102-2-1	- Emplois consolidés (CEC)	<b>0,00</b>
102-2-1	- Emplois Jeunes (CEJ)	0,00
102-2-1	* Contrats Emploi Ville (CEV)	0,00
102-2-1	- CIVIS Volet 3	0,00
102-2-1	- Contrats Initiative Emploi (CIE)	6 770,75
102-2-1	- CIE JEUNES	6 470,07
102-2-1	- Contrats d'Accompagnement dans l'Emploi (CAE)	0,00
102-2-1	- CAE PASSERELLE	<b>0,00</b>
102-2-1	- Contrats d'Avenir (CAV)	<b>0,00</b>
102-2-1	- Contrats Uniques d'insertion- secteur non marchand (CUI-CAE)	1 717 720 476,96
102-2-1	- Contrats Uniques d'insertion- secteur marchand (CUI-CIE)	167 901 352,06
102-2-1	- Emplois d'avenir (EAV)	<b>955 738 208,25</b>
102-2-1	- Actions préparatoires au recrutement (APR)	<b>0,00</b>
102-2-1	- Activation des CAV CIRMA (Minoration)	<b>0,00</b>
102-2-1	- Contrats aidés expérimentaux (CAL)	<b>0,00</b>
102-2-1	<b>- Contrats aidés DOM</b>	
102-2-1	- Contrats d'accès à l'emploi (CAEDOM)	5 732 268,75
102-2*1	- Contrats Emploi Solidarité (CES)	<b>0,00</b>
102-2-1	- Emplois consolidés (CEC)	<b>0,00</b>
102-2-1	- Contrats d'Accompagnement dans l'emploi (CAE)	<b>0,00</b>
102-2-1	- Emplois Jeunes (CEJ)	<b>0,00</b>
102-2-2	- CIVIS Allocation Interstitielle	4 318 385,00
102-2-2	- Garantie jeunes	119917 431,20
102-2-2	- Aide au poste dans les entreprises adaptées (EAAP)	329 148 008,88
102-2-2	<b>- Insertion par l'activité économique (IAE)</b>	<b>0,00</b>
102-2-2	- Entreprises d'insertion EI/ETTI	191 194 458 63
102-2-2	- El contrepartie FSE	0,00
102-2-2	- Fonds Départemental d'insertion (FOI)	18 020 132,01
102-2-2	- Associations Intermédiaires (AI)	23 547 888,08
102-2-2	- Ateliers et Chantiers d'insertion (ACI)	632 505 774,24
102-2-2	- IAE Plan de relance	0,00
102-2-2	- Parcours d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA)	155 342 753 22
<b>PROGRAMME 103</b>		<b>1 884 299 315,95</b>
103-1-1	-Embauche PME (EPME)	1 509 797 020 39
103-1-1	-TPE Première embauche (PREMEMB)	28 443 414,57
103-1-2	- Activité partielle	96 265 433,66

Dispositifs		Paiement (dossiers d'aide, charges sociales...) 2017
103-2-2	- Dispositif Objectif Cadre (DOC)	0,00
103-2-2	- Prime à l'embauche de jeunes stagiaires (PEJS)	0,00
103-2-2	- Contrats de qualification adultes (PCA)	0,00
103-2-2	- Rémunération des stagiaires	110 444,67
103-2-2	- TPE Jeunes apprentis (TPEJA)	194 827 546 45
103-2-4	- Aide en faveur des jeunes apprentis (AFJA)	49 467 440,00
103-2-4	- Contrat d'accompagnement formation	0,00
103-3-2	- Nouvelles aides à la création d'entreprise (NACRE)	4 731 972,01
103-3-2	- Projets initiative Jeune - SUBV	656 044,20
<b>PROGRAMME 111</b>		<b>0,00</b>
111-2	- Remboursements et indemnités défenseur syndical (DEFSYNDiC)	0,00
<b>MINISTERE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTE</b>		
<b>PROGRAMME 106</b>		
106-2-1	- Allocation de parent isolé (CAV-CIRMA-CAL API)	
<b>PROGRAMME 124</b>		<b>110 034,76</b>
124-23	- Service Civique (SCIV)	110 034,76
124-6-1	- Validation des acquis et de l'expérience	0,00
<b>PROGRAMME 157</b>		<b>1 289 705 005,50</b>
157-2	- Dotation de fonctionnement aux ESAT	863 801,90
157-2	- Garantie de rémunération des travailleurs handicapés (GRTH)	1 288 841 203,60
157-3-2	- Allocation aux adultes handicapés (CAV-CIRMA-CAL AAH)	0,00
157-4	- CAV MEDICAUX SOCIAUX	0,00
<b>PROGRAMME 204</b>		<b>790 720,18</b>
204-19-2	- Validation des acquis et de l'expérience	790 720,18
<b>PROGRAMME 304</b>		<b>3 348 021,05</b>
304-2-3	- CUI 7H	0,00
304-15-3	- Validation des acquis et de l'expérience	3 348 021,05
304-17	- Allocation de parent isolé (CAV-CIRMA-CAL API)	0,00
<b>HORS PROGRAMME</b>		<b>49 983 066,00</b>
HPRG-7	- Fonds d'appui aux politiques d'insertion (FAPI)	49 983 066,00
<b>MINISTERE DE L'AGRICULTURE DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORET</b>		
<b>PROGRAMME 143</b>		<b>316 400,00</b>
143-03-01	- Aide à la recherche du 1er emploi (ARPÉ)	316 400,00
<b>MINISTERE DE LA CULTURE ET DE LA COMMUNICATION</b>		
<b>PROGRAMME 224</b>		<b>2112 872,18</b>
224-1-28	- Rémunération des stagiaires	0,00
224-8-1	- Fonds national pour l'emploi pérenne dans le spectacle (FONPEPS)	2 112 872,18
<b>MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES</b>		
<b>PROGRAMME 134</b>		<b>284 877,95</b>
134-2-2	- Rémunération des stagiaires	284 877,95
134-3-9	- Compensation carbone	228 776 778,00

Dispositifs		Paiement (dossiers d'aide, charges sociales...) 2017
<b>PROGRAMME 156</b>		<b>391 640,39</b>
156-9	- Service civique - Indemnité volontaire (SCIV)	391 640,39
<b>PROGRAMME 344</b>		<b>174 251 075,19</b>
344-1-1	- Emprunts à risque	174 251 075,19
MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE. DE L'ENSEIGNEMENTSUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE		
<b>PROGRAMME 230</b>		<b>627 540 559,57</b>
230-1-2	- Contrats Emploi Solidarité (CES)	000
230-1-2	- Emplois consolidés (CEC)	000
230-1-2	- CAE - CAV - CAL - Emploi local	000
230-1-2	- Contrats Uniques d'insertion (CUI)	291 087 076,86
230-1-2	- Emplois d'Avenir (EAV)	1 443 777,14
230-1-2	- Service civique - Indemnité volontaire (SCIV)	7 050 222,14
230-04-02	- Aide à la recherche du 1er emploi (ARPE)	2 025 400,00
230-6-1	- Fonds d'amorçage pour la réforme des rythmes scolaires	77 621 493,31
230-6-1	- Fonds de soutien au développement des activités périscolaires	248 312 590,12
MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT DE L'ENERGIE ET DE LA MER		
<b>PROGRAMME 174</b>		<b>1 009 828,36</b>
174-4-4	- Fonds d'industrialisation des Bassins Miniers (FIBM)	1 009 828,36
<b>PROGRAMME 205</b>		<b>269 895,76</b>
205-2-7	- Rémunération des stagiaires	269 895 76
<b>PROGRAMME 345</b>		<b>21 173 324,18</b>
345-02-01	Chèque énergie	21 173 324,18
MINISTERE DE L'INTERIEUR		
<b>PROGRAMME 104</b>		<b>0,00</b>
104-12	- Rémunération des stagiaires	0,00
<b>PROGRAMME 122</b>		<b>0,00</b>
122-2-1	- Jeunes mineurs étrangers isolés	0,00
<b>PROGRAMME 161</b>		<b>1 630 850,00</b>
161-11-3	- Aide exceptionnelle à la population de St Martin et St Barthélémy	1 630 850,00
MINISTERE DE LA JUSTICE		
<b>PROGRAMME 107</b>		<b>1 689 698,85</b>
107-02	- Rémunération des stagiaires DAP	1 689 698,85
<b>PROGRAMME 182</b>		<b>1 563 167,58</b>
182-1-2	- <b>Protection judiciaire de la jeunesse (PJJ)</b>	1 563 167,58
MINISTERE DU LOGEMENT, DE L'HABITAT DURABLE		
<b>PROGRAMME 135</b>		<b>10 800,00</b>
135-4-7	- Rénovation thermique	10 800,00
<b>PROGRAMME 177</b>		<b>0,00</b>
177-3	- Rémunération des stagiaires	0,00
MINISTERE DES OUTRE MER		
<b>PROGRAMME 138</b>		<b>0,00</b>

Dispositifs		Paiement (dossiers d'aide, charges sociales...) 2017
138-2	Projet initiative jeune- REMU	0,00
138-2	Contrats de Formation individualisée Mobilité	0,00
MINISTERE DE LA VILLE, DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS		
<b>PROGRAMME 219</b>		<b>191 397,91</b>
219-4-3	. Rémunération des stagiaires	191 397,91
<b>COLLECTIVITES TERRITORIALES + AUTRES PARTENAIRES</b>		<b>2 121 427 823,51</b>
I	Activation ASS (Fonds de solidarité)	0,00
	- Activité partielle (UNEDIC)	59 352 476,00
	- Aide aux demandeurs d'asile (OFII)	349 746 645,65
	- Adultes Relais (CGET)	61 555 262,35
	- Aides préparatoires au recrutement (POLE EMPLOI)	0,00
	- Aide exceptionnelle aux entreprises sinistrées (AEES)	1 572 000,00
	- Prestation de subsistance aux volontaires en service civique (POLE EMPLOI)	2 354 120,08
	- Réservistes (EPRUS)	0,00
	- Candidats à la réserve sanitaire (ANSP)	20151,16
	- Revenu Contractualisé d'Autonomie (DJEPVA)	0,00
	- Passeport mobilité (LADOM)	17 771 249,63
	- Rémunération des stagiaires, protection sociale (LADOM)	440 326,56
	- Aide aux jeunes étrangers isolés (CNAF)	20 289 000,00
	- Service Civique (ASC)	430 862 335,52
	<b>Financeurs locaux</b>	0,00
	- Cofinancement Anciennes mesures	0,00
	- Cofinancement Plan de Cohésion Sociale	0,00
	- Cofinancement Contrats uniques d'insertion	145 228186,42
	- Cofinancement EAV	14 554 243,80
	- Cofinancement IAE	89 952 884,52
	- Apprentissage	98 975 578,87
	- Emploi local	44 138 245,68
	- EQUAL	0,00
	- NACRE	9 104 439,74
	-APRE	10071,91
	- Bourses, défraiements	20196 702,48
	- Subventions de fonctionnement	319607191,05
	- Rémunération des stagiaires, protection sociale	435 696 712,09
<b>Sous total domaine Formation, professionnelle et emploi</b>		<b>10 731 977 530,97</b>
MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION		
PROGRAMME 149		763 622 359,07
149-26-04	Défense de la forêt contre les Incendies cofinancée	818 821,65
149-26-05	Restauration des terrains en montagne cofinancée	38 082,74
N-149*26-12-EX21	Investissements forestiers cofinancés	36 087,60
149-26-08	Chablis - Klaus	25 451 356,96
N-149-26-12-EX23	Mécanisation cofinancée	0,00
N-149-26-12-EX24	Modernisation des scieries	68 795,22

Dispositifs		Paiement (dossiers d'aide, charges sociales...) 2017
149-26-11	Charges de bonification forêt	141 898,60
149-26-12	Investissements forêt et filière bois	2 556 196,59
149-26-12	Investissements forêt et filière bois - Indemnité de défrichement	0,00
149-26-12	Animation, études recherche et innovation (dont Taxe Additionnelle sur le Foncier Non Bâti)	2 979 193,74
N-149-21-EX1107	Charges de bonifications - PSE et PPVS	1 481,48
N-149-24-EX1419	Cheval CPER	<b>0,00</b>
149-24-08	Prime nationale supplémentaire à la vache allaitante	27 303,93
149-21-02	Fonds d'investissements stratégiques des Industries agro-alimentaires (POA)	693 606,58
149-21-02	Dispositif national d'aide à l'investissement immatériel pour les entreprises agroalimentaire (DINAI!)	990 276,14
149-21-03	Soutien à la production de sucre DOM	85 479 861,73
149-21-09	Minimis	0,00
149-21-09	Autres soutiens aux filières	7 142 049,15
149-22*01	Fac	69 646,93
149-22-02	Prêts Bonifiés 'Aléas de Production"	94 163,47
149-22-04	Redressement des exploitations en difficulté Agridiff - DACS Agri	1 139 800,64
149-23-01	Prêts Bonifiés agriculture-installation	10137 444,85
149-23-02	Aides à cessation d'activités (ARP - ATE - IRVDOM)	960 091,65
149-23-02	Pré-retraite	209 603,07
149-23-03	Stages à l'installation (bourses, ffa)	71 608,29
149-23-03	Stage 21 heures	2 497 205,80
149-23-03	Stages 6 mo s - Tutorat	12 706,56
149-23-04	IVD-actions de départ	27 695 025,00
149-23*05	Prêts Bonifiés Modernisation	5 458 937,92
149-23-06	Installation JA (06.01)	13317463,19
149-23-06	Dotation aux jeunes agriculteurs	1 822 470,00
149-23*07	PIDILFICIA	1 151 347,11
149-23-07	Accompagnement des installations - Fonds JA	7 381 299,84
149-23-08	Minimis zones vulnérables	2 882 686,16
149-23-08	PMBE	1 990057,33
149-23-08	Plan de performance énergétique (PPE)	698 890,10
149-23-08	Plan Végétal pour l'environnement (PVE)	190 986,47
149-23-08	FONDS JA - Cessions terrains nus article 55 LMA	0,00
149-23-08	Invest. Exploitation agricole (04.01)	45 624 068,22
149-23-08	Invest. Exploitation agricole (04.02)	81 411,73
149-23-09	PMBE - financement PRE	0,00
149-23-09	Plan de performance énergétique (PPE) - financement PRE	0,00
149-23-09	PVE - financement PRE	0,00
149-24-01	Hydraulique	0,00
149-24-03	Animation rurale locale	135 401,29
149-24-05	Remembrement des terres (Safer)	2 036 938,42
149-24-06	PMPOA	0,00
149-24-07	ICHN	436 974 204,17
149-24-08	MAE régionales (AEDI)	20 036,00

Dispositifs		Paiement (dossiers d'aide, charges sociales...) 2017
149-24-08	MAE régionales (CAD)	0,00
149-24-08	MAE régionales (CTE)	0,00
149-24-08	MAE régionales (RDR 2)	57 016 788,30
149-24-08	MAE régionales (minimis)	77 631,00
149-24-08	Aide complémentaire MAB	0,00
149-24-09	PHAE	26 152,50
149-24-10	Autres MAE et pastoralisme (MAE ROTATIONNELLE)	6 496,82
149-24-11	Autres MAE et pastoralisme (AENV - OLAE -MAE2)	91 223,84
149-24-11	Autres MAE et pastoralisme (mesure 0706)	11 647 462,32
149-24-11	Autres MAE et pastoralisme (Animation MAEC agriculture biologique et animation GIEE)	4 406 167,27
149-24-11	Autres MAE et pastoralisme (AENV-ANIMBIO)	861 479,36
149-24-11	Autres MAE et pastoralisme (OGAFTOM)	0,00
149-24-11	Autres MAE et pastoralisme (Mesures prédateurs)	0,00
149-24-11	Autres MAE et pastoralisme (Prime à l'herbe)	0,00
149-24-15	Animation et développement rural au niveau local	16 002,03
149-24-12	Arta / Extensification / Boisement	0,00
140-24-15	Animation rurale	394 249,31
PROGRAMME 206		0,00
206-02-26	Identification des animaux	000
PROGRAMME 775		716 537,80
775-01-10	Accompagnement de l'installation	0,00
775-01-200	Pôles d'excellence rurale	716 537,80
PROGRAMME 776		0,00
776-01-100	Plan de Professionnalisation Personnalisé PPP - CASDAR	0,00
HORS PROGRAMME		7138 448 725,54
*	ATR Etat	7138 448 725 54
-	Evaluation du RDR2	0,00
-	TDP-DPA	0,00
SERVICES DU PREMIER MINISTRE		
PROGRAMME 112		6 854 486,37
112-02-19	Pôles d'Excellence Rurale - DIACT -(FNADT)	6 719 085,13
112-04-03	Réseau rural français	135 401,24
PROGRAMME 162		3 338 313,72
<b>162-02</b>	PMPOA Agriculture en Bretagne	0,00
162-02	RITE Bretagne Plan d'urgence nitrates	473 982,94
162-02	PITE Bretagne Algues Vertes	282 886,75
162-03	RITE NATURA2000	0,00
162-05	PITE FORET Auvergne et Limousin	0,00
162-06	PITE CAD Poitou-Charentes	0,00
162-06	PITE MAE2 Marais Poitevin	1 925 227,76
162-06	PITE-ICHN Marais Poitevin	139 216,27
162-08	Plan chlordécone en Martinique et en Guadeloupe	517 000,00
PROGRAMME 316		0,00

Dispositifs		Paiement (dossiers d'aide, charges sociales...) 2017
316-03*30	Aide au remplacement de véhicules anciens	0,00
MINISTERE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET SOLIDAIRE		
PROGRAMME 113		3 316 061,73
113-07-31	Natura 2000	122 513,57
113-07-45	OPER	3 193 548,16
PROGRAMME 205		1 260 710,70
205-02-09	Aides sociales aux marins	0,00
205-02-09	PCSE	23 696,54
205-06-09	Autres dépenses d'assistance technique et appui technique	5 103,59
205-06-15	Interventions économiques cofinancées par l'UE (dont PSF)	245 698,94
205-06-15	Interventions économiques cofinancées FEAMP	986 211,63
205-06-16	Interventions économiques cofinancées par l'UE	0,00
PROGRAMME 791		205414 906,81
791-01-10	Bonus écologique	170 700 523 59
791-01-10	Bonus Vélo	34 714 383,22
PROGRAMME 792		30 276175,00
792-01-10	Super bonus	30 276 175,00
HORS PROGRAMME		0,00
	ICCSMEDDE	0,00
	Dispositif DYNAMELIO	0,00
MINISTERE DES OUTRE MER		
PROGRAMME123		0,00
123-02-02	Aménagement du territoire	0,00
PROGRAMME 138		0,00
138-01-03	Autres aides aux entreprises Chlordécone	0,00
<b>HORS PROGRAMME</b>		0,00
	Autres OGAF - opérations spécifiques (Autres financeurs nationaux)	0,00
<b>Dispositifs</b>		<b>Paiement (dossiers d'aide, charges sociales...) 2017</b>
COLLECTIVITES,TERRITORIALES + AUTRES PARTENAIRES		121 551 121,51
	AENV■ OLAE	53 106,34
	Agriculteurs en difficulté	0,00
	Aide à la cessation d'activité laitière	0,00
	Aide à l'installation	671 397,63
	Aides Forestières	0,00
	Animation rurale	0,00
	Assurance Récolte	8 379,82
	Bâtiments d'élevage	8 650,00
	Boisement	0,00
	CAD	0,00
	CTE	0,00
	Cultures Traditionnelles	0,00

Dispositifs	Paiement (dossiers d'aide, charges sociales...) 2017
Cuma	0,00
DJA	0,00
Fonds national agricole de Mutualisation Sanitaire et Environnementale (FMSE)	0,00
Formation RDR (mesure C)	0,00
Hydraulique	460 336,17
I.C.C.S.	0,00
CHN	0,00
Investissement Agriculture B o	65 188,90
MAE régionales	10119725,18
MAE ROTATIONNELLES	0,00
Mesures Pêche et Aquaculture	0,00
Minimis	5 000,00
NATURA 2000	0,00
Norme	0,00
OGAF Classiques / FIA FIDIL	0,00
Autres OGAF - opérations spécifiques	0,00
Pastoralisme	0,00
PDZR	0,00
PECHE	26 739,02
PHAE	0,00
PIDIL FICIA	27 000,00
Plan de Performance Energétique	0,00
Plan de reconversion	0,00
Plan Végétal pour l'environnement	0,00
PMBE	0,00
PMPOA	2 033,40
POA-FISIAA	297 749,06
Pré-retraite	107 440,10
RDR2	59 073,00
Sols pollués	578 653,00
Soutien aux exploitations sucrières	1 599 435,84
TABAC	0,00
<b>Cofinancement Mesures RDR 2014-2020</b>	
Mesure 0101 - formation professionnelle	6 446,20
Mesure 0102 - démonstration et information	2 302 916,88
Mesure 0103- échanges et visites	0,00
Mesure 0201 - aide au conseil	0,00
Mesure 0202 - mise en place de services	0,00
Mesure 0203 - formation des conseillers	0,00
Mesure 0301 - participation syst.de qualité	10 671,22
Mesure 0302 - information et promotion	749 249,10
Mesure 0401 - investissements physiques	51 712337,62
Mesure 0402 - invest ind agroalimentaires	10112 720,91
Mesure 0403 - invest infrastructures	1 262 619,66
Mesure 0404 - invest non productifs	95 436,63



Dispositifs		Paiement (dossiers d'aide, charges sociales...) 2017
Mesure 0501 - prévention des risques		39 856,95
Mesure 0502 - reconstitution terres et potentiel		0,00
Mesure 0601 - installation JA		679 647,97
Mesure 0602 - création activité non agricole		0,00
Mesure 0603 - développement petites exploit		0,00
Mesure 0604 - invest activité non agricole		585 485,70
Mesure 0701 plan dvplt zones rurales et N2000		38122,24
Mesure 0702 - investissements petites infrastructures		0,00
Mesure 0703 - infrastructures haut débit		0,00
Mesure 0704 - services de base pop rurale		0,00
Mesure 0705 - invest loisirs tourisme		0,00
Mesure 0706 - patrimoine culturel et naturel		4 845 541,29
Mesure 0801 - aide au boisement		51 859,62
Mesure 0802 - système agroforestier		67144,10
Mesure 0803 - prévention dommages forêts		17 957,39
Mesure 0804 - réparation dommages forêts		0,00
Mesure 0805 - invest valeur environ. Forêts		251 551,86
Mesure 0806 - invest amelio forêt transf.		2 090 719,99



Annexe 7 : Tableau de suivi des indicateurs du COP  
(année 2017)



Numéro indicateur	Objectif / Engagement COP 2015-2017	Liste des indicateurs COP 2015-2017	Mode de calcul	Direction chef de file	Réalisé 2016 (valeur + code couleur)	Cible 2017	Réalisé 2017 (valeur + code couleur)
1	PAC : respecter les dates de paiement des avances et des soldes	Respect des délais de paiement de la campagne 1 <sup>er</sup> pilier	Taux de dossiers 1 <sup>er</sup> pilier mis en paiement dans les 8 jours de la date au plus tôt autorisée par la réglementation européenne ou fixés par le MAAF.	DSDA	PAC 2015 : 99,7 % des dossiers payés au 22/12/16 (6,1 M2€)	98 %	entre 95 et 100 % pour les différentes aides, hors cas particulier VSLM
2		Respect des délais de paiement des dossiers de la campagne 2 <sup>e</sup> pilier (ICHN)	Taux de dossiers ICHN dont les acomptes sont mis en paiement dans les délais fixés par le planning de paiements défini par le MAAF.	DSDA	ICHN 2015 : 99,5 % des dossiers payés au 22/12/16 (839 M€)	95 %	Paiement ICHN 2016 réalisé pour les grosses masses en juillet 2017
3	PAC : réaliser les contrôles de façon à ce que le plus grand nombre d'exploitations concernées perçoivent les aides conformément au calendrier général	Respect des délais de contrôle compatibles avec les dates de paiement	Nombre de dossiers premier pilier contrôlés sur place et payés avant la date limite (définie chaque année) / nombre total de contrôles à réaliser.	DDC	18148 dossiers CSP Surfaces 2015 et 4807 dossiers ICHN 2015 au 15/12/16	85 %	99,80 %

4	PAC : communiquer dans les délais requis les données financières et techniques demandées par la Commission européenne et les organismes de certification et d'audit	Délai de communication à la Commission européenne des statistiques	Taux de documents communiqués dans les délais réglementaires et dans les formats attendus :	DSDA/DDRP	Statistiques contrôles ovins-caprins transmis dans les délais (15/07/2016). Statistiques contrôles bovins transmis en décembre 2016. Statistiques contrôles surfaces transmis en janvier 2017	100 %	Dernières parties des statistiques obligatoires de contrôle transmises au 15/10 (échéance réglementaire 15/07) Statistiques obligatoires de suivi : en cours, transmission tardive par le ministère des éléments souhaités
5		Nombre d'incidents enregistrés liés au non-respect des délais de transmission		DSDA/DDRP	0	0	0
6	PAC : mettre en œuvre de manière réactive les préconisations formulées par les corps de contrôle et d'audit, afin de minimiser le risque de refus d'apurement	Niveau de conformité aux critères d'agrément	Notes relatives à la certification attribuée par la 3COP dans le cadre de l'apurement des comptes : % de notes supérieures strictement à 2,5 (système fonctionne dans la nouvelle notation de 1 à 4 à partir de 2015)	SCEI	> 90 %	> 90 %	87,27

7	PAC : transmettre au MAAF les informations demandées mensuellement pour suivre les crédits d'engagement et de paiement et annuellement pour contribuer aux opérations de réconciliation des dettes et des créances de l'Etat	Respect des délais de fourniture des documents permettant le suivi de trésorerie et le suivi des engagements	% de transmissions mensuelles faites dans le délai fixé de 8 jours ouvrés après le début du mois. (remarque : comme convenu avec le MAAF, le suivi de juillet est à transmettre avec celui d'août et non 8 jours ouvrés après le début du mois suivant)	DSDA/DDRP	100 %	90 %	91 %
8	PAC : contribuer au développement de la télé déclaration pour atteindre le "zéro papier" à l'échéance fixée par la MAAF	Taux de télé déclarations annuelles dématérialisées	Nombre de télé déclarations annuelles (surfaces) / nombre total de déclarations (surfaces)	DSDA	100 %	90 %	100 %
9	PAC : Respecter les engagements pris auprès des autorités de gestion quant aux délais de mise en production des outils OSIRIS	Respect des dates cibles de mise en production des outils de gestion dans OSIRIS	% d'outils de gestion OSIRIS mis en production dans les délais cibles établis avec l'AG	DDRP	35 % Hors Leader 5 % Leader au 31/12/16	100 %	68% des outils sont délivrés dans le délai moyen calculé sur l'ensemble des outils concernés : pilotage des priorités fait par la DP, les outils prioritaires ont été délivrés dans les délais imposés.

10	PAC : amélioration continue du RPG	Intégration annuelle des couches graphiques fournies par l'IGN ( ilôts et SNA)	Intégration annuelle des données fournies par l'IGN dans le respect du calendrier fixé conjointement avec le MAAF et l'IGN	DSDA	Oui	Oui	Oui
11	PAC : Maîtriser les coûts de gestion des aides PAC	Coût de mise en œuvre des aides du 1er pilier (part ASP) (en %)	Coût de mise en œuvre des aides du 1er pilier à l'ASP / montant des soutiens 1er pilier versés	DSDA/DFJL	ND	0,70%	ND
12		Coût de mise en œuvre des aides du 2e pilier (part ASP)	Coût de mise en œuvre des aides du 2e pilier / montant des soutiens 2e pilier versés	DDRP/DFJL	ND	3,50 %	90 %
13	Pilotage et Gestion administrative : maîtriser les délais de prise en charge et de mise en paiement des dossiers	Délai moyen de prise en charge des dossiers complets : emploi (CUI/EAV)	Ecart moyen entre la date de complétude du dossier et sa 1ère mise en paiement (en jours calendaires) - tous types de dossiers et tous types de processus confondus	DIREPS	22,31 jours	20 jours	21,67 jours



14	Politique nationale de l'emploi et de la cohésion sociale /Pilotage et gestion administrative : maîtriser les délais de prise en charge des dossiers	Taux de dossiers Emploi (CUI/EAV) pris en charge dans les 5 jours	Nombre de dossiers dont la validation intervient en moins de 5 jours après la date de complétude / nombre total de dossiers validés	DIREPS	79,53 %	87 %	80,17 %
15	Politique nationale de l'emploi et de la cohésion sociale /Pilotage et gestion administrative : maîtriser les délais de mise en paiement des dossiers	Taux de dossiers Activité Partielle payés en 15 jours ou moins	Nombre de demandes d'Indemnisation dont la mise en paiement intervient en 15 jours ou moins après la date de signature de l'UT / nombre total de demandes d'indemnisation mises en paiement	DIREPS	99,33 %	>92 %	97,67 %
16	Politique nationale de l'emploi et de la cohésion sociale /Pilotage et gestion administrative : maîtriser les délais de prise en charge des dossiers	Taux des annexes financières prises en charge pour les mesures de l'IAE en 15 jours ou moins	Nombre d'annexes financières dont la saisie intervient en 15 jours ou moins après la date de complétude / nombre total de d'annexes financières validées	DIREPS	94 %	85 %	83,23 %
17	Politique nationale de l'emploi et de la cohésion sociale /Pilotage et gestion administrative : maîtriser les délais	Taux de dossiers Garantie Jeune pris en charge en 15 jours ou moins	Nombre de dossiers garantie jeune dont la saisie intervient en 15 jours ou moins après la date de complétude /	DIREPS	97 %	90 %	91,34 %

	de prise en charge et de mise en paiement des dossiers		nombre total de dossiers validés				
18	Politique nationale de l'emploi et de la cohésion sociale : renforcer les procédures de contrôle interne et leur pilotage	Taux de non conformité moyen Emploi constaté par les dispositifs de contrôle interne	Nombre de dossiers non-conformes (anomalies financières) lors des contrôles internes / nombre total de dossiers contrôlés	DIREPS	1,68 %	<2 %	1 %
19	Politique nationale de l'emploi et de la cohésion sociale : poursuivre le développement de l'utilisation et la promotion de l'extranet Sylae destiné aux employeurs, avec un objectif de généralisation à compter de juillet 2015	Taux de mois de suivis saisis sur Sylae au cours du dernier trimestre de l'année	Nombre de mois de présence déclarés via Sylae avec ou sans signature électronique / nombre total de déclarations papier et Sylae	DIREPS	98 %	85 %	98,64 %
20	Politique nationale de l'emploi et de la cohésion sociale : étendre la dématérialisation aux contrats souscrits par les établissements scolaires, avec comme objectif, un seuil minimum de	Taux de dossiers emploi Education Nationale dématérialisés	Nombre de contrats aidés dématérialisés (M2) / nombre de contrats aidés validés au total dans les établissements scolaires, sur la période	DIREPS	ND	80 %	ND

	80 % de ceux-ci en 2017						
21	Gestion des ressources humaines : s'adapter aux évolutions des métiers et préserver les conditions de travail : Maintenir l'effort de formation des agents	Effort de formation	Nombre d'agents ayant reçu une formation au cours de l'année / nombre total d'agents.	DRH	58 % - 61 %	80 %	63 %
22	Gestion des ressources humaines : s'adapter aux évolutions des métiers et préserver les conditions de travail : Poursuivre le développement de la démarche "accélérateur"	Nombre de sites depuis l'origine ayant bénéficié de la démarche	Nombre de sites régionaux ou directions du siège engagés dans la démarche	DOP	<b>16 sites 3 directions du siège</b>	32 (22+10)	<b>50</b>
23	Respecter l'obligation d'emplois de 6 % de travailleurs handicapés et assimilés (BOE = bénéficiaires de l'obligation d'emplois : art L5212-13 à 5212-15 code du travail	Taux légal d'emploi de travailleurs handicapés et assimilés	Pourcentage communiqué au FIPHFP au titre de la déclaration annuelle. Pourcentage des travailleurs BOE employés au 1er janvier de l'année N-1 (intègre une conversion en équivalent agents handicapés des	DRH	4,25 %	6 %	4,69 %

			dépenses de l'année au secteur protégés)				
24	Gestion des ressources humaines : mettre en adéquation les effectifs aux attentes des tutelles	Respect du plafond d'emploi en ETPT	Nombre d'ETPT gérés sur l'année sous plafond LFI : CDI majorés des contrôleurs CDD ayant vocation à être titularisés notamment (56 en 2014), les personnels en MAD, et d'autres mesures conjoncturelles éventuelles à définir (CDD FSREH en 2014).	DOP	1741,3 ETPT	1735 ETPT	1697,23 ETPT
25	Gestion des ressources humaines : mettre en adéquation les effectifs aux attentes des tutelles	Respect du schéma d'emploi	Réduction d'ETP annuels (effectifs au 31/12 de chaque année)	DRH	25,6 ETP	34 ETP	-46,5 ETP
26	Outils de gestion : finaliser l'identification commune des bénéficiaires sur la base du numéro SIRET	Taux d'appariement PACAGE/SIRET	% de bénéficiaires appariés à un numéro SIRET	DSDA/DDRP	90 %	99,50 %	90 %

27	Gouvernance budgétaire : Etablir un bilan du SPSI actuel, définir les futurs objectifs stratégiques immobiliers et proposer un nouveau SPSI	Densité d'occupation des locaux	Nombre de m <sup>2</sup> de SUN par poste de travail (effectifs physiques en poste au 31/12/N-1)	DFJL	11,40 m <sup>2</sup>	12 m <sup>2</sup>	
28	Pilotage et performance de gestion / Politique des achats : optimiser les dépenses de fonctionnement courant pour respecter les contraintes budgétaires	Maîtrise des dépenses de fonctionnement courant	Rapport dépenses de fonctionnement courant (hors masse salariale, charges calculées et crédits d'assistance technique – comptes 60, 61 et 62) de l'année N sur données de l'année 2014	DFJL	97 %	97 %	
29	Refonte de la tarification des prestations et équilibre de l'activité contractuelle : répercuter la totalité des coûts de gestion et, à prix constant, mieux couvrir les coûts en coûts complets	Equilibre économique de l'activité contractuelle (hors SCSP)	Rapport recettes nettes émises sur dépenses nettes mandatées au titre des dispositifs hors champ des SCSP. A préciser : champ couvert sur la base des résultats de comptabilité analytique annuels intégrant en dépenses la quote-part du fonctionnement et	DFJL	NC	1 (100% des nouveaux marchés et renouvellement)	

			investissements transversaux.				
30	Pilotage et performance de gestion : intensifier les actions en faveur de la qualité de l'accueil du public	Efficacité des dispositifs d'assistance utilisateurs (au premier rang desquels SYLAé)	Nombre d'appels pris / nombre d'appels adressés au numéro d'assistance SYLAé	DOP	88 %	90 %	88 %

**Code couleur**

Vert : objectif atteint

Orange : objectif non atteint

Bleu : données non disponibles