



**MINISTÈRE  
DE L'AGRICULTURE  
ET DE L'ALIMENTATION**

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

# **Missions et organisation des services déconcentrés dans le champ du MAA**

**Comment améliorer l'utilité et l'efficacité de l'action territoriale  
de l'État dans les domaines de l'agriculture, l'alimentation et la  
forêt ?**

## ***TOME 1 – RAPPORT et annexes non techniques***

**Rapport n° 21037**

établi par

**Caroline MEDOUS**

Inspectrice générale de santé publique vétérinaire

**Philippe SIMON**

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

**Claude RONCERAY**

Inspecteur général de l'agriculture

**Mars 2022**

**CGAAER**

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



# SOMMAIRE

## TOME 1 : rapport et annexes non techniques

RESUME .....	7
LISTE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS .....	9
1. L'ACTION DES SERVICES REGIONAUX ET DEPARTEMENTAUX DU MAA S'INSCRIT DANS UN CONTEXTE PROFONDEMENT TRANSFORME DEPUIS 10 ANS.....	10
1.1. La nature des enjeux émergents relatifs à l'agriculture, l'alimentation et la forêt définit un nouveau contexte dont le ministère doit s'emparer.....	10
1.1.1. L'agriculture, l'alimentation et la forêt sont au cœur d'enjeux mondiaux liés principalement à la satisfaction des besoins alimentaires, au changement climatique, à la biodiversité .....	10
1.1.2. Pour porter ces enjeux, les effectifs d'actifs agricoles continuent à diminuer .....	11
1.1.3. Des enjeux multiples, complexes et une attention croissante aux attentes sociétales, qui modèlent les politiques publiques de demain.....	11
1.1.4. Les politiques publiques portées par le MAA sont interministérielles, transverses aux organisations publiques ministérielles, régionales et départementales et partagées par de nombreuses parties prenantes.....	12
1.1.5. Les sollicitations des services déconcentrés pour répondre aux priorités et aux urgences de l'actualité agricole du moment perturbent leurs missions et leur organisation.....	13
1.1.6. Les réformes se succèdent, à un rythme élevé et déstabilisent les services, impactant durablement le sens de l'action et laissant les services dans une situation d'incertitude récurrente.....	14
1.2. L'organisation et les missions des SD ont été affectées par l'évolution de leurs ressources et la généralisation des outils numériques.....	15
1.2.1. Au niveau régional, des DRAAF remodelées dans leurs contours, non sans conséquences sur leur capacité à exercer leurs missions.....	15
1.2.2. Au niveau départemental, des DDI prometteuses par les regroupements et synergies qu'elles semblaient autoriser, mais un bilan pour le MAA qui reste mitigé.....	16
1.2.3. L'organisation en silo du MAA détermine l'animation, la coordination et le « dialogue de gestion » entre les niveaux national, régional et départemental .....	17
1.2.4. Des moyens budgétaires d'intervention significatifs mais particulièrement complexes, et en manque de lisibilité globale .....	18
1.2.5. Le numérique offre des nouvelles perspectives mais avec des limites à prendre en compte .....	20
1.3. Les opérateurs et établissements porteurs d'enjeux AAF doivent être mieux insérés dans l'action territoriale de l'État.....	21
1.3.1. ASP, une Agence de services et de paiement aujourd'hui très opérationnelle et reconnue, aux priorités immédiates recentrées sur l'instrumentation de la nouvelle PAC et la réussite du transfert du FEADER non surfacique aux Régions .....	22

1.3.2. FAM : une organisation territoriale qui a atteint ses limites .....	24
1.3.3. Les Chambres d'agriculture continuent à former un réseau serré, aux mailles de taille désormais variables, mais dont la capacité à opérer pour le compte de l'État reste faible du fait d'une insuffisance du pilotage du réseau par l'État .....	26
2. LA REVUE DES ACTIVITES : UNE METHODE POUR FAIRE EMERGER DES PROPOSITIONS SANS PARTI PRIS .....	28
2.1. Les objectifs de la revue des activités .....	28
2.2. Modalités de réalisation de la revue des missions par l'analyse des activités .....	29
2.3. Les principaux constats et l'expression des services déconcentrés : des services loyaux en perte de sens et parfois de compétence .....	30
2.4. Les chantiers de la transformation des services déconcentrés.....	37
2.4.1. Chantier n°1 - ministre et administration centrale : des arbitrages préalables .....	39
2.4.2. Chantier n°2 - moyens et compétences : se donner les moyens de faire autrement.....	39
2.4.3. Chantiers n°3 et 4 - contenu et organisation des missions : des pistes d'évolution envisageables .....	42
2.5. Les facteurs-clés de succès .....	42
3. PERSPECTIVES ET RECOMMANDATIONS.....	44
3.1. Les transformations proposées reposent sur des objectifs communs, qui visent à améliorer à la fois le sens et l'efficacité de l'action publique .....	44
3.1.1. Mieux définir et ancrer davantage les politiques publiques prioritaires dans les territoires .....	44
3.1.2. Donner davantage de marges de manœuvre dans la budgétisation et l'allocation des ressources.....	45
3.1.3. Améliorer les moyens, voies et méthodes de la transformation .....	47
3.2. Les recommandations générales .....	47
3.3. Recommandations spécifiques à la mise en œuvre de certaines politiques publiques .....	49
3.3.1. Alimentation.....	49
3.3.2. Les territoires ruraux : l'implication du MAA dans les politiques territoriales doit être redéfinie .....	51
3.3.3. Recherche, formation, innovation.....	52
3.4. Recommandations relatives aux opérateurs .....	54
3.4.1. ASP : Statu Quo ou aller au bout de l'agencisation (question des délégations de gestion de l'ASP aux DDT(M))?.....	54
3.4.2. FAM : Interrégionalisation des services territoriaux ou délégations régionales ? ....	56
3.4.3. Des pistes de travail urgentes et nécessaires pour réorganiser de manière opérationnelle le pilotage du réseau des Chambres d'agriculture au niveau des services déconcentrés .....	58
3.4.4. ONF et CNPF : transférer à ces établissements l'ensemble des compétences de mise en œuvre des PP relatives à la forêt et au bois .....	60
CONCLUSION .....	62

ANNEXES.....	64
Annexe 1 : Lettre de mission .....	65
Annexe 2 : Note de cadrage.....	69
Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées .....	75
Annexe 4 : Liste des sigles utilisés et lexique.....	85
Annexe 5 : Liste des principaux textes de références .....	89
Annexe 6 : Bibliographie.....	91

### **TOME 2 : Annexes techniques (1/3)**

#### ***Revue des activités et politiques publiques prioritaires***

Annexe 7 : La revue des activités des services déconcentrés

Annexe 8 : Quelles agricultures demain en France ?

Annexe 9 : Perspectives métiers : la déclinaison des politiques publiques prioritaires du moment

### **TOME 3 : Annexes techniques (2/3)**

#### ***Réforme de l'Etat et moyens***

Annexe 10 : Réforme de l'État : modernisation et amélioration de la qualité des services aux usagers

Annexe 11 : Les moyens budgétaires

Annexe 12 : FEADER : point de situation du transfert aux régions

### **TOME 4 : Annexes techniques (3/3)**

#### ***Les établissements publics***

Annexe 13 : L'amélioration de la fonction de tutelle des opérateurs

Annexe 14 : ASP : articulation avec les services déconcentrés du MAA

Annexe 15 : FAM : articulation avec les services déconcentrés du MAA

Annexe 16 : Chambres d'agriculture : missions - tutelle - articulation avec les services déconcentrés du MAA



## RESUME

La mission confiée par le directeur de Cabinet du MAA au CGAAER sur le contenu et l'organisation des missions des services déconcentrés met en lumière les constats suivants:

- Les responsables du MAA comme les agents sont las des réformes, souvent mal préparées, dont la mise en œuvre est très consommatrice en énergie, et qui tardent à produire les effets attendus. Tous attendent une stabilité organisationnelle, ou pour le moins une très solide démonstration de la nécessité de changer.
- Les liens entre les politiques publiques portées par le gouvernement, les missions confiées aux structures et l'activité des agents semblent s'affaiblir et génèrent une « perte de sens » qui nuit à la motivation, au bien-être au travail, mais aussi au management et à la performance publique. Les priorités politiques du moment viennent se superposer aux tâches du quotidien et imposent aux services déconcentrés d'arbitrer localement leurs actions.
- Le sens de l'action de l'administration souffre gravement de la multiplication de « plans » qui sont davantage des « opportunités » politiques, vite exprimées, rarement évaluées, que de véritables programmes de transformation publique. En revanche trop peu d'efforts vise à mettre en cohérence les politiques publiques entre elles, à adapter les ressources aux priorités en intégrant un critère territorial modérateur ou accélérateur, et à évaluer la performance des actions et leviers mobilisés.
- Au cœur de la légitimité d'un ministère technique comme le MAA, battent des compétences spécifiques sur l'agriculture, l'alimentation et la forêt. Ces compétences sont précieuses, appréciées des préfets. Mais en mouvement permanent, elles exigent à la fois une gestion prévisionnelle et un management adapté, afin de les rendre disponibles au plus près des territoires et des projets. La gestion prévisionnelle de ces emplois et de ces compétences est assurément une question-clé de l'organisation du MAA et de son attractivité. La GPEC doit être réinvestie à tous les niveaux.
- Le contexte comme les enjeux du ministère ne sont pas tous universels : la plupart des enjeux sont territoriaux et le MAA gagnerait à adapter à cette réalité ses politiques publiques, trop rarement co-construites avec les territoires. Le management est insuffisamment assis sur la délégation de responsabilités claires au niveau territorial, notamment du fait d'établissement publics nationaux qui ne font pas tous l'effort d'organiser cette liaison nécessaire ou qui gèrent à leur niveau leurs priorités.
- Le MAA et ses services déconcentrés doivent aussi répondre de manière opérationnelle à l'interministérialisation de la plupart de ses enjeux, et à l'élargissement des « parties prenantes » qui en résulte. Certains sujets particulièrement importants, comme la réduction de l'usage des pesticides et des engrais de synthèse, la préservation des sols et de la biodiversité, l'alimentation ou encore le partage des ressources en eau, le développement des territoires ruraux (émergence de projets en lien avec les collectivités territoriales), la contribution de la forêt à la lutte contre le changement climatique sont naturellement interministériels. Plusieurs directions régionales, plusieurs opérateurs et directions départementales y concourent. La désignation de chefs de files identifiés et légitimes permettrait de gagner en cohérence tout en respectant la diversité des expressions ministérielles.

La revue des activités réalisée de juillet à octobre 202, singularité de cette mission, a été un moment fort et très riche d'enseignements. Conduite de manière participative et ascendante, elle a fait émerger de nombreuses pistes de travail et ainsi des perspectives d'évolution du contenu et de l'organisation des missions des services déconcentrés. Un travail approfondi sur les établissements publics du MAA a permis de croiser ces perspectives avec celles concernant l'ASP, FAM, l'ONF, le CNPF et le réseau des Chambres d'agriculture.

Les entretiens réalisés, au-delà de ceux animés avec le concours des trois groupements de directeurs (DRAAF, DDT(M) et DD(ETS)PP), et l'analyse du fonctionnement des établissements publics ont dévoilé des marges de manœuvre pour agir moins, mieux, autrement, mais aussi des activités essentielles aujourd'hui trop orphelines ou mal dimensionnées.

En réponse aux scénarios demandés quant à l'évolution des missions des services déconcentrés et de leur organisation, la mission propose de stabiliser les organisations mais de revoir en profondeur leur fonctionnement, en articulation avec les établissements publics et l'enseignement agricole. Le ministère doit décrire et hiérarchiser ses priorités de manière univoque, lisible et en donnant une marge de manœuvre aux services déconcentrés pour les décliner. La mission préconise une plus grande territorialisation des politiques publiques portées par le MAA, traduite dans des feuilles de routes construites depuis le niveau départemental et régional, étendues aux établissements publics et validées par le préfet de Région. En département, il conviendrait de développer une approche intégrée de l'alimentation au sein des DD(ETS)PP et de conforter les DDT(M) comme porteur des transformations territoriales et systémiques de l'agriculture. Pour chaque opérateur (ASP, FAM, Chambres d'agriculture, ONF et CNPF), la mission propose deux orientations possibles, l'une conférant aux établissements une plus grande autonomie et l'autre renforçant l'intégration de leurs services territoriaux en régions ou en départements, sous le contrôle des préfets, en tant que délégués territoriaux.

Dans tous les cas, les missionnés recommandent de co-construire les prochaines transformations avec les acteurs eux-mêmes et leurs réseaux organisés. Il s'agit de les rendre bénéficiaires et acteurs de ces transformations, tout autant que les usagers. Ce partage de la valeur est gage d'une réussite durable des transformations proposées.

**Mots clés : Services déconcentrés, DRAAF, DDT(M), DD(ETS)PP, DDPP, établissements publics, opérateurs, gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, revue des missions, politiques publiques, priorités, transformation, organisation.**

## LISTE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

- R1. Elaborer des feuilles de route pluriannuelles** agriculture/alimentation/forêt identifiant clairement les priorités à 5 ans (DDI et DRAAF, Préfets).
- R2. Territorialiser les politiques publiques** agriculture/alimentation/forêt dès leur processus d'élaboration et de priorisation (Gouvernement, Parlement).
- R3. Coordonner la mise en œuvre des politiques publiques portées par le MAA**, y compris interministérielles en identifiant des chefs de file aux niveaux central, régional et départemental (DDI, DRAAF, AAC, ministres).
- R4. Alimentation** : développer une approche intégrée au sein des **DD(ETS)PP** pour mieux répondre aux attentes en matière d'alimentation dans les territoires (DGAI, DRAAF, DD(ETS)PP).
- R5. Agriculture et territoires ruraux** : conforter les **DDT(M)** comme porteurs des transformations territoriales et systémiques de l'agriculture et réinvestir les territoires ruraux en mode interministériel (MAA, DRAAF).
- R6. Formation, recherche, innovation** : Mobiliser la contribution des **EPLEFPA** aux politiques publiques agriculture/alimentation/forêt. (DAC, DRAAF, DDI).
- R7. Préciser les modalités de l'insertion de chaque opérateur dans l'action de l'État territorial** et en particulier choisir entre (i) une plus grande « intégration » des services territoriaux des opérateurs en région ou en département sous le contrôle des préfets et des DRAAF, (ii) et une plus grande autonomie des établissements, associée à une plus grande responsabilisation dans la mise en œuvre des politiques publiques. (MAA, opérateurs).

Les recommandations sont précisées et détaillées dans la 3<sup>o</sup> partie du rapport, p.44 et suivantes.

# 1. L'ACTION DES SERVICES REGIONAUX ET DEPARTEMENTAUX DU MAA S'INSCRIT DANS UN CONTEXTE PROFONDEMENT TRANSFORME DEPUIS 10 ANS

L'organisation des services déconcentrés a, dans ses grandes lignes, dix ans d'âge, même si elle connaît en continu des réformes partielles.

Depuis la Revue générale des politiques publiques (RGPP, initiée en 2007), les directions départementales sont interministérielles : il n'existe donc plus de services départementaux du Ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA), mais des services interministériels auxquels le ministère peut recourir.

Avant d'apprécier la situation de ces services et celle des opérateurs œuvrant dans le champ du MAA, il apparaît nécessaire de résumer les évolutions principales du contexte dans lequel s'inscrit cette action, et des priorités des politiques publiques portées par le MAA.

## 1.1. La nature des enjeux émergents relatifs à l'agriculture, l'alimentation et la forêt définit un nouveau contexte dont le ministère doit s'emparer

### 1.1.1. L'agriculture, l'alimentation et la forêt sont au cœur d'enjeux mondiaux liés principalement à la satisfaction des besoins alimentaires, au changement climatique, à la biodiversité

Le premier défi de l'agriculture mondiale est de permettre **une alimentation sûre, en quantité suffisante et accessible à tous**. Si cet enjeu semble aujourd'hui atteint en France et en Europe, à la fois grâce à la performance de la production et de la transformation agricoles, mais aussi aux importations et aux mécanismes de redistribution (dont les banques alimentaires), des rapports récurrents rappellent que cet objectif reste fragile ou hors de portée pour une fraction importante de la population mondiale, qui reste sous ou mal alimentée. A cet enjeu permanent s'ajoute des préoccupations plus récentes de **souveraineté alimentaire**, accentuées par la crise de COVID19 et l'instabilité mondiale. La fourniture de produits alimentaires en France est de plus en plus dépendante des importations et les solutions pour répondre à la demande de la population sont à chercher au niveau local, national et européen<sup>1</sup>.

L'agriculture, l'alimentation et la forêt doivent en outre faire face à deux grands défis de notre temps, le **réchauffement climatique** et la chute de la **biodiversité**.

Ainsi l'importance stratégique et politique de l'agriculture, l'alimentation et la forêt ne se réduit pas au seul poids démographique des agriculteurs, ou à des points de PIB : elle résulte de son rôle fondamental dans la sécurité alimentaire, la santé publique et d'environnement.

L'objectif de l'agriculture de demain, c'est de « *continuer à produire pour nous nourrir, en améliorant la qualité de l'alimentation et la compétitivité, tout en baissant les émissions de CO2* ». <sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Voir annexe 8 - Quelles agricultures demain - § 2 « Nourrir la planète » ou « restaurer la souveraineté alimentaire » ? La reformulation des enjeux depuis la crise sanitaire du COVID 19 et les conflits du moment et § 3 Ce qui fait débat en Europe et en France

<sup>2</sup> Président de la république 12 octobre 2021

### **1.1.2. Pour porter ces enjeux, les effectifs d'actifs agricoles continuent à diminuer**

En France comme dans désormais la plupart des pays au monde, dont la Chine et l'Inde, l'augmentation durable de la productivité agricole a induit une très forte réduction du nombre des exploitations et des emplois. Le niveau de production est élevé, plus stable, et la valeur ajoutée accrue. La photographie de la ferme France issue du recensement décennal en 2020 montre une agriculture diversifiée avec des productions végétales désormais majoritaires.<sup>3</sup>

Au total la France compte donc 416.000 exploitations agricoles dont 26.000 en Outre-mer où leur surface moyenne est de 5 hectares. La France métropolitaine a perdu environ 100.000 exploitations agricoles en dix ans - soit une chute de 21% - et elle n'en compte plus que 389.000, alors que la surface agricole est restée quasi-stable. Si la baisse du nombre d'exploitations est continue depuis les années 1970, la dynamique baissière est moins forte que lors de la précédente décennie : le recul a été de -2,3% par an entre 2010 et 2020, contre -3,0% par an entre 2000 et 2010.

La surface agricole utile française s'est stabilisée, diminuant de 1% seulement en dix ans. Elle représente 26,7 millions d'hectares, soit près de 50% du territoire métropolitain (55 millions d'hectares). Les exploitations se sont agrandies et font désormais 69 hectares en moyenne, soit 14 hectares de plus qu'en 2010 (+25%).

En 2020, 759.000 personnes occupent un emploi permanent dans les exploitations agricoles. C'est l'équivalent de 583.000 emplois à temps plein, soit une baisse de 12% en 10 ans. L'agriculture contribue à hauteur de 39 milliards d'euros à la valeur ajoutée en France. Elle est à l'origine de 700 000 emplois, générant elle-même 575 000 emplois et 46 milliards d'euros de valeur ajoutée en dehors des activités agroalimentaires.

Actuellement, 58% des chefs d'exploitations et co-exploitants ont 50 ans ou plus, un chiffre en augmentation de 6 points depuis 2010. Le vieillissement certain de la population agricole nécessite d'engager une politique volontariste en faveur du renouvellement des générations en agriculture, un défi majeur.

### **1.1.3. Des enjeux multiples, complexes et une attention croissante aux attentes sociétales, qui modèlent les politiques publiques de demain**

« Nourrir la France », puis, avec la PAC, « nourrir l'Europe », telle a été la ligne conductrice des politiques agricoles de l'après-guerre et des trente glorieuses. Les moyens utilisés pour atteindre cette cible ont largement reposé sur des politiques de revenu, visant à augmenter les ressources des agriculteurs, et à les stabiliser. Les autres objectifs, devenus nombreux et complexes, évoluent au gré des attentes sociétales. L'alimentation est à ce titre emblématique car elle traduit les demandes élargies des consommateurs en terme de santé, de nutrition, de valeurs éthiques et socioéconomiques (telles que la juste rémunération des agriculteurs, le développement des territoires, le statut de l'animal) et d'impact écologique<sup>4 5</sup>.

---

<sup>3</sup> Actuellement, 52% des exploitations sont spécialisées en production végétale contre 45% dix ans plus tôt. Leur nombre a baissé moins fortement (-9%) que la moyenne (-21%) des exploitations. En revanche, les exploitations spécialisées en élevage accusent une chute de 31%. La baisse est encore plus marquée (-41%) parmi les exploitations combinant plusieurs types d'élevages (lait et viande) ou parmi les fermes associant cultures et élevage (-41%).

<sup>4</sup> Vers une alimentation durable : Un enjeu sanitaire, social, territorial et environnemental majeur pour la France (rapport d'information du sénat, 28 mai 2020)

<sup>5</sup> Voir annexe 8 - Quelles agricultures demain - § 3.5. De nouveaux comportements sociaux dont la résilience interpelle et annexe 9 Perspectives métiers - La déclinaison des politiques publiques prioritaires du moment - §3.2. Les nouvelles attentes sociétales émergentes: santé, social, environnement, protection animale

La mission a analysé les très nombreuses productions publiées notamment à l'occasion de la crise de la COVID 19 (2020 - 2021) et de la construction du plan France Relance en 2021 (contributions du Sénat et de l'Assemblée nationale, des associations de maires, des organisations professionnelles agricoles, du syndicalisme agricole, des ONG et des associations de consommateurs, de la Cour des comptes, de France Stratégie, ...) dans le but d'identifier les chantiers nationaux prioritaires pour construire l'agriculture de demain<sup>6</sup>. La mission identifie 6 priorités : souveraineté et qualité alimentaire, marchés et résilience économique, maîtrise foncière, durabilité des modes de production agricole et forestière (dont agroécologie), santé publique (One Health), protection animale. Elles revêtent pour la plupart une dimension interministérielle et recouvrent des objectifs souvent différents, parfois contradictoires. La principale question demeure la capacité du ministère en charge de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt à imposer ses choix, à faire prévaloir ses priorités, à négocier ses orientations stratégiques, aujourd'hui et demain.

#### **1.1.4. Les politiques publiques portées par le MAA sont interministérielles, transverses aux organisations publiques ministérielles, régionales et départementales et partagées par de nombreuses parties prenantes**

Le caractère interministériel des politiques publiques émergentes mérite d'être approfondi. Par exemple, au-delà des nombreux plans d'action ministériels, des évolutions majeures sont intervenues dans l'expression des politiques publiques portées par le MAA au cours de la dernière décennie :

- L'agriculture et l'élevage sont invités à entamer une « transition agro-écologique », c'est-à-dire à réduire leurs émissions de GES, leur consommation d'intrants, et à produire de manière plus diversifiée pour s'appuyer davantage sur les régulations biologiques et moins sur la chimie et le travail mécanique.
- L'ensemble de la production et de la transformation sont incités à prendre davantage en compte les enjeux de santé mais aussi de souveraineté, de résilience aux crises, qu'elles soient sanitaires, économiques, climatiques ou encore géopolitiques.
- La gestion des forêts et de la filière bois est également confrontée aux risques mais aussi aux opportunités associées au changement climatique, en ce sens qu'elle peut jouer un rôle majeur dans l'atténuation du changement climatique par son aptitude à stocker le carbone.

Plusieurs de ces préoccupations sont anciennes mais l'actualité leur offre une priorité inédite. Et surtout, elles ont en commun leur interministérialité et la multiplicité des parties prenantes. Tant leurs cibles, leurs motivations que leurs moyens d'action échappent au seul MAA. Ces politiques publiques sont « incitatives » dans le sens où elles définissent une direction et invitent l'ensemble des acteurs, incluant l'État, à s'y engager.

De plus, l'État est loin d'être un acteur unique, ni même prédominant : les ministères (MAA, MTE, Santé, Travail, Economie, ...) doivent aussi composer avec les compétences des Régions, des Départements, et des établissements publics (Agences de l'eau, ADEME, ANCT, Chambres d'agriculture, ...)

Certains enjeux ne risquent-ils pas demain d'être de plus en plus définis et portés par d'autres, médias, réseaux sociaux, entreprises, ONG, acteurs internationaux et quelle part y prendra le MAA? Le contexte ainsi décrit par la mission, conjugué au lancement en 2023 de la nouvelle PAC, milite en faveur d'une stratégie interministérielle pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, au niveau national mais aussi au niveau territorial dès 2022.

---

<sup>6</sup> Les deux premiers chantiers sont en fait des priorités à traiter à l'échelle européenne : cf chantiers prioritaires de la présidence française de l'union européenne- 1<sup>er</sup> semestre 2022.

### **1.1.5. Les sollicitations des services déconcentrés pour répondre aux priorités et aux urgences de l'actualité agricole du moment perturbent leurs missions et leur organisation**

L'actualité agricole du moment (2020 – 2022) doit être analysée dans le sens de ses impacts potentiels sur l'organisation des missions des services déconcentrés mais aussi sur les compétences métiers.

La Mission s'est donc attachée à décrire cette actualité agricole afin de prendre en compte les sollicitations des services en gestion courante, et d'anticiper celles à venir. Cette analyse doit être intégrée à la réflexion à conduire sur l'évolution du contenu de leurs missions.

Il ressort de cette analyse les constats suivants :

- Les politiques publiques prioritaires portées à titre principal par le MAA se déclinent en de très nombreux concepts (One Health, agroécologie, ...), stratégies traduites dans des « plans » ou « feuilles de route » ou « projets » (programme national de l'alimentation, stratégie bien-être animal, plan pollinisateur, plan semences, plan pour une agriculture durable, ...), en mesures conjoncturelles (volet agricole de France relance, ...), ou en textes législatifs ou réglementaires diffus (loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, loi EGALIM II, loi pour lutter contre la maltraitance animale, régime assurantiel, ...).

Ainsi, au-delà des missions et activités du quotidien des services déconcentrés (cf. infra la revue d'activités des services déconcentrés), les services centraux du MAA sollicitent en permanence les DRAAF, DDT(M) et DD(ETS)PP pour mettre en œuvre différents dispositifs ou orientations : plus d'une vingtaine de mesures à mettre en œuvre sans délai ont été recensées par la Mission sur les 18 derniers mois<sup>7</sup>.

- En matière de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation, les politiques publiques du MAA sont essentiellement issues du droit européen (règlements et directives) imposant des missions régaliennes obligatoires et permanentes.
- La gestion de crise (sanitaire, économique, climatique, feux de forêt, ...) s'impose aux services de l'État comme une autre mission prioritaire, impérative et permanente (24/24) : elle nécessite de la réactivité et mobilise des compétences pointues dans la durée. Par exemple, l'année 2021 a été marquée par des crises majeures, comme l'influenza aviaire hautement pathogène, le gel, la sécheresse, la COVID 19. Tout se passe comme si les nouvelles priorités venaient en sus des anciennes, sans priorisation explicite ni ressources affectées. De ce fait, ces nouvelles priorités, même portées avec énergie par le ministre, peuvent rencontrer une incompréhension des agents qui s'interrogent sur la réalité de ces priorités concurrentes de leurs missions existantes, déjà bousculées par la réduction des effectifs et par les réorganisations successives...

Il peut être admis que les sollicitations parviennent aux services déconcentrés au fur et à mesure de l'actualité politique. Ce qui l'est moins, c'est l'absence de hiérarchisation des urgences qui amène les services à devoir arbitrer eux-mêmes leur mise en œuvre en fonction des moyens disponibles et de la pression locale. Ceci conduit à une application inégale et peu raisonnée selon les territoires des priorités nationales.

---

<sup>7</sup> Annexe 9 : Perspectives métiers - La déclinaison des politiques publiques prioritaires du moment

Le pilotage national des politiques publiques prioritaires peut donc être amélioré, dans le sens d'une plus grande lisibilité, d'une meilleure anticipation (dans la mesure du possible), d'une hiérarchisation et d'une territorialisation.

### **1.1.6. Les réformes se succèdent, à un rythme élevé et déstabilisent les services, impactant durablement le sens de l'action et laissant les services dans une situation d'incertitude récurrente**

La mission s'est penchée sur le contexte général et l'actualité récente dans lequel s'inscrivent les actions ministérielles de modernisation des services centraux et déconcentrés de l'État, dans le sens de l'amélioration de la qualité de service, au bénéfice des usagers<sup>8</sup>.

Ont été étudiés l'historique de l'amélioration de la qualité de service, qui a fait place à la réforme des institutions puis à celle de la modernisation des services, ainsi que le cadre organisationnel interministériel de cette modernisation (travaux du comité interministériel de la transformation publique), et enfin, le pilotage des services déconcentrés par les préfets.

La mission s'est également intéressée aux évolutions susceptibles de modifier l'organisation des services déconcentrés du MAA, comme par exemple les inflexions de la loi 3Ds (différenciation, décentralisation, déconcentration et dé-complexification), le transfert de l'autorité de gestion du FEADER aux Régions, l'évolution des centres de prestations comptables mutualisés - CPCM, l'expérimentation de centres de gestion financière, ou encore les dernières orientations gouvernementales touchant à la simplification ou l'administration numérique.

Les réformes de l'administration territoriale de l'État s'appuient sur des objectifs de performance de l'action publique, de réduction des coûts et des effectifs, de fusions de services, d'interministérialité. Elles ont entraîné une baisse conséquente des effectifs en services déconcentrés (dans les DRAAF des grandes régions et au niveau départemental)<sup>9</sup>.

L'adaptation aux schémas d'emplois s'est traduite par des évolutions d'organisation du type mutualisation (comme les SGCD), développement d'agences, interdépartementalisation mais aussi par un développement accéléré de l'administration numérique.

Mais ces réformes délaissent d'autres principes comme l'expertise territoriale, l'évaluation de l'action publique au plus près de l'usager, la nodalité territoriale, la transversalité, le social.

Les réformes des 10 dernières années, essentiellement la RGPP (2007 – 2012) puis la RéATE (« réforme de l'administration territoriale de l'État »), renforcent un échelon déconcentré régional (chargé du pilotage, de la coordination, de l'observation) ou départemental (chargé de l'exécution des politiques publiques).

Mais les réformes successives sous estiment le nécessaire développement d'expertises rares, de haut niveau, et se heurtent à de nombreux défis :

- Celui de la formation des fonctionnaires pour assurer ces missions ;
- Celui de l'incertitude générée par la dissociation entre services régionaux (maintenus sous pilotage ministériel) et départementaux (rapprochés de la tutelle préfectorale) ;
- Celui des concurrences de légitimité entre des services déconcentrés affaiblis, des agences renforcées dans leurs prérogatives budgétaires et des collectivités territoriales bénéficiant de transferts de compétences accrus.

---

<sup>8</sup> Voir annexe 10 Réforme de l'État – Modernisation et amélioration de la qualité des services aux usagers

<sup>9</sup> Voir annexe 11 - Les moyens budgétaires

Les réformes véhiculent une vision et des méthodes profondément institutionnelles et centralisatrices : négociations au sommet de l'État, logique d'application descendante, timing serrés, renforcement de la tutelle préfectorale, coordination hiérarchique, isomorphisme institutionnel<sup>10</sup>. Les réorganisations institutionnelles excluent une réflexion sur l'expertise locale, les contenus professionnels des missions, les ajustements mutuels partisans entre acteurs.

Les réformes se succèdent, à un rythme élevé, impactant durablement le sens de l'action et l'autonomie des acteurs professionnels sur le terrain, mettant parfois des agents en souffrance, comme en témoignent les représentants des personnels interrogés par la mission, et laissant les services dans une situation d'incertitude récurrente. Le contenu concret du travail des agents des services déconcentrés fusionnés reste un impensé des réformes.

On peut dès lors s'interroger sur l'atteinte du niveau de performance globale de l'action publique affiché par les réformes successives, conduites sans véritable cohérence globale.

La mission du CGAAER se déroule dans un contexte de tensions existantes entre la « modernisation » portée par l'exécutif et les administrations centrales d'une part, et le positionnement des ministères sectoriels et des services territoriaux quant à leurs fonctions et leurs conceptions de l'État d'autre part.

Les cas des politiques publiques portées par le MAA illustrent particulièrement ce constat : paysages complexes, DD(ETS)PP méconnues des maires, politiques situées entre plusieurs secteurs de politiques publiques (santé, énergie-climat, eau-biodiversité, industrie, agriculture, alimentation, politiques sociales), difficulté à construire une coordination des dispositifs nationaux et locaux dans le champ de l'Agriculture...

## **1.2. L'organisation et les missions des SD ont été affectées par l'évolution de leurs ressources et la généralisation des outils numériques**

Nous avons vu dans la section précédente (1.1.) que le contexte comme le contenu des PP du MAA ont été assez fortement modifiés pendant la dernière décennie, avec notamment l'émergence de l'agroécologie et du « One Health – une seule santé » ainsi que la renaissance de la souveraineté alimentaire comme des axes structurants des nombreuses actions menées par le MAA.

Ces évolutions ont-elles eu un impact sur les services déconcentrés ? Nous regarderons cela au niveau régional, au niveau départemental, dans l'animation et le dialogue de gestion, dans les évolutions budgétaires et enfin examinerons l'impact plus particulier de l'essor du numérique.

### **1.2.1. Au niveau régional, des DRAAF remodelées dans leurs contours, non sans conséquences sur leur capacité à exercer leurs missions**

À la différence des directions départementales et d'autres directions régionales (DREAL et DREETS), les DRAAF sont restées des structures mono-ministérielles, dont le périmètre coïncide avec celui du MAA.

Les missions et l'organisation des DRAAF sont restées quasiment inchangées depuis le décret de 2010. En revanche, la fusion de 13 régions métropolitaines en 7 nouvelles grandes régions décidée par la loi du 16 janvier 2015 a non seulement impacté les collectivités concernées, mais aussi l'ensemble des services de l'État, dont l'organisation géographique a été alignée sur celle des collectivités régionales.

---

<sup>10</sup> Voir annexe 10 - Réforme de l'État Modernisation et amélioration de la qualité des services aux usagers

Ainsi que le rapport CGAAER 19087 *Sept nouvelles DRAAF, cinq ans après - Bilan organisationnel et social de la réforme régionale de 2015* l'a montré, cette réforme des DRAAF a été réalisée rapidement, sans blocages significatifs, avec la volonté d'accompagner les collectifs de travail et les agents.

Mais ce rapport a également mis en évidence des effets à plus long terme et identifie certaines pistes de travail, examinées par la mission : dans les grandes régions, dont les enjeux sont désormais comparables à ceux des pays européens de taille moyenne, les DRAAF sont devenues des administrations plus lourdes à manœuvrer, plus complexes à manager, moins disponibles pour les territoires et le travail interministériel. Elles se sont éloignées du terrain et des partenaires locaux.

Pour les auteurs de ce rapport, la réforme importante de 2015 mériterait d'être prolongée, non pour la corriger mais pour affronter les écarts entre les missions et les moyens, par une claire priorisation des missions, par un plus grand encouragement à la subsidiarité, et par une approche plus intégrée des enjeux et défis de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt, dans une perspective agroécologique.

### **1.2.2. Au niveau départemental, des DDI prometteuses par les regroupements et synergies qu'elles semblaient autoriser, mais un bilan pour le MAA qui reste mitigé**

La mise en place des DDI a fait l'objet de missions interministérielles, prolongées par des évaluations de leur action et par quelques inspections.

La mission constate que ces travaux ont globalement validé la mise en place des DDT(M), avec notamment la possibilité de synergies nouvelles entre les différents services qu'elles regroupent, et avec la possibilité de mobiliser l'expertise de ces directions, notamment sous la forme d'une ingénierie de projet<sup>11</sup>.

Le bénéfice de la mise en place des DDPP semble également bien perçu et répond, par leurs compétences et leur forte présence sur le terrain, aux attentes des services comme des partenaires externes. La création récente des DD(ETS)PP, en manque de lisibilité, laissent certains acteurs interrogatifs sur l'effet dilution des missions sanitaires suite au rapprochement avec le « travail » et « l'emploi ».

Très récemment, la mise en place des SGCD peut être interprétée comme une nouvelle étape dans la « préfectoralisation » des services départementaux. Les économies réalisées par la mise en commun des fonctions supports se heurtent à l'insuffisante convergence des dispositifs supports SI, budgétaires et comptables et surtout RH. L'éloignement des équipes d'appui et des équipes métiers génère des « frustrations » qui s'expriment des deux côtés mais dont la mission n'a pas pu mesurer l'évolution du fait de la création récente de ces structures. Le plan d'actions et de soutien pour les SGCD du 13 octobre 2021 propose des réponses aux préoccupations les plus citées par les services. Finalement, les responsables et agents rencontrés adressent tous un message prioritaire : même si ces organisations ont des inconvénients, tous demandent une pause dans les réformes et les changements, pour permettre aux agents de tirer les bénéfices de cette organisation et d'éviter l'impact déstructurant d'une nouvelle réforme.

---

<sup>11</sup> voir annexe 9 *Perspectives métiers - La déclinaison des politiques publiques prioritaires du moment* §10 - *L'animation des territoires - place de l'ingénierie des territoires*

### **1.2.3. L'organisation en silo du MAA détermine l'animation, la coordination et le « dialogue de gestion » entre les niveaux national, régional et départemental**

Le MAA est organisé en trois directions générales (DGPE, DGAI, DGER) et un secrétariat général. Dans l'organisation actuelle, le ministère s'appuie sur trois structures opérationnelles : les DDT(M), les DD(ETS)PP mais aussi les DRAAF.

L'organigramme des DRAAF<sup>12</sup> prolonge dans ses grandes lignes cette organisation ministérielle, avec des services dédiés à économie agricole (SREA), à l'alimentation et au sanitaire (SRAL), à la recherche, la formation et au développement (SRFD) et à l'information statistique et économique (SRISE). Le service Forêt-Bois (SRFOB) est autonome dans les régions forestières, et il peut être fusionné avec l'économie agricole dans les régions qui le sont moins. Les services de FAM sont également intégrés au SREA dans les régions à faibles effectifs, et ils sont plutôt autonomes pour ceux qui disposent d'effectifs importants.

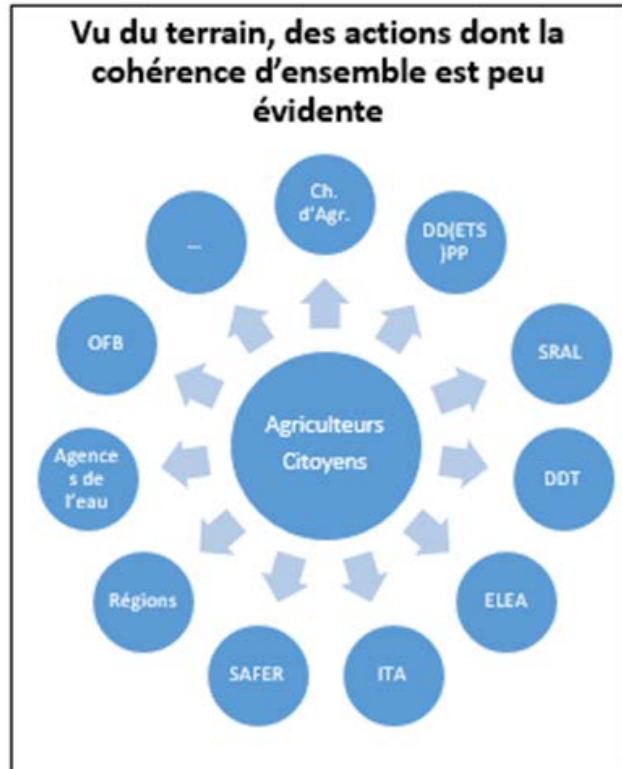
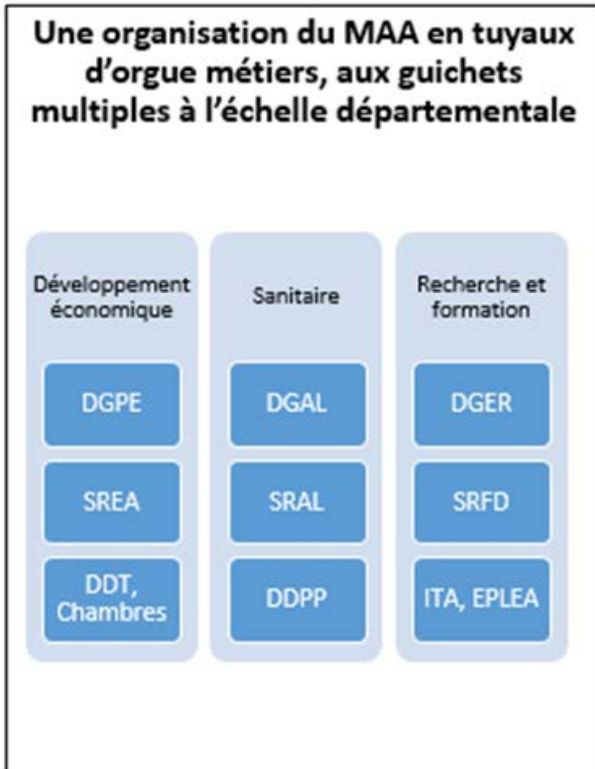
Entre le niveau national et le niveau régional, l'animation est ainsi naturelle : les responsables d'administration centrale réunissent régulièrement les directeurs régionaux et les différentes composantes des DRAAF pour les informer et les mobiliser.

Mais cette organisation en « silo » avec ses avantages – la cohésion « métier » et ses limites – la difficulté à porter les questions interservices - ne peut pas se prolonger jusqu'au niveau départemental, lequel nous a souvent exprimé un déficit d'animation :

- D'une part, le niveau départemental porte certaines préoccupations ou compétences qui ne trouvent pas nécessairement un relai efficace au niveau régional et national : c'est en particulier le cas de l'accompagnement des projets territoriaux qui dispose de peu de compétences à l'échelle régionale ;
- D'autre part, certaines compétences s'arrêtent au niveau régional (sanitaire végétal, formation, statistique et filières...) sans ressources significatives au niveau départemental ;
- Enfin, de nombreuses politiques publiques impliquent des établissements publics, nationaux (FAM, ASP, ONF...) ou territoriaux (Chambres d'agriculture) ou nationaux/déconcentrés (CNPF).

---

<sup>12</sup> Voir annexe 7 La revue d'activité des services déconcentrés – page 45 organisation actuelle des services déconcentrés et principaux enjeux - A - description de l'organisation type d'une DRAAF



Source : mission

Loin d'être un jardin à la française, l'organisation du MAA dans les territoires est donc assez hétérogène selon les politiques publiques, les missions et les activités, et d'une lecture peu évidente pour les usagers.

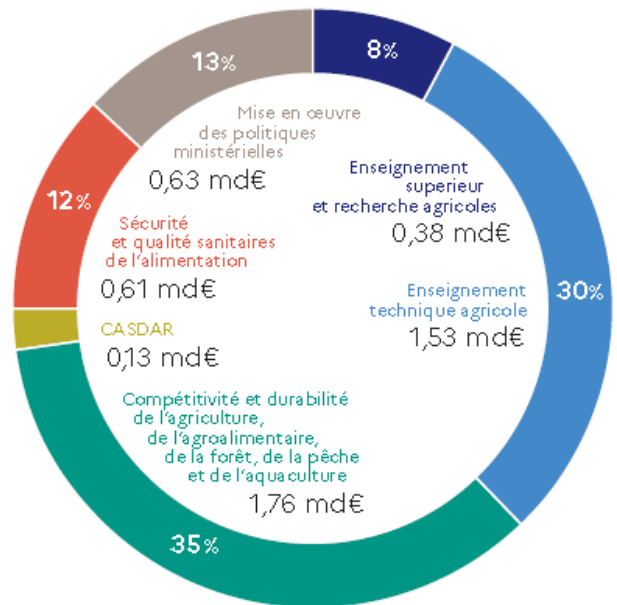
#### **1.2.4. Des moyens budgétaires d'intervention significatifs mais particulièrement complexes, et en manque de lisibilité globale**

**Chiffres repères** : L'enseignement scolaire, avec 56,5 milliards d'euros, reste le premier poste de dépenses de l'État, devant les concours aux collectivités territoriales, qui atteint 52,39 milliards d'euros, la charge de la dette étant de 37,5 milliards d'euros.

Le total des moyens mobilisés en 2022 pour mettre en application les politiques publiques du ministère atteint, hors crédits exceptionnels ouverts en lois de finances rectificatives, plus de 24 milliards d'euros :

- Budget MAA de base : 5,07 milliards d'euros

La loi de finances pour l'année 2022 dote le ministère de l'agriculture et de l'alimentation de 5,07 milliards d'euros en autorisations d'engagements (AE) et de 5,04 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), soit une augmentation de 69,2 millions d'euros en AE et de 26,1 millions d'euros en CP par rapport à la loi de finances 2021.



- Plan de relance (Budget exceptionnel 2021 – 2022) : 650 M€/an sur 2 ans

Ces crédits sont complétés par ceux du plan de relance (et du plan France 2030) qui seront consacrés à ces secteurs à hauteur de plus de 1,3 milliards d'euros entre 2021 et 2022 pour accompagner la sortie de la crise provoquée par l'épidémie de Covid-19.

- Budget de la PAC : 10 milliards €

La France a obtenu un budget conséquent de 10 milliards d'euros par an, dont 8,7 milliards d'euros pour le Plan stratégique national (PSN) soit 43,7 milliards d'euros sur la période 2023-2027 (6,74 milliards €/an pour le premier pilier FEAGA et 717 M€/an pour le second pilier FEADER).

- Budgets liés aux mesures fiscales et sociales 7,528 milliards €

Les mesures fiscales et sociales concernent l'allègement des charges fiscales et sociales : 5,416 Md€ et d'autres dépenses fiscales : 2,112 Md€ (agricoles et forestières)

- Budgets du PIA 4 : 175,5 M€/an pendant 5 ans

Ces crédits budgétaires concernent la stratégie « Alimentation durable et favorable à la santé » : dotation 449,5 M€/5ans soit 89,9 M€/an et la stratégie « Systèmes agricoles durables et équipements agricoles contribuant à la transition écologique » : dotation 428 M€/5ans soit 85,6 M€/an.

Ces crédits d'intervention représentent plus de 200 mesures d'accompagnement, très techniques, gérées à différents niveaux (national, régional ou départemental) et selon des modalités variables (appels à projets, fiscalité, taxes, mesures sociales, dépôt de dossiers d'aide via Telepac ou en guichets, appels à projets FranceAgriMer, Feader sous autorité de gestion État ou Régions, ...), rendant le système d'aides agricoles et forestières particulièrement complexe.

Concernant les effectifs du MAA et les schémas d'emploi, des plafonds d'emplois sont annuellement fixés pour les administrations centrales, les services déconcentrés et les établissements publics. Quatre programmes budgétaires portent ces emplois (142, 143, 215 et 206).

La mission a procédé à une analyse fine des effectifs et de leur évolution sur les 5 dernières années<sup>13</sup>.

Il en ressort les éléments saillants suivants :

- Le schéma d'emploi 2022 est globalement neutre alors que le triennal 2020- 2022 prévoyait pour 2022 une diminution de 240 emplois sur le périmètre ministériel (dont -110 sur le programme 143 (enseignement technique agricole) et -130 sur le programme 215 (Administration centrale, DRAAF/DAAF et DDI) ;

<sup>13</sup> Voir annexe 11 - Les moyens budgétaires

- Sur les 5 dernières années, les schémas d'emplois ont concerné principalement les 10 opérateurs du MAA (-6,89 % en 7 ans), les DRAAF fusionnées (-13 % sur 6 ans), les DDT(M) -22 % en 5 ans du fait de transferts au MTE et au MI (SGCD), alors que dans le même temps, les DD(ETS)PP voient leurs effectifs stabilisés hors conséquences liées au Brexit pour les structures concernées.

Il convient d'interpréter avec prudence ces données car les changements de périmètre (transferts, Brexit, réformes de l'État...) affectent les programmes et les structures de manière très différente : programme 215 versus programme 206, moyens communs versus moyens missions métier, création SGC en départements versus non création en régions, hors Ile de France, création des grandes régions versus stabilité autres régions, ...).

Quant à l'avenir immédiat, il est très probable que les schémas d'emplois vont se poursuivre et que les propositions d'évolution du contenu ou de l'organisation des missions du MAA ne sauraient ignorer cette contrainte inéluctable.

### **1.2.5. Le numérique offre des nouvelles perspectives mais avec des limites à prendre en compte**

La décennie qui vient de s'écouler a vu la généralisation de l'usage des outils numériques, c'est-à-dire :

- Des bases de données partagées permettant de collecter et restituer des informations à un rythme inédit ;
- Des applications de gestion, relatifs aux fonctions supports comme aux métiers spécifiques du ministère ;
- Des outils de communication : messagerie, réseaux sociaux, moyens de visioconférences ;
- Des technologies permettant l'itinérance (cloud, VPN, smartphone...).

L'ensemble du ministère et des SD a progressivement été servi par ces outils – développé par l'État, par le MAA ou simplement acquis sur le marché - et a commencé à en user, de même que la plupart des organisations agricoles et des usagers du MAA. Ces changements ont modifié les organisations de travail, la productivité, mais aussi le rapport entre l'administration et ses usagers, avec l'émergence de moyens de communication plus « horizontaux » et quasi instantanés.

Ces transformations, qui se sont dans une large mesure imposées, ont évidemment des conséquences sur l'organisation du MAA et de ses SD, mettant parfois à mal ses habitudes hiérarchiques, mais permettant aussi de répondre de manière plus efficace à ses besoins d'expertise ou d'alerte.

Toutefois le potentiel d'amélioration des différents aspects de la performance des politiques publiques par le numérique trouve aussi des limites :

- Dans bien des cas, la possibilité technique de collecter l'information plus simplement ou de répondre plus facilement est limitée par le maintien des anciennes règles et conditions fixées par la réglementation : le numérique ne génère pas une simplification mais crée de nouvelles opportunités d'actions de l'administration ;
- Le MAA ne pilote qu'une partie des dispositifs numériques, concurremment avec une structure interministérielle (DINUM, DISIC...), et avec les différents dispositifs ministériels, dont celui du ministère de l'intérieur, qui a une responsabilité particulière pour les DDI. La convergence des systèmes d'information (support, métiers...) est très insuffisante alors qu'elle aurait dû être un préalable à la création des structures interministérielles.

- Même si une partie des usagers attend aujourd'hui un recours systématique au numérique, une autre partie des interlocuteurs et usagers du MAA reste aujourd'hui extérieure à ces évolutions. Il convient de garantir leur accès au service public sous des formes plus traditionnelles (vigilance requise par exemple pour le monitoring - suivi des surfaces en temps réel – SSSR)<sup>14</sup>.

Le numérique peut également alourdir les tâches des agents de l'administration, soit du fait d'une ergonomie des outils défaillante, soit par le doublonnage qu'il peut générer si les usages anciens restent en vigueur (RESYTAL, SIGAL, base de données des usagers, ...).

Au contraire, la transformation numérique peut dans certains cas devenir une réelle révolution ; on peut citer l'exemple du monitoring et des contrôles de la prochaine PAC (voir encadré). De même, l'intelligence artificielle pourrait utilement contribuer à la refonte complète de l'inspection des carcasses en abattoirs, dans les conditions décrites par le rapport CGAAER d'octobre 2020 relatif à l'impact de la transformation numérique sur les métiers du ministère de l'agriculture et de l'alimentation.

## INTRODUCTION DE L'INTELLIGENCE ARTIFICIELLE

### Exemple du système de suivi des surfaces en temps réel SSSR- Area Monitoring System

Pour la mise en œuvre de la future PAC<sup>1</sup>, la Commission européenne a imaginé et introduit dans les projets de règlements un suivi des surfaces par une nouvelle approche, le monitoring, qui devient l'élément constitutif du système intégré de gestion et de contrôle (SIGC). Cette nouvelle approche de la gestion des aides vise à remplacer les contrôles administratifs et sur place des déclarations PAC par un suivi des surfaces par satellite de façon exhaustive et en continu. La Commission européenne attend des économies de ce nouveau système.

**Les principes du monitoring :** Le monitoring concerne l'instruction des aides de la Politique Agricole Commune du 1er pilier de la PAC dans sa nouvelle programmation 2023 – 2027. Il s'appuie sur le programme européen Copernicus et les images radar et optique Sentinel (avec des images tous les 5 ou 6 jours), qui permettent de suivre l'évolution des parcelles et des cultures tout au long de l'année ; les images Sentinel, par l'évolution de certains marqueurs (comme l'indice de végétation), permet de tracer des événements qui se produisent sur les cultures : fauche des prairies, récolte, ...

### 1.3. Les opérateurs et établissements porteurs d'enjeux AAF doivent être mieux insérés dans l'action territoriale de l'État

Les réformes de l'État n'ont pas seulement concerné les DAC ou les SD. Les opérateurs du MAA ont également été impliqués, notamment par la RGPP (2007) avec :

- La création de FranceAgriMer (FAM) regroupant les anciens « offices » ;
- La création du Centre national de la propriété forestière (CNPF) regroupant dans un seul établissement public les centres régionaux, la structure de coordination et un institut de développement existant ;

---

<sup>14</sup> Voir jugement du tribunal administratif de Cayenne du 28 octobre 2021 relatif aux relations entre le public et l'administration eu égard à l'absence de mode alternatif de saisine pour les personnes qui ne voudraient ou ne pourraient procéder aux demandes par voie dématérialisée (annulation de décisions par lesquelles le préfet de la Guyane a mis en place une procédure dématérialisée)

- Le regroupement des haras nationaux et du Cadre noir de Saumur en un Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE) ;
- Et la création de l'Agence de services et de paiement (ASP).

Ces réformes ont permis de réduire le nombre des établissements, et de préciser leur gouvernance dans le cadre d'un pilotage et d'une tutelle renouvelés.

- En revanche les Chambres d'agriculture n'ont pas été directement concernées par ces réformes, même si des Chambres régionales ont, dans certaines régions, fusionné avec certaines Chambres départementales, et que, dans d'autres régions, des rapprochements/fusions sont en cours entre Chambres départementales.

Ces réformes n'ont que peu modifié l'articulation entre les opérateurs et les SD du MAA.

Pour les établissements publics nationaux, anciens (ONF) ou plus récents (ASP, FAM), le pilotage comme la tutelle sont principalement voire exclusivement nationaux.

L'inscription de l'action de ces opérateurs dans l'action territoriale de l'État apparaît ainsi à certains acteurs, notamment des préfets, comme nettement insuffisante même si d'autres se satisfont de la disponibilité de leurs interlocuteurs locaux. Une analyse plus fine montre que certains opérateurs ont mis en place une organisation qui intègre bien le fait territorial, ce qui n'est pas le cas d'autres établissements : nous reviendrons dans la troisième partie sur ce point, en faisant des recommandations spécifiques à chaque opérateur, en croisant ces questions d'organisation avec les enjeux de répartition des missions entre les différents acteurs.

### **1.3.1. ASP, une Agence de services et de paiement aujourd'hui très opérationnelle et reconnue, aux priorités immédiates recentrées sur l'instrumentation de la nouvelle PAC et la réussite du transfert du FEADER non surfacique aux Régions**

La mission a analysé l'organisation générale de l'Agence de Service et de Paiement (ASP) dans le contexte de ses activités en relation avec les politiques publiques portées par le MAA (hors volet Emploi – Environnement – politiques sociales)<sup>15</sup>.

#### **ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DE L'ASP**

---

L'Agence de services et de paiement (ASP) est un établissement public au service de la mise en œuvre des politiques publiques européennes, nationales et locales. Organisme de paiement reconnu en France, l'ASP a versé, en 2020, 40,6 milliards d'euros d'aides publiques, après un total de 19,1 milliards d'euros en 2019. L'ASP gère plus de 200 dispositifs dans des domaines très variés.

Ses principales missions sont de conseiller, gérer, contrôler et payer.

L'ASP compte plus de 2.250 ETPT répartis dans 17 directions régionales en France métropolitaine et dans les DOM (1550 ETPT), un siège à Limoges et une antenne à Montreuil (700 ETPT).

Les directions régionales sont en fait organisées dans la prolongation de celle des CNASEA, dont la fusion a conduit à la création de l'ASP. C'est le PDG de l'ASP qui réglementairement décide de l'organisation territoriale de l'ASP, sous le contrôle de son conseil d'administration. Le principe de la répartition des missions entre le siège et les DR est le suivant :

---

<sup>15</sup> Voir annexe 14 : ASP : articulation avec les services déconcentrés de l'État

- Siège : Ingénierie et fonction support, Pilotage national des DR : effectifs, moyens, etc...
- DR : mise en œuvre opérationnelle : instruction via les DDT(M) et contrôles.

L'ASP délègue au MAA l'instruction des demandes d'aides PAC-SIGC, la réalisation d'opérations de contrôle et la gestion des informations relatives aux bénéficiaires, dont les Relevés d'Identité Bancaires selon les protocoles dédiés.

Le rôle respectif des DRAAF, DDT(M) et DD(ETS)PP pour l'instruction des aides agricoles et les contrôles est clairement défini dans des conventions fixant de façon univoque les règles de la délégation de fonctions de l'organisme payeur pour les aides de la PAC.

### **Une nette amélioration du fonctionnement de l'ASP à l'issue de la dernière PAC**

---

Après un début de programmation PAC 2014 -2021 particulièrement problématique (instrumentation, retards de paiement, ...), la refonte de l'organisation générale de l'instruction des aides de la PAC relevant de l'organisme payeur ASP est à ce jour une réussite incontestable et reconnue. Le pilotage de l'instruction des aides de la PAC est rénové.

### **Les priorités immédiates de l'ASP: la réussite du transfert d'une partie du FEADER aux Régions et de l'instrumentation de la nouvelle PAC 2023 – 2027 sont deux préalables à toute évolution d'organisation**

---

Les transformations majeures susceptibles d'impacter significativement les services déconcentrés du MAA sont les suivantes :

- **Transfert du FEADER aux Régions, un point d'attention majeur.**

Pour la programmation 2014 - 2020, les Régions étaient « autorités de gestion » du FEADER<sup>16</sup>. Des conventions de délégation de tâches ont permis de maintenir, selon des modalités propres à chaque Région, une partie de l'activité d'autorité de gestion au niveau des services déconcentrés du MAA (par exemple instruction de dossiers par les DDT(M) ou DRAAF).

En 2023, les conseils régionaux seront l'autorité de gestion des seules mesures non surfaciques du FEADER. Cette responsabilité s'accompagnera d'un transfert par l'État des ETP et des crédits nationaux consacrés à ces mesures. L'État redeviendra l'autorité de gestion des mesures surfaciques, de l'assurance récolte et de la prévention de la prédation.

Le MAA et les régions se sont entendus sur le fait qu'en 2023, période de transition de la PAC, les conseils régionaux instruiront à la fois les dossiers non surfaciques de la nouvelle programmation et de la programmation actuelle. Il reste à définir le cadre juridique (ordonnance) et les modalités concrètes de transfert applicables au 1er janvier 2023<sup>17</sup>.

- **Le système de suivi des surfaces en temps réel introduira des modifications et nouveautés importantes dans l'organisation et dans les relations entre l'ASP et les services déconcentrés du MAA (SEA en DDT(M)).**

La nouvelle PAC ne change pas fondamentalement la donne, toujours aussi complexe, avec toujours autant de dispositifs. La simplification annoncée de la nouvelle PAC devrait plutôt se

---

<sup>16</sup> sauf à Mayotte (État est l'autorité de gestion) et à La Réunion (le Département est l'autorité de gestion).

<sup>17</sup> Voir annexe 12 - FEADER - Point de situation transfert

traduire dans les nouvelles modalités de relation avec les agriculteurs dans le cadre du nouveau système de suivi des surfaces agricoles en temps réel – SSSR (monitoring)<sup>18</sup>, dont l'instrumentation constitue l'élément clé de la réussite du lancement de cette nouvelle PAC (cf. encadré supra).

Ce changement majeur aura des incidences à la fois sur les processus d'instruction des aides mais aussi de contrôle. Ces changements concernent l'architecture informatique et les infrastructures, l'utilisation d'intelligences artificielles (IA), le développement et l'accès à des données externes, l'intégration du monitoring dans Isis et Télépac. Il mobilisera essentiellement DR-ASP et SEA et suscite de fait beaucoup d'interrogations.

Le SSSR introduit des changements majeurs dans la relation avec l'utilisateur, en particulier une amélioration de la qualité de services, une simplification des démarches et le développement de l'association notamment via les organismes de services. Il constitue une modernisation des pratiques administratives et améliore l'efficacité de l'instruction et du contrôle.

Les gains de productivité devraient permettre une implication plus importante dans la relation à l'utilisateur avec davantage d'échanges avec les exploitants (logiciels, applications mobiles), à plusieurs périodes clés de la campagne, alors que les échanges ont lieu actuellement essentiellement au moment de la déclaration. Cela nécessitera un accompagnement plus important, par les organismes de service qui verront leur rôle renforcé, en particulier pour tous les exploitants qui ne sont pas familiers avec l'informatique et les nouvelles technologies.

– **Le dispositif de performance de la nouvelle PAC (cf. PSN PAC) pourrait conduire à des changements dans le contenu des missions et à des rapprochements avec FAM**

Ce dispositif, non encore totalement stabilisé, introduit de nouveaux indicateurs dont la collecte, le stockage et la valorisation sont confiés à l'ASP.

### **1.3.2. FAM : une organisation territoriale qui a atteint ses limites<sup>19</sup>**

**Les services territoriaux de FAM sont concentrés essentiellement sur la mise en œuvre des dispositifs de soutiens techniques et financiers, nationaux et européens, sous l'autorité hiérarchique du Préfet (DRAAF par délégation)**

En 2009, dans le cadre de la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP), l'Agence unique de paiement et le CNASEA sont fusionnés en un seul organisme regroupant l'ensemble des paiements de masse à l'agriculture, l'ASP et l'ensemble des offices continuant à gérer les aides de marché et le suivi des filières (ONIGC, Office de l'Élevage, VINIFLHOR, OFIMER, ONIPPAM ; mais pas l'ODEADOM) sont regroupés en un seul établissement, FranceAgriMer.

Les missions de l'établissement concernent principalement la connaissance des marchés et leur fonctionnement, le renforcement de l'efficacité économique des filières et la mise en œuvre des mesures communautaires. Les missions touchant à la veille économique (données économiques, observatoire, ...) sont réalisées en lien très étroit avec le service de la statistique et de la prospective (SSP) au secrétariat général (SG) du MAA.

Le budget d'intervention nationale s'établit à 1 452 M€, y compris crédits exceptionnels du plan de relance), répartis dans les secteurs Agriculture (139 M€), Pêche (23 M€), Social (aide alimentaire 222 M€), Plan de relance (665 M€), PIA et autres dispositifs gérés en compte de tiers (403 M€).

---

*18 SSSR : Système de suivi des surfaces en temps réel : cette nouvelle approche de la gestion des aides vise à remplacer les contrôles administratifs et sur place des déclarations PAC par un suivi des surfaces par satellite*

*19 Voir annexe 15 : FAM : articulation avec les services déconcentrés de l'État*

Au total, l'Établissement s'appuie sur près de 1000 agents, dont environ les deux-tiers exercent leurs missions au siège, et 346 agents affectés dans les Directions Régionales de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt (DRAAF), au sein des 13 services territoriaux - ST FAM - (pas de présence en Outre-Mer – cf. ODEADOM).

Le préfet de région est le représentant territorial de l'établissement et a autorité hiérarchique sur ces personnels. Une convention, conclue entre le directeur général de l'établissement et le préfet de région détermine d'une part, les missions de l'établissement dont l'exercice est confié aux services déconcentrés de l'État compétents en matière d'agriculture au niveau régional, et d'autre part, les moyens que l'État met à la disposition de l'établissement pour l'exercice de ces missions ainsi que les moyens et les personnels que l'établissement affecte à la DRAAF, en vue de l'accomplissement des missions de l'établissement dans la région.

Outre la collecte des données (céréales, vin), les missions de l'Etablissement en services déconcentrés se concentrent à ce jour principalement sur une grande priorité, la mise en œuvre des dispositifs de soutiens techniques et financiers, nationaux et européens<sup>20</sup>, et la gestion des dispositifs de régulation des marchés. FranceAgriMer assure ainsi chaque année le versement d'aides aux filières de l'agriculture et de la pêche, réparties entre aides nationales et aides communautaires (30 % instruction 40 % contrôles)<sup>21</sup>. La filière viticole représente plus de la moitié de l'activité des ST FAM.

### **L'organisation territoriale de FAM a atteint ses limites**

---

Les évolutions administratives au niveau régional justifient aujourd'hui qu'une réflexion soit engagée sur l'organisation des services territoriaux de l'établissement. L'objectif est double : conforter la dimension territoriale de FranceAgriMer, faire évoluer son réseau pour lui permettre de remplir de façon optimale les missions qui lui sont confiées.

La nouvelle PAC n'aura pas de conséquence sur l'organisation de FAM.

L'organisation des services territoriaux fonctionne globalement bien, même si l'acceptation sociale de cette organisation territoriale issue de la RGPP n'est peut-être pas totalement acquise, encore aujourd'hui. Le système d'information de FAM est considéré comme performant (certification, paiement à l'heure, quasi jamais d'interruption de service, ...).

Cependant, la répartition territoriale des effectifs et de la charge de travail entre services territoriaux n'est plus adaptée et, pose désormais des difficultés opérationnelles de pilotage des missions : l'organisation territoriale entraîne un émiettement des effectifs et des compétences dans la mesure où elle nécessite le maintien d'un même niveau d'expertise sur l'ensemble des filières et dans l'ensemble des services territoriaux. Dans le même temps, les dispositifs gérés par les services territoriaux sont principalement européens (OCM) et ils se sont considérablement complexifiés en matière d'instruction. Il en résulte la nécessité de spécialiser les équipes afin qu'elles soient en mesure de faire face, en routine, à des dossiers complexes. Cela est impossible dans les « petits » ST. L'importance des compétences confiées à l'établissement dans le secteur vitivinicole se traduit par un déséquilibre important en termes d'effectifs entre les régions selon leur niveau de production en la matière<sup>22</sup>. En outre, la plupart des activités agricoles est très variable dans le temps (saisonnalité notamment) et aussi parfois peu prévisible (aléas climatiques, interventions publiques par exemple). Cela se traduit logiquement par une charge de travail tout aussi fluctuante pour les services territoriaux.

---

<sup>20</sup> FranceAgriMer est un organisme payeur, reconnu par les pouvoirs publics, les collectivités territoriales et les professionnels des secteurs agricole, agroalimentaire et de la pêche, tant pour la gestion des aides européennes que nationales.

<sup>21</sup> La mission CGAAER a procédé à une revue d'activité des services déconcentrés de juillet à octobre 2021. S'agissant des activités des services territoriaux de FAM, la revue d'activité a été conduite en parallèle avec les services centraux de FAM.

<sup>22</sup> A titre d'exemple, le service territorial Occitanie compte plus de 80 ETPT contre 8 ETPT en Normandie.

---

**Des besoins insatisfaits dans l'accompagnement des filières au niveau départemental (DDT(M)) mais aussi au niveau Régional (DRAAF)<sup>23</sup>** : alors que l'implantation territoriale, historique, est justifiée par les liens de proximité avec les professionnels, FAM n'a quasiment pas de relation avec les DDT(M), ni avec les DD(ETS)PP. Le croisement filières et territoires n'est pas au cœur des missions de FAM dont la vision sur les marchés est principalement nationale. Hors grandes cultures et viticulture, FAM ne contribue pas à l'animation des filières souhaitées par les DRAAF. L'animation filière est uniquement assurée par le niveau national de FAM, notamment au travers des Conseils Spécialisés. Les relations avec les OPA au niveau local (chambre d'agriculture, coopération agricole, ...) sont inexistantes.

L'organisation actuelle a atteint ses limites, alors même que FranceAgriMer a déjà essayé d'adapter son organisation (rationalisation et l'anticipation de l'activité de contrôle, développement d'un système d'entraide interrégionale...).

Le pilotage des services territoriaux, en manque de souplesse et de réactivité, doit être revu : en effet, l'organisation « bicéphale » (FAM – Préfet/DRAAF) et disparate d'une région à l'autre, rigidifie l'allocation des moyens financiers et humains des services territoriaux et ne rend pas les services attendus dans les territoires.

### **1.3.3. Les Chambres d'agriculture continuent à former un réseau serré, aux mailles de taille désormais variables, mais dont la capacité à opérer pour le compte de l'État reste faible du fait d'une insuffisance du pilotage du réseau par l'État**

La mission a analysé le réseau des Chambres avec ses éléments de contexte, ses missions et son organisation, le nouveau COP et son articulation avec le projet stratégique du réseau des Chambre d'agriculture, les enjeux du pilotage et de la gouvernance au regard la déclinaison des orientations nationales au niveau territorial, et enfin le financement des établissements<sup>24</sup>.

Avec des ressources publiques et des effectifs en département supérieurs à ceux de l'ensemble du MAA en DDI, les Chambres d'agriculture sont de facto un acteur clé de la mise en œuvre des politiques publiques portées par le MAA. L'État leur a très largement délégué la responsabilité de la relation directe avec les exploitants agricoles, et c'est donc elles qui ont en charge le « dernier km » de la mise en œuvre de plusieurs politiques publiques<sup>25</sup>.

Pour identifier les voies possibles de cette amélioration, la mission s'est attachée à décrire i) le réseau des chambres avec ses éléments de contexte, ii) ses missions et son organisation, iii) le nouveau COP et son articulation avec le projet stratégique du réseau des chambre d'agriculture, iv) les enjeux du pilotage et de la gouvernance au regard la déclinaison des orientations nationales au niveau territorial, v) et enfin le financement des établissements<sup>26</sup>.

Les activités principales du réseau consulaire portent, hors missions de représentation, sur l'accompagnement et le conseil des exploitants agricoles et forestiers et de leurs structures professionnelles (coopératives, organisation de producteurs, ...) que ce soit pour leurs démarches administratives (autorisations administratives, aides agricoles, ...) ou pour la réalisation de leurs projets (développement et transitions agricole ou forestière, investissements, organisation des

---

<sup>23</sup> Voir aussi conclusion de la revue des activités des services déconcentrés du MAA menée par la mission CGAAER de juillet à Octobre 2021.

<sup>24</sup> Voir annexe 16 : chambres d'agriculture – Missions, tutelle, articulation avec les services déconcentrés du MAA

<sup>25</sup> Voir annexe 16 : Chambres d'agriculture – Missions, tutelle, articulation avec les services déconcentrés du MAA - § 1.2. Les missions des chambres d'agriculture

<sup>26</sup> Voir annexe 16 : Chambres d'agriculture – Missions, tutelle, articulation avec les services déconcentrés du MAA

filiales...). Toutefois, les différentes études soulignent un manque de clarté, une ambiguïté certaine entre missions de service public et prestations de service et des redondances avec celles des services déconcentrés de l'État (ou de l'ASP).

La Directive nationale d'orientation sur l'ingénierie d'État dans les territoires 2016-2018 du 10 mars 2016<sup>27</sup> décrit le rôle attendu de l'État, en matière de coordination entre ses services et ceux des collectivités territoriales et autres acteurs locaux (dont les Chambres d'agriculture), en tant qu'État expert, État incitateur et l'État facilitateur<sup>28</sup>.

Si État et réseau consulaire peuvent être amenés à intervenir concomitamment pour accompagner les agriculteurs et les forestiers, des dysfonctionnements sont observés sur le terrain du fait d'un manque de concertation ou un déficit de pilotage :

- Côté État :
  - o Le sentiment d'un défaut de pilotage de certaines politiques publiques interministérielles à tous les niveaux, national, régional ou départemental (produits phytosanitaires, eau agricole, ...). Les Chambres d'agriculture souhaiteraient par exemple que soit désigné au niveau régional un service régional de l'État en charge de la conduite de chacune des politiques publiques interministérielles en lien avec l'agriculture et la forêt. Par exemple la DRAAF pour la réduction des produits phytosanitaires avec en appui au pilotage la Chambre Régionale d'Agriculture et en appui à l'exécution les DDI et les chambres départementales d'agriculture ;
  - o Le manque de lisibilité du positionnement de l'État régalién au niveau territorial : les services de l'État ne sont pas suffisamment organisés, en raison de l'éloignement ou du cloisonnement des services de l'État et des établissements publics (DDT(M), DRAAF, DREAL, FAM, ASP, Agence de l'Eau...), pour porter le dire unique de l'État en réponse à des questions précises. Cette situation peut créer un frein à l'aboutissement des projets, lié à des échanges répétés et infructueux entre les acteurs ;
  - o Des aides financières possibles de l'État ou des collectivités territoriales (maquis des aides directes, conjoncturelles, fiscales, sociales, investissement, PIA, contreparties nationales FEADER, aides des CT,...).
- Côté Chambres d'agriculture
  - o Illisibilité et/ou contradiction du conseil agricole en général (Chambres d'agriculture, centre de gestion, coopératives, organisation de producteurs, ...) ;
  - o Illisibilité des priorités d'intervention et amalgames entre prestations de conseil et missions de service public ;
  - o Incompréhension ou manque de lisibilité de l'organisation du réseau des chambres parfois complexes ou instables (chambres régionales – interdépartementales – départementales – mutualisations partielles, ...).

Malgré les espérances portées par le nouveau contrat d'objectif et de performance du réseau des Chambres d'agriculture, signé fin 2021, ce réseau n'apparaît pas toujours comme cohérent et reste

---

<sup>27</sup> La note technique du 07 juillet 2016 relative au nouveau conseil aux territoires (NCT) décline sur le champ des politiques publiques portées par l'État, la directive nationale d'orientation du 10 mars 2016 du Premier ministre, relative à l'ingénierie d'État dans les territoires.

<sup>28</sup> « dans le respect des compétences et prérogatives de chaque service, tous les échelons de l'administration d'État doivent se mobiliser pour susciter et accompagner les porteurs de projets publics ou privés, qui répondent aux priorités nationales. Le cas échéant, les préfets de département mobiliseront les outils juridiques formalisant cette organisation interministérielle, en ayant recours aux modes plus ou moins intégrés de mobilisation des compétences (délégation interservices, missions interservices, pôles de compétences, pouvoir de modularité offert par le décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration, etc.) »

insuffisamment piloté par la tutelle du MAA, à tous les niveaux. La mission souligne l'hétérogénéité de l'exercice de la tutelle au sein du ministère (tous échelons confondus), tant dans la nature des activités exercées que dans la maturité de leur réalisation. La discontinuité, voire la déconnexion, observée entre l'administration centrale et les services déconcentrés pose question i) quant à l'articulation des documents stratégiques adoptés par les opérateurs (plan stratégique, schéma stratégique...), leurs contrats d'objectifs et de performance (COP) et les documents de pilotage des politiques publiques des services déconcentrés de l'État, ii) quant à la prise en compte des attentes des usagers au plus près du terrain.

En outre, certaines compétences nécessitent d'être renforcées et l'accès et l'offre de formation à destination des agents chargés d'activités de tutelle ne sont généralement pas satisfaisants<sup>29</sup>.

L'amélioration des relations entre les services déconcentrés du MAA (DRAAF, DDT(M), DD(ETS)PP) et les CA apparaît donc comme une clé majeure de l'amélioration globale de l'efficacité de l'action publique en milieu agricole et forestier (dont recherche d'économies de moyens).

## **2. LA REVUE DES ACTIVITES : UNE METHODE POUR FAIRE EMERGER DES PROPOSITIONS SANS PARTI PRIS**

La mission a conduit une revue d'activités avec les services déconcentrés de l'État en charge des politiques publiques du MAA. Les directions régionales et départementales, largement consultées via leurs groupements (DRAAF, DDT(M) - G13, DD(ETS)PP), ont analysé chacune de leurs 240 activités, présentes et à venir, et ont exprimé des souhaits d'évolutions sur le contenu de leurs missions et sur l'organisation pour les exercer.

### **2.1. Les objectifs de la revue des activités**

Cette revue, à l'initiative de la mission, ne figure pas dans la lettre de commande du 25 mars 2021. Pour répondre aux objectifs fixés, la mission a souhaité conduire en premier lieu une réflexion systémique et méthodique sur toutes les activités au niveau DR et DDI.

Il s'agissait de poser un diagnostic partagé des missions exercées par les différents SD du MAA et leur priorisation, d'établir le coût des différentes activités (chiffrés en équivalent temps plein travaillé ETPT) et si possible d'en apprécier les bénéfices, de décrire et analyser l'organisation mise en place pour exercer ces missions et identifier des évolutions possibles.

La revue d'activité a permis de réaliser collectivement cette analyse fine à l'échelle du territoire tout en prenant en compte les spécificités régionales ou départementales.

Les résultats de cette revue ont permis à la mission de nourrir une réflexion plus globale et de prendre en compte, dans l'expression de ses recommandations, les avis des agents, acteurs dans les services déconcentrés.

---

<sup>29</sup> Voir annexe 13 - L'amélioration de la fonction de tutelle des opérateurs

## 2.2. Modalités de réalisation de la revue des missions par l'analyse des activités

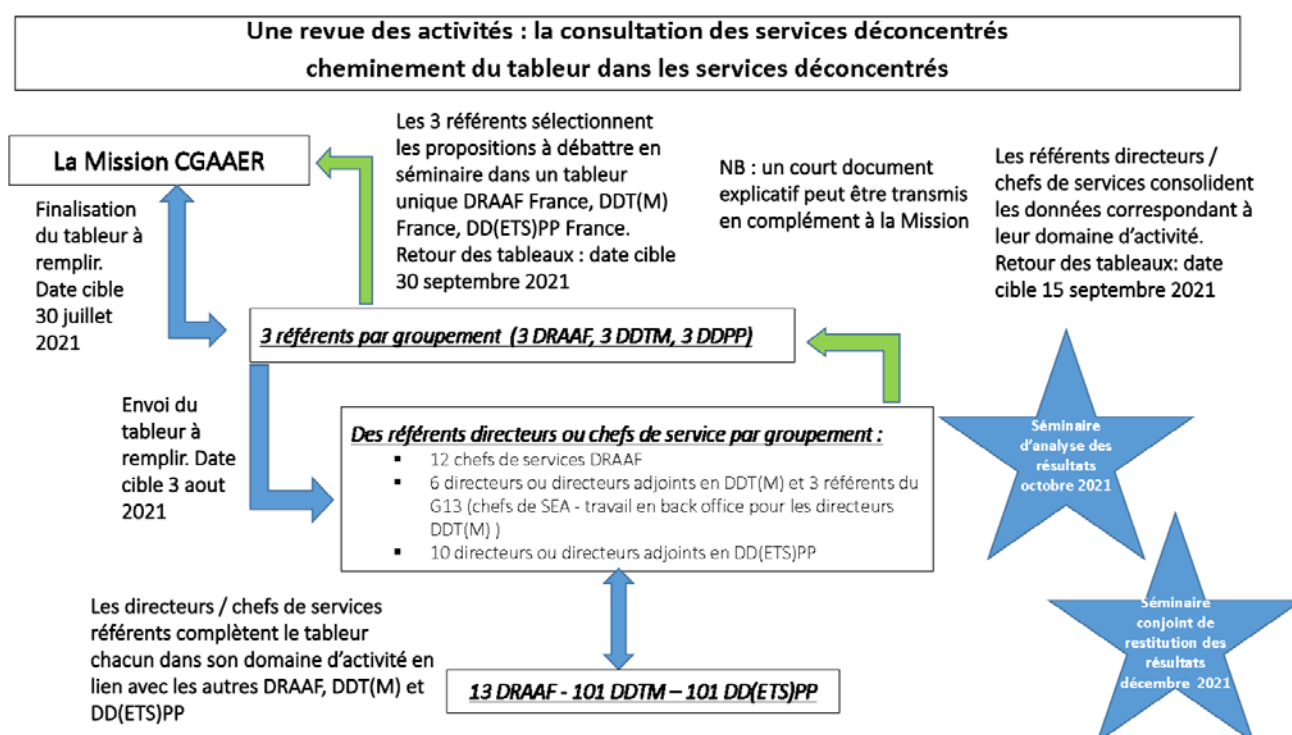
La recherche de cohérence et l'objectif de la meilleure efficacité collective ont guidé l'ensemble des travaux de la mission. Il a lui ainsi semblé indispensable de recueillir, de façon ascendante, participative et la plus exhaustive possible, dans un temps contraint (4 mois), les avis et propositions des services déconcentrés concernés sur leurs missions.

Cette revue a été réalisée de juillet à octobre 2021, selon une méthode propre et avec des outils résultant de l'analyse des textes réglementaires, des politiques publiques à enjeux, des référentiels d'activité SALSA (Système d'Agrégation en Ligne du Suivi d'Activité) et GAO (Gestion des Activités Opérationnelles), des modèles d'allocation de moyens existants et de cartographies de mission finalisées ou en cours.

Les données par programme budgétaire sur les effectifs affectés aux DRAAF, DDT(M) et DD(ETS)PP et consommés en 2020, tirés d'ODISSE, de SALSA et de la GAO, ont été produites par les services du secrétariat général et de la DGAL en charge du pilotage et de la transformation. Ces services ont été associés tout au long de la revue d'activité, dès sa conception.

La mission a ainsi procédé au recensement exhaustif de toutes les activités exercées en service déconcentré et a effectué des regroupements compatibles avec une lecture budgétaire et financière en mode LOLF mais aussi une lecture opérationnelle.

Chaque activité a été caractérisée selon sa catégorie (activités réglementaires et régaliennes, instruction et contrôle des aides, activité d'accompagnement, pilotage, management et gestion) et selon son niveau d'exercice, national, régional, départemental.



Le tableur regroupant toutes les activités des services déconcentrés a ensuite été soumis à la consultation des groupements des DRAAF, des DDT(M) (et le G13) et des DDPP, ainsi que des deux sous directions du pilotage des services déconcentrés (programmes 215 et 206). Il a été en outre présenté aux directeurs d'administration centrale. Ces tableurs synthétiques, assortis d'un questionnaire sur l'évolution des missions ont été envoyés à l'ensemble des DRAAF, DDT(M) et

DD(ETS)PP, selon une organisation définie par chacun de leurs groupements et détaillée dans les schémas ci-dessous.

Les DRAAF, DDT(M) et DD(ETS)PP ont ainsi procédé à une revue exhaustive et systémique de leurs 240 activités, en vue d'établir une photographie synthétique des missions de la « DRAAF France », de la « DDT(M) France » et de la « DD(ETS)PP France » et de proposer des évolutions en terme de contenu et d'organisation.

Chaque activité a été passée au crible de six questions : Que faisons-nous ? Quels sont les besoins et les attentes collectives ? Faut-il continuer à faire de la sorte ? Qui doit le faire ? Qui doit payer ? Comment faire mieux et moins cher ?). Elles ont ensuite été classées en sept catégories (Maintien, Abandon, Transfert, Externalisation, Déconcentration ou à l'inverse Centralisation, Mutualisation et Interdépartementalisation).

L'analyse quantitative et qualitative des réponses a été conduite lors des séminaires d'interprétation, menés avec chacun des groupements, selon un fil conducteur commun : constats (ce qui fonctionne, ce qui ne fonctionne pas, comment ont été absorbées les réductions d'effectif), rôle futur au service des politiques publiques du MAA, propositions sur le contenu des missions, sur l'organisation, sur les moyens et les compétences, facteurs clés du succès.

La synthèse produite par chaque réseau a été finalisée lors d'un séminaire de restitution commun. Les résultats de ces travaux ont alimenté la réflexion de la mission du CGAAER et apporté une base solide à l'élaboration des recommandations de ce rapport.

### 2.3. Les principaux constats et l'expression des services déconcentrés : des services loyaux en perte de sens et parfois de compétence

La répartition des effectifs : Les services déconcentrés représentent 8376 ETPT consommés en 2020, répartis de la manière suivante : 2291 ETPT en DRAAF (dont 326 dans les services territoriaux de FAM) et 6085 ETPT en DDI (2206 en DDT(M) et 3878 en DD(ETS)PP).

ETPT consommés 2020	DRAAF	DDI			Totaux	Prg support
		DDT(M)	DD(ETS)PP	Total DDI		
P 143 Enseignement technique agricole	301	0	0	0	301	<b>215</b>
P 149 Agriculture et forêt	295	1 997	0	1 997	2 292	
P 215 Support	707	210	0	210	917	
P 206 Alimentation	661	0	3 878	3 878	4 540	<b>206</b>
<b>totaux</b>	<b>1 965</b>	<b>2 206</b>	<b>3 878</b>	6 085	<b>8 050</b>	
FAM	<b>326</b>	0	0	0	326	
<b>Total général</b>	<b>2 291</b>	<b>2 206</b>	<b>3 878</b>	<b>6 085</b>	<b>8 376</b>	

**La répartition des activités :** Les activités réglementaires et régaliennes mobilisent 52 % des effectifs (près de 60% en DDI et 40 % en DRAAF), celles d'instruction des aides agricoles et forestières 20 % (60 % en DDT(M), 0% en DD(ETS)PP et 15 % en DRAAF), celles d'accompagnement 9 % (7% en DDI et 16 % en DRAAF), celles de pilotage 4% (4% en DDI et 6 % en DRAAF), et celles de management 14 % (11% en DDI et 24 % en DRAAF).

**Que font les agents en services déconcentrés ? les catégories d'activités**

Code	Activité 2020	Département		Région		Totaux	
		ETPT	Taux	ETPT	Taux	ETPT	Taux
	TOUS PROGRAMMES						
<b>R</b>	Activités réglementaires et "régaliennes" (application de réglementations, contrôles, inspections, ...)	3473	57%	911	40%	4385	52%
<b>I</b>	Instruction et contrôles des aides agricoles et forestières	1308	21%	346	15%	1654	20%
<b>A</b>	Activité d'"accompagnement" (développement des filières, des territoires, politiques incitatives, partenariats externes, certification, ...)	420	7%	355	16%	775	9%
<b>P</b>	Pilotage (pilotage de réseaux, coordination des services, interne et inter directions, coordination avec la centrale, avec les préfets, ...)	238	4%	135	6%	373	4%
<b>M</b>	Management et gestion (management interne [GRH, SI, comptabilité, logistique, achat, ...], gestion sociale, reporting, dialogue de gestion, contrôle interne, budgétaire et comptable...)	645	11%	540	24%	1185	14%
	<b>Totaux</b>	<b>6085</b>	<b>100%</b>	<b>2287</b>	<b>100%</b>	<b>8372</b>	<b>100%</b>

**Remarque : catégorie M en département : données avant transfert SGCD pour les DDETSPP et après transfert pour les DDT(M).**

Mais, cette répartition varie fortement selon les programmes et les services :

- Les agents du programme 143 en services déconcentrés sont affectés uniquement au niveau régional (SFRD). Leurs activités sont principalement régaliennes (79% soit 240 ETPT), le pilotage et le management mobilise 16% des effectifs, les activités d'accompagnement restent faibles (4%) ;
- Les agents du programme 215 en services déconcentrés sont employés à 68% sur des missions de management, à 21% sur des missions régaliennes (SRISE), à 11% sur des missions d'accompagnement. Le pilotage mobilise 0.4% des effectifs du programme 215, presque intégralement en DRAAF ;
- Les agents du programme 149 en services déconcentrés exercent majoritairement des activités d'instruction et de contrôle des aides agricoles et forestières (60%), puis des activités régaliennes (23%) et d'accompagnement (16%). On observe des différences majeures entre agents de direction régionale et départementale. Les activités d'instruction et de contrôle des aides sont prépondérantes en DDT(M) (66%) alors qu'elles ne représentent que 21% des activités en DRAAF. Les activités d'accompagnement sont en revanche bien plus importantes en DRAAF (51%) contre 11% en DDT(M). Le poids des activités régaliennes est équivalent en région et département ;
- Les agents du programme 206 sont employés à 75% sur des activités régaliennes, 11% sur du management, 7% sur du pilotage et 6% sur de l'accompagnement. Les activités d'accompagnement sont plus élevées en DRAAF (15%) qu'en DD(ETS)PP (5%). Les activités de pilotage sont plus importantes en région (15%) qu'en département (6%), celles de management avoisinent les 10% dans les deux échelons ;

- En valeur absolue, les DRAAF consacrent 250 ETPT à l'accompagnement (BOP 206 et 149), les DDT(M) 225 ETPT et les DD(ETS)PP 190 ETPT.

**Les demandes d'évolution** : Les services déconcentrés proposent de maintenir la majorité de leurs activités (70%) sans évolution profonde de l'organisation actuelle et souhaitent même la poursuite de près d'un quart de leurs activités (23%) sans aucune modification. Les expressions de changement significatif ne portent que sur 30 % des activités exercées. Il s'agit principalement de souhait de mutualisation (13%), de transfert (10%) ou d'externalisation (2%) de ces activités, qui, s'ils sont mis en œuvre, pourraient concerner une part modérée des effectifs (au maximum de 23 %). Par commodité, les propositions de délégation ont été classées dans la rubrique « activités à externaliser ». Elles concernent essentiellement le domaine vétérinaire : plans de surveillance et de contrôle, remise directe et la certification à l'export des animaux de compagnie. Il est à noter que l'abandon est rarement évoqué, sauf pour des missions déjà en cours d'arrêt. Les gains d'effectifs pourraient être orientés vers des missions à forte valeur ajoutée.

#### Quelles sont les évolutions des activités par programme budgétaire?

Evolution évoquée (Unité : élément d'activité nomenclature SALSA et GAO)	Programme 143 Enseignement Recherche développement SRFD	Programme 215 Support	Programme 215 Statistique Prospective SRISE	Programme 149 Economie Agricole - Forêt	Programme 206 Alimentation	TOTAUX
Maintien en l'Etat	2	19	7	6	21	55
Maintien avec aménagement	10	14	5	58	25	112
Mutualisation Interdépartementalisation	1	9	0	13	8	31
Transfert	3	0	0	20	0	23
Externalisation	0	0	0	1	4	5
Abandon	0	0	0	5	0	5
Déconcentration - centralisation	0	0	0	0	9	9
<b>Totaux</b>	<b>16</b>	<b>42</b>	<b>12</b>	<b>103</b>	<b>67</b>	<b>240</b>

**De nombreuses demandes de transformation des activités maintenues** : près de la moitié des activités (46%) sont visées par une demande d'aménagement des processus, des outils numériques, des dispositifs juridiques, des compétences, allant vers la simplification, la priorisation et l'expertise. 55% des effectifs des services déconcentrés sont concernés par les actions de transformation requises.

## Quelles sont les orientations souhaitables pour « transformer » ou « moderniser » les activités?

Action de transformation	Descriptif de l'action	Nombre d'activités concernées
<b>Mo Processus</b>	Action de transformation portant sur la refonte complète du processus (méthode lean ou autre plus simple associant directement les agents « sachants »). Cette action doit être précédée d'un questionnement de fond de l'administration centrale métier sur la simplification (évolution réglementaire, procédure en déphasage avec les attentes du public ou les métiers d'avenir, les potentialités nouvelles de l'administration numérique, etc)	<b>137</b>
<b>GRH Formation</b>	Action de transformation basées sur l'urgence d'un accompagnement des agents par la formation pour disposer de compétences très techniques, singulières ou complexes :	<b>88</b>
<b>Mo Priorisation</b>	Action de transformation consistant à dire la priorité de l'activité dans le sens développement (mission d'avenir), ou retrait progressif (activité dont l'actualité devient moindre), ou territorialisation de l'inflexion à donner (avec inflexion renforcement ou retrait)	<b>87</b>
<b>Mo SI</b>	Action de transformation portant sur la révision ou la refonte des outils métiers de l'administration numérique (logiciels métier, téléprocédures, cartographie, intelligence artificielle, ...)	<b>79</b>
<b>Mo simplification</b>	Activité majoritairement reconnu comme trop consommatrice de ressources ou d'une complexité inappropriée ou en décalage avec les enjeux du moment ou les risques de contentieux. La réelle volonté de simplification doit être préalablement obtenu de l'AC métier qui doit, non dogmatiquement, accepter le risque lié à cette simplification (cf fondement du contrôle interne métier)	<b>26</b>
<b>Mo Juridique</b>	Action de transformation basée sur une mutualisation des compétences juridiques et ou régaliennes complexes (lois et règlements, directives, ...) induisant un risque de contentieux fort ou une difficulté majeure de fragilisation des « compétences indispensables » pour l'activité en cause	<b>7</b>

Au-delà des éléments descriptifs de **l'annexe 8 La revue d'activités des services déconcentrés**, le détail des résultats (tableaux exhaustifs, interprétations, débats, synthèses des propositions des services, orientations suggérées par la Mission) est mis à la disposition des administrations centrales du ministère pour une éventuelle exploitation par les sous-directions en charge de gouvernance et de pilotage des services du MAA.

### APPRECIATION QUALITATIVE

**Les services déconcentrés** demeurent performants dans l'exercice de leurs missions fondamentales (confirmation lors des entretiens conduits par la mission avec les préfets) et présentent un certain nombre de points forts parmi lesquels des relations solides avec les Régions, un savoir-faire dans l'animation des politiques publiques et des réseaux métiers en DRAAF, une compétence reconnue dans le domaine alimentaire et la santé publique alliée à une forte présence sur le terrain pour les DD(ETS)PP et une bonne connaissance des territoires ainsi qu'une capacité d'ensemblier au service de projets complexes pour les DDT(M).

Toutefois, les services regrettent une dégradation du service au public, et surtout de la lisibilité des actions du MAA pour les usagers ainsi que du sens des politiques publiques pour les agents qui les mettent en œuvre.

**Concernant les échanges internes**, ils relèvent des relations amoindries entre les DDI, avec les DRAAF et au sein des DRAAF, ainsi qu'une insuffisance de liens avec l'enseignement agricole, notamment les exploitations des lycées agricoles, préjudiciable au déploiement concret des politiques publiques prioritaires dont la transition agricole, l'alimentation, la santé et le bien-être animal.

**Les échanges interministériels** avec la DREAL, l'ARS, la DREETS, entre DDI et avec les opérateurs (OFB, Agences de l'Eau, ADEME, ONF parfois, ...) sont également perçus comme insuffisants, ce qui, sans être nouveau, est un point d'attention car ces relations se distendent davantage.

**L'articulation avec les établissements publics** pour la mise en œuvre des politiques publiques portées par le MAA est globalement perfectible. Notamment, les relations ne fonctionnent pas bien avec **les Chambres d'agriculture**, pour des raisons de gouvernance, de lisibilité de l'organisation du réseau consulaire et de sa vision globale de l'agriculture, parfois en décalage avec celles des services du MAA, de l'insuffisance de leviers ou de compétences (tutelle) dans les services déconcentrés pour piloter ces établissements consulaires au niveau local. Les DRAAF et DDT(M) s'interrogent sur l'économie globale de cette organisation chambres/État local qui nécessiterait de clarifier les rôles, afin d'éviter les doublons et de mieux partager moyens et compétences.

Les mêmes difficultés sont exprimées dans **l'articulation avec les services territoriaux de FAM**, recentrés en régions sur un rôle quasi exclusif d'instruction et de contrôle d'aides agricoles, alors même que les services sont en attente d'une plus grande implication de l'établissement dans la connaissance et l'accompagnement des filières agricoles au niveau territorial et dans la production et le partage de données agricoles en lien avec les SRISE et les échelons centraux (SSP et FAM Montreuil).

**En effet, disposer de données robustes** est indispensable à l'élaboration des politiques publiques. Les services déconcentrés estiment que la gestion transversale et interministérielle de la donnée agricole doit être améliorée. Ils soulignent des défauts d'animation et de coordination du SSP et entre SRISE (apparents dans les publications), d'articulation avec FAM, de relation avec les structures de recherche et l'enseignement supérieur et avec les DDI, et des outils informatiques de collecte « anciens ».

**Les relations avec l'ASP** sont unanimement reconnues comme restaurées et désormais performantes comme en témoigne le paiement à l'heure des aides agricoles et l'instruction de qualité au sens communautaire du terme. Il demeure un questionnement fort et des attentes non moins fortes sur l'instrumentation de la nouvelle PAC à savoir des outils numériques performants, un système de suivi des surfaces (SSSR - monitoring) très attendu et susceptible de réduire le nombre de contrôles terrain à réaliser. Ces perspectives, conjuguées au transfert de la partie non surfacique du FEADER aux Régions et avec des simplifications de la nouvelle PAC, pourraient conduire, à dégager des marges de manœuvre pour redéployer des activités sur l'accompagnement des territoires ruraux en mode interministériel (ingénierie territoriale).

**En matière forestière**, la répartition des missions (animation, plans simples de gestion, ressources génétiques, équilibre sylvo-cynégétique...) entre DRAAF, DDT(M), ONF et CNPF n'est ni claire ni fluide et se heurte à l'appauvrissement des effectifs et des compétences des services de l'État et à la faible lisibilité de la politique forestière du MAA face aux enjeux interministériels que porte la forêt.

**Dans le domaine de l'alimentation**, le recours aux redevances sanitaires pour financer les contrôles sanitaires n'est pas suffisamment utilisé, le dispositif actuel s'assimilant plutôt à des taxes. Il est fortement regretté que la police unique et globale de l'alimentation ne se soit pas actée, dans une logique intégrée de prévention et de gestion de l'ensemble des risques liées à l'alimentation. Les DRAAF manquent de leviers financiers suffisants pour déployer les politiques incitatives (programme national de l'alimentation hors plan de relance) et de relais dans les DDI, au plus proche des territoires. Les services soulignent la faible plus-value locale ou nationale de certaines de leurs activités pourtant chronophages, telles que les prélèvements réalisés dans le cadre des plans de surveillance et de contrôle hors abattoir ou la certification à l'export des animaux de compagnie. En remise directe, le constat est accablant. La pression d'inspection est insuffisante et le référentiel métier, inadapté à ce secteur, alourdit le travail administratif des agents pour un résultat peu compréhensible pour l'utilisateur.

Cela remet en cause à la fois la représentativité des résultats et l'efficacité globale des contrôles en remise directe. La délégation est fortement souhaitée pour résoudre ces difficultés.

**Pour la gestion des crises**, le savoir-faire des services déconcentrés est reconnu (confirmé à la mission par les préfets). Toutefois, les services identifient des améliorations possibles dans le domaine sanitaire sur la clarification des rôles, en filière animale et végétale, sur la réactivation collective des plans d'urgence. Dans le domaine économique et climatique, les attentes portent sur le nouveau système assurantiel et la fin des calamités agricoles ainsi que sur une plus grande association des services déconcentrés dans la définition et le déploiement des aides conjoncturelles.

Ils sont préoccupés par **l'attractivité** de certains territoires et de certains métiers, en particulier en **abattoir**, secteur pour lequel ils proposent nombreuses pistes d'amélioration.

Ils expriment **le besoin de compétences renforcées pour certaines missions** (santé animale et végétales, bien-être animal, animation...). **Le déficit de compétences agricoles (agronomie, connaissance des filières, ...) ou forestière** en DDT(M) et en DRAAF est une grande source d'inquiétude. Le transfert d'agents des SEA en régions dans le cadre du FEADER pourrait d'accélérer ce mouvement et ainsi renforcer le déséquilibre entre les visions MAA et MTE sur de nombreux sujets (foncier, eau, risques, forêt, pastoralisme, loup...).

Face à la multiplication des politiques publiques à déployer dans les territoires et à l'accroissement des demandes de reporting, les services déconcentrés tentent par tous les moyens de répondre aux sollicitations sans marge de manœuvre sur les effectifs.

**Concernant la réalisation des schémas d'emplois**, les nouvelles missions ont été absorbées en priorisant localement les activités, selon les effectifs, les compétences préexistantes et l'actualité territoriale ; certaines missions ont été de facto diminuées voire abandonnées, ou réalisées de façon très hétérogène selon les départements (exemple : contrôle de structures en économie agricole, permis en zone agricole et CDPENAF). Ce sont très souvent les fonctions support qui ont été impactées (secrétariats notamment, SG des DRAAF fusionnées dans les grandes régions, ...). Les personnels du MTE en DDT(M) ont pu être mis à contribution, par exemple dans le traitement cartographique des données ou les sujets de foncier agricole. Le recours aux vacataires ou contractuels s'est également amplifié et modifie substantiellement le métier des titulaires, centré de plus en plus sur la formation, la supervision des non-titulaires ainsi que le traitement des cas complexes. La polyvalence des agents a permis aux services de s'adapter, mais elle repose souvent sur des cadres A ou des catégories B aux compétences multiples, qui tendent à disparaître. Cette polyvalence des agents est perçue comme un point fort, à préserver. Les compétences agricoles reposent parfois sur un seul agent d'origine agriculture en DDT(M) et le niveau des recrutements en abattoir ne permet plus cette polyvalence. La modernisation des processus et des outils numériques a permis d'éliminer les surtemps dans le traitement de la PAC et de fluidifier les relations avec l'ASP, par exemple. Enfin, les outils de pilotage et les modèles d'allocation de moyens sont considérés unanimement comme devant être complètement révisés, de même que la gestion des recrutements.

Depuis 2007, **les réformes se succèdent à un rythme soutenu** (RGPP, RéATE, MAP, loi NOTRe, AP2022, avec notamment concernant les services déconcentrés la création des SGCD, la création des DD(ETS)PP, le transfert du FEADER non surfacique aux Régions en 2023, et la très récente loi 3DS adoptée le 9 février 2022). Ces réformes témoignent d'orientations successives qui peuvent être perçues par les agents comme contradictoires quant au rôle respectif des services régionaux, départementaux, des collectivités territoriales et des agences.

**La recherche de sens et de priorisation des politiques publiques adaptable aux différents territoires** est certainement un des faits les plus marquants de la revue d'activité. Les réformes successives conjuguées à un empilement de plans, programmes, stratégies, textes non hiérarchisés sont mal vécues par les services déconcentrés en proie à une perte de confiance, de repères et de sens. Les trois réseaux demandent au MAA une vision prospective de la politique agricole alimentaire et forestière, déclinée en politiques publiques prioritaires lisibles et accessibles à tous. Cela passe par une définition et une hiérarchisation des priorités du MAA qui soient univoques et claires, qui répondent aux besoins et aux impacts espérés et identifient les objectifs et les moyens dédiés, **avec une marge d'adaptation possible au niveau territorial**. Les services souhaitent être plus associés aux réflexions en amont, être véritablement mis en responsabilité et disposer de marges de manœuvre pour décliner au plus près des usagers et parties prenantes les politiques publiques de la façon la plus adaptée à chaque territoire. Cela leur semble possible pour les politiques publiques incitatives, par exemple Ecophyto, dont les objectifs pourraient être territorialisés, mais beaucoup moins sur le régalien, qui nécessite une application uniforme sur l'ensemble du territoire national.

**La forte dimension interministérielle des politiques publiques portées par le MAA** nécessite de développer d'avantage la transversalité à l'échelle des territoires : exemple eau et agriculture, foncier et planification urbaine, l'alimentation dans toutes ses composantes (sécurité, qualité, durabilité, accessibilité), pacte vert de la nouvelle PAC, ... Au préalable, il est jugé prioritaire de « *déterminer le « qui fait quoi » entre les services de l'État et « le reste du monde » : il doit être consolidé avec les établissements publics, notamment les Chambres d'agriculture et le CNPF* ».

Dans ce contexte, les services déconcentrés expriment une forte demande de stabilité des organisations. Ce qu'expriment très clairement les trois groupements des DRAAF, des DDT(M) et des DD(ETS)PP lors du séminaire commun de restitution de décembre 2021 : « *la priorité est de mettre fin aux multiples réformes, dans tous les sens : il faut désormais gagner en efficience en assurant une stabilité du fonctionnement qui peut être amélioré. Ce n'est sans doute pas enthousiasmant pour un gouvernement, mais il faut le dire.* » ; tous les réseaux « *aspirent à de la stabilité dans les structures, après les différentes réformes successives qu'il faut amortir dans le fonctionnement des équipes* ».

Toutefois, il ressort un besoin essentiel de faire mieux autrement, pour redonner du sens, pour mieux anticiper et s'adapter aux missions d'avenir, dans un contexte de réduction des effectifs qui ne s'arrêtera pas, même si une pause a été décidée en 2022. Ainsi, un des réseaux « *met en avant la demande de sens, d'orientations, de moyens (par un gain d'efficience par exemple) et de marges de manœuvre pour porter au plus près du monde agricole les politiques publiques du MAA et en particulier la transition agricole.* ». Les services identifient de nombreuses voies de transformations, à même de dégager des moyens, de renforcer les compétences des services et de développer des activités essentielles, présentes ou à venir : « *A défaut d'augmentation du plafond d'emplois sur le BOP 206 pour absorber les missions régaliennes qui seraient pourtant souhaitables sur les secteurs en tension (protection animale et abattoirs), des marges d'efficience devraient être explorées sur l'amélioration des process notamment concernant la RH, sur la simplification des procédures administratives en général, et pour des systèmes informatiques plus performants aussi bien concernant le matériel, le réseau de connexion mais également les applications métiers et RH utilisées (ergonomie, interconnexion avec les autres systèmes, etc..)* ».

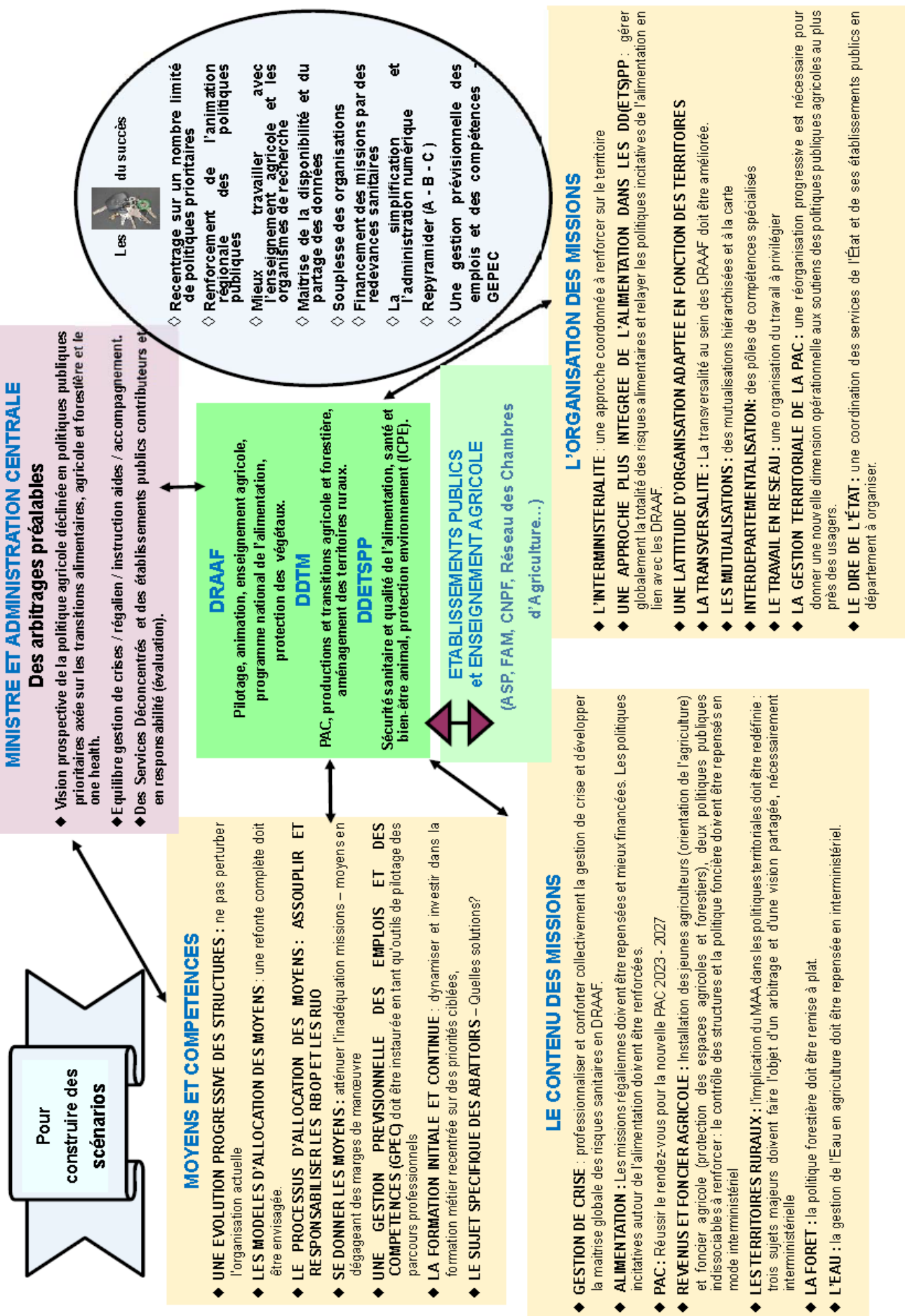
## **2.4. Les chantiers de la transformation des services déconcentrés**

La mission a analysé ces propositions en les croisant avec les autres analyses conduites et décrites dans ce rapport (Agriculture demain, missions d'avenir des services déconcentrés, réforme de l'État, opérateurs du MAA, contexte budgétaire, ...) afin de proposer des recommandations, mais aussi des exemples de chantiers, très opérationnels, à conduire pour éventuellement engager des transformations.

La mission identifie quatre chantiers principaux illustrés dans le schéma synoptique suivant :

- Un chantier relatif aux arbitrages préalables du ministre et des administrations centrales ;
- Un chantier concernant les moyens et les compétences : se donner les moyens de faire autrement ;
- Deux chantiers liés sur le contenu et l'organisation des missions identifiant des briques d'évolution envisageables.

**LES PISTES DE TRAVAIL RESULTANT DE LA REVUE D'ACTIVITE : VISION GLOBALE**  
**APERCU SYNOPTIQUE DES CHANTIERS DE TRANSFORMATION : la Mission propose de mener 4 grands chantiers en parallèle :**



**MINISTRE ET ADMINISTRATION CENTRALE**

**Des arbitrages préalables**

- ◆ Vision prospective de la politique agricole déclinée en politiques publiques prioritaires axée sur les transitions alimentaires, agricole et forestière et le one health.
- ◆ Equilibre gestion de crises / régalién / instruction aides / accompagnement.
- ◆ Des Services Déconcentrés et des établissements publics contributeurs et en responsabilité (évaluation).

**MOYENS ET COMPETENCES**

- ◆ UNE EVOLUTION PROGRESSIVE DES STRUCTURES : ne pas perturber l'organisation actuelle
- ◆ LES MODELES D'ALLOCATION DES MOYENS : une refonte complète doit être envisagée.
- ◆ LE PROCESSUS D'ALLOCATION DES MOYENS : ASSOULPIR ET RESPONABILISER LES RBO ET LES RUO
- ◆ SE DONNER LES MOYENS : atténuer l'inadéquation missions – moyens en dégageant des marges de manœuvre
- ◆ UNE GESTION PREVISIONNELLE DES EMPLOIS ET DES COMPETENCES (GPEC) doit être instaurée en tant qu'outils de pilotage des parcours professionnels
- ◆ LA FORMATION INITIALE ET CONTINUE : dynamiser et investir dans la formation métier recentrée sur des priorités ciblées.
- ◆ LE SUJET SPECIFIQUE DES ABATTOIRS – Quelles solutions?

**DRAAF**  
 Pilotage, animation, enseignement agricole, programme national de l'alimentation, protection des végétaux.

**DDTM**  
 PAC, productions et transitions agricoles, aménagement des territoires ruraux.

**DDETSPP**  
 Sécurité sanitaire et qualité de l'alimentation, santé et bien-être animal, protection environnement (ICPE).

**ETABLISSEMENTS PUBLICS et ENSEIGNEMENT AGRICOLE**  
 (ASP, FAM, CNPF, Réseau des Chambres d'Agriculture...)

- Les succès du succès**
- ◆ Recentrage sur un nombre limité de politiques prioritaires
  - ◆ Renforcement de l'animation régionale des politiques publiques
  - ◆ Mieux travailler avec l'enseignement agricole et les organismes de recherche
  - ◆ Maîtrise de la disponibilité et du partage des données
  - ◆ Souplesse des organisations
  - ◆ Financement des missions par des redevances sanitaires
  - ◆ La simplification et l'administration numérique
  - ◆ Repyramider (A - B - C)
  - ◆ Une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences GEPEC

**LE CONTENU DES MISSIONS**

- ◆ **GESTION DE CRISE** : professionnaliser et conforter collectivement la gestion de crise et développer la maîtrise globale des risques sanitaires en DRAAF.
- ◆ **ALIMENTATION** : Les missions régaliennes doivent être repensées et mieux financées. Les politiques incitatives autour de l'alimentation doivent être renforcées.
- ◆ **PAC** : Réussir le rendez-vous pour la nouvelle PAC 2023 - 2027
- ◆ **REVENUS ET FONCIER AGRICOLE** : Installation des jeunes agriculteurs (orientation de l'agriculture) et foncier agricole (protection des espaces agricoles et forestiers), deux politiques publiques indissociables à renforcer : le contrôle des structures et la politique foncière doivent être repensés en mode interministériel
- ◆ **LES TERRITOIRES RURAUX** : l'implication du MAA dans les politiques territoriales doit être redéfinie : trois sujets majeurs doivent faire l'objet d'un arbitrage et d'une vision partagée, nécessairement interministérielle
- ◆ **LA FORET** : la politique forestière doit être remise à plat.
- ◆ **L'EAU** : la gestion de l'eau en agriculture doit être repensée en interministériel.

**L'ORGANISATION DES MISSIONS**

- ◆ **L'INTERMINISTERIALITE** : une approche coordonnée à renforcer sur le territoire
- ◆ **UNE APPROCHE PLUS INTEGREE DE L'ALIMENTATION DANS LES DDETSJPP** : gérer globalement la totalité des risques alimentaires et relayer les politiques incitatives de l'alimentation en lien avec les DRAAF.
- ◆ **UNE LATITUDE D'ORGANISATION ADAPTEE EN FONCTION DES TERRITOIRES**
- ◆ **LA TRANSVERSALITE** : La transversalité au sein des DRAAF doit être améliorée.
- ◆ **LES MUTUALISATIONS** : des mutualisations hiérarchisées et à la carte
- ◆ **INTERDEPARTEMENTALISATION** : des pôles de compétences spécialisés
- ◆ **LE TRAVAIL EN RESEAU** : une organisation du travail à privilégier
- ◆ **LA GESTION TERRITORIALE DE LA PAC** : une réorganisation progressive est nécessaire pour donner une nouvelle dimension opérationnelle aux soutiens des politiques publiques agricoles au plus près des usagers.
- ◆ **LE DIRE DE L'ÉTAT** : une coordination des services de l'État et de ses établissements publics en département à organiser.

### **2.4.1. Chantier n°1 - ministre et administration centrale : des arbitrages préalables**

**Le MAA doit écrire une vision prospective de la politique agricole, alimentaire et forestière, et la décliner en politiques publiques prioritaires lisibles et accessibles à tous.**

Pour chacune d'entre elles, l'administration centrale devrait clairement identifier les impacts attendus au regard des besoins, afin de définir précisément les objectifs poursuivis ainsi que les moyens alloués aux services pour mener les actions. Des évaluations systématiques et méthodiques des résultats permettraient de réajuster ces politiques publiques aux enjeux du terrain.

Cette vision nationale doit intégrer une hiérarchisation (exemple : sélection triennale et actualisée de missions prioritaires) et une dimension territoriale dans le sens d'une adaptation ou d'une déclinaison à construire localement (des feuilles de routes régionales et départementales, des objectifs et des cibles et territorialisés, ...)

En outre, cette vision prospective doit intégrer une dimension interministérielle, induisant moins de cloisonnement, plus de transversalité et, pour chacune de ces politiques publiques interministérielles, proposer un chef de file dans les territoires pour les porter.

**Le ministre et l'administration centrale (SG, DGPE, DGAL, DGER) doivent réévaluer l'équilibre entre les missions régaliennes, l'instruction des aides et l'accompagnement, exercés par les services déconcentrés, notamment sur les points suivants :**

- L'organisation de l'instruction des aides agricoles et forestières entre le niveau départemental et régional, l'ASP et FAM pour une efficacité et une lisibilité optimale ;
- Le rôle et l'engagement du MAA dans l'accompagnement des transitions agricoles et forestières dans les territoires, en synergie avec le MTE ;
- Le niveau d'implication de l'État dans les mesures incitatives de la politique de l'alimentation et leur articulation avec les mesures régaliennes de sécurité sanitaire des aliments.

**Les responsables de programmes doivent mettre en responsabilité les SD, avec l'objectif premier de mobiliser des agents contributeurs, qui se sentent véritablement acteurs de la déclinaison sur le terrain des politiques publiques priorisées.**

Un nouveau mode de management des SD pourrait être initié en ce sens, en définissant des règles de déconcentration nouvelles construites en mode « contrôle interne budgétaire et comptable simplifié ». Il s'agit bien pour les directeurs de SD et les préfets de rendre compte et d'évaluer les résultats obtenus au moment des dialogues de gestion annuels.

### **2.4.2. Chantier n°2 - moyens et compétences : se donner les moyens de faire autrement**

Préalablement à tout changement, progressif, dans le contenu des missions et dans leur organisation, considérant les schémas d'emplois qui s'imposeront, il s'agit dans un premier temps de dégager, en mode volontariste, des moyens et des compétences.

La motivation principale de ce chantier doit être une volonté collective de ne pas subir les schémas d'emploi, et d'être acteurs des transformations dans un objectif de résultats (« contractualisation des ETPT redéployés » dans un nouveau modèle d'allocation des moyens).

L'usage de la réserve de 3% des effectifs par les préfets pourrait constituer une amorce de cette réflexion.

La mission propose de rationaliser les activités existantes dans le but (écrit et mesuré) de développer les activités essentielles et de s'investir sur des activités d'avenir :

- De manière quasi systématique, les services font remarquer l'inadéquation mission / moyen et l'imperfection des modèles d'allocation des moyens. Face à la prévisible réduction des effectifs à venir, la mission s'appuie sur les pistes de transformation proposées par les services déconcentrés. Il s'agit de faire mieux autrement, de dégager du temps et des marges de manœuvre pour redéployer les moyens et les compétences sur les activités à enjeux national ou local.
- Le défaut d'attractivité de certains territoires et de certains métiers préoccupe l'ensemble des acteurs rencontrés par la mission, notamment l'administration centrale du MAA, la DGCCRF, les préfets, les services déconcentrés régionaux et départementaux, les représentants du personnel. De multiples propositions des services déconcentrés visent à traiter le sujet spécifique des abattoirs. Les pistes issues de la revue d'activité, les travaux du comité de pilotage « attractivité des métiers de l'inspection en abattoir » de la DGAL et du SG, ainsi que les préconisations des rapports de l'OMM de 2019 et 2021 ont nourri la réflexion<sup>30</sup>. La mission invite à développer l'intelligence artificielle au stade de l'inspection des carcasses et la délégation des contrôles sur chaîne dans des outils industriels de porcs voire de veaux, pour compenser les difficultés de recrutement sur ces postes routiniers et pénibles. L'objectif est de concentrer d'avantage les compétences sur les missions à forts enjeux, telles que le contrôle de la protection animale en abattoir. La mission suggère également de dynamiser les recrutements par une rémunération adaptée et par des exigences de qualification supérieures, de développer la polyvalence des agents, de renforcer les compétences managériales par une politique de formation initiale et continue ambitieuse et de renforcer la vigilance sur la sécurité des équipes.

La mission a identifié des actions de modernisation en ce sens ainsi que des actions d'accompagnement RH indispensables aux services pour porter ces projets de transformation<sup>31</sup>. Ainsi, pour chacune des 240 activités des services déconcentrés, la mission a analysé leurs propositions et leurs demandes d'évolution. Elle propose donc, pour chaque activité concernée, une action possible de transformation selon six catégories<sup>32</sup> :

- **Priorisation** (développement ou réduction d'activités) **87 activités** citées - 36 %.  
*Exemples : GAEC – 51,5 ETPT, Foncier 156, 2 ETPT en DDT(M) et 35 ETPT en DRAAF, Santé animale bovins 96,8 ETPT, politique régionale de l'enseignement agricole 11,9 ETPT, Elaboration synthèse et conjoncture SRISE 40,8 ETPT, collecte données Réseau nouvelles des marchés (44,2 ETPT), services écosystémiques forestiers (14,6 ETPT).*

---

<sup>30</sup> A noter la mission qui sera lancée au CGAAER au 2nd trimestre 2022 (mission n° 22045 : mission d'expertise et de conseil relative aux conditions d'exercice des agents d'inspection vétérinaire affectés en abattoirs et à leurs conséquences sur la performance de l'inspection)

<sup>31</sup> Le MAA (SG – Délégation au Pilotage et à la Transformation) peut orienter les services en fonction de leurs besoins vers des lots du marché interministériel multi imputation disponibles comme le lot 3 Performance et réingénierie des processus avec 3 prestataires dans le cadre d'un accord cadre qui sera renouvelé en juin 2022. En complément, le ministère de l'Intérieur a repris le sujet Lean management pour les DDI via la méthode APPO (amélioration participative des processus opérationnels) précédemment initiée par la DSAF des Services du Premier ministre.

<sup>32</sup> Les tableaux de travail de la Mission sont mis à disposition du Secrétariat général et des services de pilotage et de gouvernance des administrations centrales.

- **Système d'information** (révision ou la refonte des outils métiers de l'administration numérique type logiciels métier, téléprocédures, cartographie, intelligence artificielle, ...) : **79 activités** citées - 33 %.  
*Exemples : Gestion des bases usagers BOP 149 (72,4 ETPT), SI nouvelle PAC et Monitoring (431,5 ETPT), SI de proximité SG (36,5 ETPT), Applications métiers BOP 206 (31,4 ETPT), certification échanges animaux vivants et matériels génétiques (85 ETPT), Financement filière forestière (75,8 ETPT).*
- **Simplification**: activité majoritairement reconnue comme trop consommatrice de ressources ou d'une complexité inappropriée ou en décalage avec les enjeux du moment : **26 activités** citées - 11 %.  
*Exemples : MAEC (111 ETPT), Assurance récolte (87,7 ETPT), animation qualité BOP 206 (47,9 ETPT), remise directe (161,3 ETPT).*
- **Processus** : action de transformation portant sur la refonte complète du processus: **137 activités** citées - 57 %.  
*Exemples : MAEC (111 ETPT), Foncier installation (191,2 ETPT), Financement filière forestière (75,8 ETPT), fonctions support programme 206 (250 ETPT), gestion budgétaire et financière fonctions supports BOP 215 (119,5 ETPT), abattoirs de boucherie inspection produits (1133,8 ETPT), abattoirs de volailles inspection produits (109,3 ETPT), remise directe (161,3 ETPT).*
- **GRH Formation** : Action de transformation basé sur l'urgence d'un accompagnement des agents par la formation pour disposer de compétences très techniques, singulières ou complexes : **88 activités** citées - 37 %.  
*Exemples : Prévention des risques et santé des forêts (48,9 ETPT), Appui aux projets de territoires (59,2 ETPT), suivi des organisations professionnelles dont CA (17,6 ETPT), abattoirs de boucherie (1189,8\_ ETPT), santé animale autres espèces (22,4 ETPT), animation des réseaux et gestion des délégations en SPA (44,4 ETPT).*
- **Juridique** : action de transformation basée sur une mutualisation des compétences juridiques et ou régaliennes complexes (lois et règlements, directives, ...) induisant un risque de contentieux fort ou une difficulté majeure de fragilisation des « compétences indispensables » pour l'activité en cause: **7 activités** sont citées - 3% - et relèvent quasi intégralement du domaine de l'alimentation.  
*Exemples : Protection animale – animaux de compagnie et équidés (67,5 ETPT), santé animale volailles (69,6 ETPT).*

Globalement, l'exploitation de pistes d'évolution doit permettre aux services de gouvernance et de pilotage des services de dégager, en co-construction avec les SD, des moyens de faire mieux autrement et de redéployer une part significative des effectifs sur les missions prioritaires en intégrant une valence territoriale.

### **Vers une actualisation du plan de transformation ministériel (PTM) du MAA :**

- Les acteurs de la transformation : le projet de transformation doit en premier lieu reposer sur l'expression des agents de terrain et traduire des priorités univoques des administrations centrales. Sa mise en œuvre requiert un fort investissement des services de gouvernance et de pilotage Rprog (215, 206, 149, 143) en terme de confiance, d'anticipation, de discernement et de réactivité.
- Sens de l'action, compétences, outils métiers performants et innovants sont certainement les trois composantes clés de la réussite de l'actualisation du plan de transformation du MAA, dans le sens où elles répondraient à une attente forte des agents.
- La mission recommande que les propositions d'actions de modernisation formulées par les DRAAF et DDI (cf. ci-dessus) soient hiérarchisées par les services de pilotage des administrations centrales en fonction de leur utilité, efficacité et efficience attendues.
- Mais il est également impératif de prendre en compte leur répercussion sur la motivation des agents et le sens de l'action au service du public, jusqu'au « dernier kilomètre ».

- Enfin, la dimension sociale de cette révision du PTM doit également être prise en compte : gestion du stress, bien-être (se sentir performant, utile, soutenu), travail collectif (réseaux,...)<sup>33</sup>.

### **2.4.3. Chantiers n°3 et 4 - contenu et organisation des missions : des pistes d'évolution envisageables**

Les approches contenu et organisation des missions sont par nature indissociables. En effet, modifier le contenu d'une mission (processus, SI, simplification, ...) doit conduire à s'interroger sur l'organisation nécessaire à sa mise en œuvre.

Adapter le contenu des missions et identifier des modalités possibles d'organisation permettraient de construire et d'arbitrer des scénarios d'évolution opérationnels.

Concernant le contenu des missions, la mission identifie parmi les propositions des services déconcentrés 7 pistes de travail prioritaires (cf. synoptique supra) qui attendent une réponse immédiate, concrète et en anticipation des enjeux majeurs (gestion de crise, alimentation, PAC, revenu et foncier agricole, territoires ruraux, forêt, eau). Les services déconcentrés doivent être une composante forte, en proximité, de cette réponse.

Pour l'organisation des missions, la mission identifie 9 pistes de travail qui concourent à une approche plus intégrée et plus territorialisée des politiques publiques s'appuyant prioritairement sur le développement de l'expertise, sur l'agilité des organisations territoriales, sur le travail en réseau et une plus grande transversalité (interministérialité). Les préfets doivent pouvoir s'appuyer sur des services déconcentrés de l'État en capacité de coordonner les acteurs et de contribuer au dire unique de l'État.

## **2.5. Les facteurs-clés de succès**

Les pistes de travail issues de la revue des missions ne suffisent pas pour construire des scénarios de transformation : en effet, d'autres considérants doivent être intégrés à la réflexion, comme les évolutions possibles au niveau des opérateurs (CA, ONF, CNPF, ASP, FAM), les ressources potentielles de l'enseignement agricole, les attentes et synergies possibles avec les collectivités territoriales dans un contexte de décentralisation (loi 3Ds, FEADER, ...), les besoins et attentes des préfets et les travaux engagés par les autres ministères (MTE, MSS, MEFR).

Pour conduire la transformation au sein du MAA, la mission propose neuf facteurs-clés du succès :

- **Le recentrage sur le portage d'un nombre limité de politiques publiques du MAA** : la priorité est la lisibilité des politiques publiques traduites par des attentes claires et univoques des centrales. Le ministère doit donc arbitrer préalablement les politiques publiques prioritaires et les moyens à y consacrer. Ensuite, selon les moyens résiduels, dans une approche territoriale mettant les services déconcentrés en responsabilité, voir ce que l'on peut poursuivre ou non, transférer ou externaliser.

---

<sup>33</sup> Voir annexe 10 : Réforme de l'Etat Modernisation et amélioration de la qualité des services aux usagers. Les agents de l'État, les oubliés des réformes.

- **Le renforcement de l'animation régionale des politiques publiques** : la DRAAF doit garder une place autour de la table au niveau régional avec les autres administrations régionales pour impulser les grandes mutations du monde agricole et forestier. Elle doit décliner les politiques publiques prioritaires en région.
- **Mieux travailler avec les organismes de recherche**, qui sont sur un autre pas de temps et des cycles de 3 à 5 ans, **et avec l'enseignement agricole**. Les DRAAF pourraient disposer d'une enveloppe, à l'instar des DREAL, pour financer des études répondant à des besoins locaux. Pour l'enseignement agricole il faut à la fois faire connaître nos métiers et sensibiliser les jeunes générations aux enjeux de l'agriculture et l'agroalimentaire.
- **La maîtrise de la disponibilité et du partage des données** : la connaissance et le partage des données sont essentiels pour légitimer les Politiques publiques. Il faut aussi être en mesure de l'actualiser et de la nourrir.
- **Souplesse des organisations** : permettre une organisation variable d'un service à l'autre (région fusionnée ou non, nombre de DDI variant de 4 à 12, présence de référents nationaux ou non, ...) : nécessité de prendre en compte cette diversité dans les schémas d'évolutions proposés.
- **Le financement des missions par des redevances sanitaires**<sup>34</sup> **à renforcer** pour accroître les effectifs sanitaires sur les missions prioritaires, en parallèle de l'abandon ou l'externalisation des activités sans enjeu.
- **La simplification et l'administration numérique** permettent des gains d'efficience : la modernisation de certains process a permis de retrouver une certaine sérénité grâce à un gain de productivité.
- **Repyramider** : pour que les SD puissent être pleinement efficaces il est nécessaire qu'une refonte complète de la pyramide des emplois soit réalisée (repyramidage lié aux catégories (A,B,C) des agents). Les DDT(M) et les DD(ETS)PP formulent notamment des propositions en ce sens, insistant sur la polyvalence et l'expertise nécessaires des agents<sup>35</sup>.
- **La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences** : recentrer les recrutements sur les compétences nécessaires plutôt que sur le nombre d'agents, en favorisant les mobilités via la valorisation des parcours professionnels (y compris enseignement agricole). Valoriser les mobilités entre les différents échelons (départementaux / régionaux / nationaux) et entre différents services.

Les capacités managériales de l'encadrement supérieur doivent être renforcées pour permettre aux agents de s'investir pleinement en tant qu'acteurs des transformations. Les points d'attention recommandés par la mission concernent la capacité d'entraînement et d'association des parties prenantes, la compréhension des priorités territoriales, l'aptitude à décroquer et faire émerger des projets interministériels.

La formation des directeurs est en cela majeure. Le MAA doit favoriser, en décroquant, la diversité et l'opérationnalité des parcours professionnels des cadres dirigeants (exercice à différents niveaux – central – régional – départemental, DDT(M)/DD(ETS)PP, compétences sur les métiers du

---

<sup>34</sup> Demande très forte des services déconcentrés lors de la revue d'activité. Le règlement (UE) 2017/625 du parlement européen et du conseil du 15 mars 2017 définit dans son chapitre VI le financement des contrôles officiels et des autres activités officielles et prévoit des redevances ou taxes obligatoires (articles 79 à 85). Voir conclusions du rapport IGF-IGAS-IGA-CGAAER portant sur l'organisation des contrôles relatifs à la sécurité sanitaire des aliments de novembre 2019.

<sup>35</sup> Voir annexe 7 La revue des activités des services déconcentrés -§ 5.6 Propositions sur les moyens et les compétences

MAA, ...) pour leur permettre de mieux appréhender, et plus globalement, les enjeux des politiques publiques portées par le MAA. La pratique de séminaires communs aux DDT(M) et DD(ETS)PP contribue également aux partages entre les réseaux et à l'appropriation de plusieurs politiques publiques du MAA. La présence systématique de la DGER et de représentants de l'enseignement agricole lors de ces séminaires permettrait de renforcer la connaissance réciproque des structures et des missions, en vue de coopérations renforcées sur le territoire.

### 3. PERSPECTIVES ET RECOMMANDATIONS

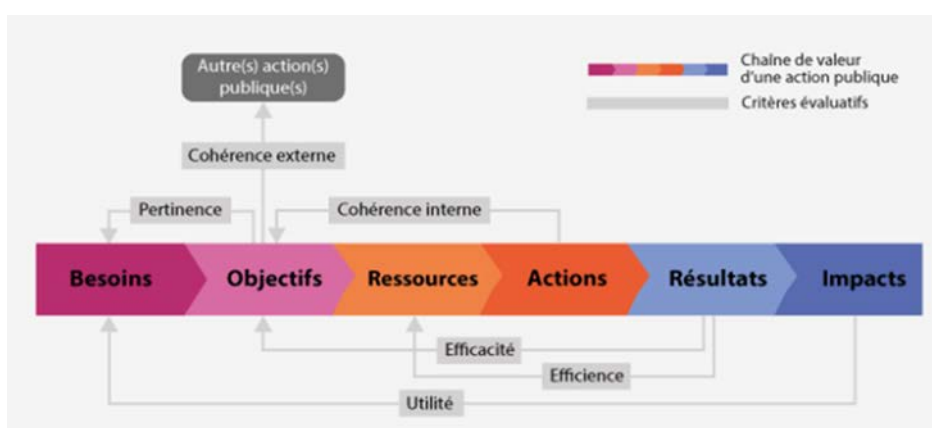
#### 3.1. Les transformations proposées reposent sur des objectifs communs, qui visent à améliorer à la fois le sens et l'efficacité de l'action publique

Après plus de 10 ans de réforme ininterrompue, la mission a constaté une perte de confiance, de repères et de sens, qu'une nouvelle transformation doit absolument reconstituer, autour de plusieurs dynamiques simultanées :

##### 3.1.1. Mieux définir et ancrer davantage les politiques publiques prioritaires dans les territoires

Souvent utilisée, la notion de politique publique prioritaire est mal exprimée et donc mal comprise. C'est pourtant une notion importante pour faire le lien entre les besoins de la société, les choix politiques et l'action de l'administration. Des améliorations sont possibles :

- **Sens** : un des enjeux identifiés comme prioritaire par la mission est de mieux relier les actions publiques aux besoins auxquels elles sont censées répondre et aux impacts qui sont espérés et constatés. C'est **l'utilité** qui détermine le sens, avant les autres critères, certes légitimes, d'efficience ou d'efficacité.



- **Priorisation** : les nouveaux enjeux de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt conjuguent des questionnements sur la santé publique, sur la durabilité des modes de production, sur l'efficience des marchés, sur l'approvisionnement, sa performance et sa résilience, avec une attention croissante aux attentes sociétales.

- **Transversalité** : l'interministérialité des PP rend nécessaire moins de cloisonnement et plus de transversalité. Le MAA, les DAC et les DRAAF, comme les DDI, doivent intégrer de façon globale toutes les politiques publiques relatives à l'Agriculture, l'Alimentation et la Forêt, chacun à leur échelle.
- **Territorialisation** - Améliorer l'adéquation entre i) les objectifs des politiques publiques, définis aux échelles européenne et nationale, ii) la perception sur le terrain des priorités nationales, régionales et départementales, et iii) les moyens pour y répondre de manière efficiente par leur territorialisation sous pilotage des Préfets et des DRAAF.

**Le MAA devrait ainsi s'astreindre à décrire et hiérarchiser ses priorités de façon univoque, lisible, en donnant une marge de manœuvre aux SD pour les adapter et les décliner. Pour cela, le MAA doit s'appuyer sur une vision prospective de la politique agricole, alimentaire et forestière, et décliner de manière accessible à tous les politiques publiques prioritaires qu'il souhaite mener.**

### **3.1.2. Donner davantage de marges de manœuvre dans la budgétisation et l'allocation des ressources**

#### Misslon – Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales

- P149 – Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture
- P206 – Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation
- P215 – Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture

#### Misslon – Enseignement scolaire

- P143 – Enseignement technique agricole

#### Misslon – Recherche et enseignement supérieur

- P142 – Enseignement supérieur et recherche agricoles

#### Misslon – CAS (Compte d'affectation spéciale) Développement agricole et rural

- P775 – Développement et transfert en agriculture
- P776 – Recherche appliquée et innovation en agriculture

La structuration budgétaire (avec les règles d'utilisation des crédits et des emplois qui sont associés) et l'organisation des délégations (associée à l'allocation des ressources et au dialogue de gestion) sont deux éléments clés de la mise en œuvre des politiques publiques. Depuis la LOLF, cette structuration a vocation à exposer les politiques publiques, à fixer les objectifs (Plan annuel de performance), à identifier les différentes responsabilités dans la mise en œuvre, et à favoriser l'évaluation documentée (Rapport annuel de performance...).

La mission a analysé les choix du MAA dans ces matières et a constaté des inadéquations des solutions retenues avec certaines orientations politiques décidées ou souhaitables :

- Une meilleure identification des politiques publiques prioritaires, et de leur utilité, dans le sens des impacts attendus et des besoins auxquels ils répondent ;
- Une plus grande responsabilisation des SD dans la mise en œuvre des politiques publiques, dans le sens de la détermination d'objectifs territorialisés et dans les marges de manœuvre laissées quant à l'utilisation des ressources affectées.

Elle propose d'ouvrir rapidement un chantier d'approfondissement pour revoir la structuration en programmes et la méthode d'allocation des ressources aux SD (RBOP et RUO).

#### **Analyse des règles actuelles et leurs limites**

Le MAA a décidé depuis la mise en œuvre de la LOLF d'organiser ses actions en plusieurs programmes (7 désormais) répartis dans 4 missions, dont 2 sont interministérielles.

L'allocation des ressources « supports » aux RBOP déconcentrés se fait via deux programmes seulement (215 et 206). Le 215 regroupe ainsi des moyens support qui concourent aux 7 programmes du MAA.

Le programme 215 ne porte pas de politique publique métier, c'est un programme de moyens (fonctions support) : il est de fait une « entorse » à la LOLF.

Des singularités subsistent et nuisent au rapportage comme l'affectation des moyens humains de la DGAL et ceux des SRFD sur le programme 215, ou encore le fait que le programme 206 porte les moyens humains et les crédits d'intervention en services déconcentrés alors même que le programme 149 ne porte que les crédits d'intervention.

Chacun des deux programmes 206 et 215 a son propre modèle d'allocation des ressources aux SD, avec de nombreux inducteurs, modèles qui permettent de calculer les dotations par BOP mais qui sont aussi étendus à l'allocation des ressources aux UO (DDT(M), DD(ETS)PP, DRAAF). Ces modèles, d'une grande finesse concernant le programme 206, outre un défaut majeur de complexité et de lisibilité, laissent très peu de marges de manœuvre au niveau régional pour tenir compte de préoccupations locales (hors Outre-Mer pour le programme 215). Dans les faits, les DRAAF disposent d'une faible latitude pour arbitrer l'affectation des effectifs aux UO selon les priorités stratégiques de leurs territoires.

#### Des scénarios d'évolution possibles :

La mission propose d'étudier trois évolutions envisageables pour améliorer la structuration budgétaire :

- **Le transfert des moyens actuellement du programme 215 dans les programmes métiers** (programme 142, 143, 149, 206, voire 775 et 776).

C'est une voie qui peut paraître plus conforme à la LOLF, mais si le nombre des programmes métiers reste élevé, ce n'est pas une simplification. Au contraire la disparition du 215 entraînerait une rigidification des moyens de pilotage et d'animation de ces programmes.

- **La fusion de tous les programmes en un seul**

Un programme unique, porteur d'une vision intégrée des politiques publiques du MAA, serait une réelle simplification, et donnerait plus de marge de manœuvre au RPROG et aux RBOP mais il ne serait pas compatible avec le maintien d'un rattachement des activités du MAA à plusieurs missions portées à titre principal par d'autres ministères (« enseignement scolaire », « recherche et enseignement supérieur »).

- **Le maintien des programmes actuels au niveau national et la construction d'un BOP unique au niveau régional**

Il peut également être envisagé le maintien des programmes actuels au niveau national, mais avec regroupement de tous les moyens budgétaires support des SD dans un seul BOP MAA au niveau régional, ce qui donnerait plus de marges de manœuvre à cette échelle, mais avec le risque de perte de maîtrise de certaines politiques publiques nationales, notamment régaliennes.

L'ensemble de ces propositions, non exhaustives, n'a pas pu être développé par la mission et mérite d'être approfondi. Les options envisageables sont fortement dépendantes des choix gouvernementaux, conduisant ou non à une plus grande territorialisation des PP et à une responsabilisation encore accrue de l'État local. La qualité des chefs de service, acteurs essentiels de la dynamique territoriale évoquée au chapitre 3.1.1, reste largement conditionnée par l'attractivité des postes de direction en région et département.

Dans tous les cas, et sans attendre, les modèles d'allocation des moyens des services déconcentrés doivent être complètement remis à plat pour accompagner les transformations proposées dans le cadre de la revue des activités (cf. § 2.4.2. Chantier n°2 - moyens et compétences : se donner les moyens de faire autrement).

### 3.1.3. Améliorer les moyens, voies et méthodes de la transformation

La mission identifie cinq leviers de transformation pour améliorer la mise en œuvre des transformations et la réussite des réformes à venir :

- Délégation et responsabilisation – Diminuer le nombre et spécialiser les acteurs, État et opérateurs, concernés par les grandes PP pour limiter les besoins de coordination et les redondances au sein de la sphère État en confiant à chacun des domaines larges de PP avec des marges de manœuvre (budgétaire, RH, organisation...).
- Numérisation - Utiliser davantage les possibilités de l'automatisation des processus à l'échelle nationale. Renforcer l'accompagnement humain, individuel et collectif, en appui de l'administration numérique et des transformations. Dégager ainsi des effectifs sur des missions prioritaires.
- Réviser et simplifier les processus prioritaires par groupes d'activité, à l'échelle nationale et en impliquant les acteurs de terrain.
- Expertise : par une GPEC stratégique, maintenir et développer une expertise publique sur les enjeux AAF disponibles aux échelles des territoires, au plus près des projets et des usagers (conseil aux décideurs : préfets et CT).
- Investir dans l'accompagnement et le nouveau conseil aux territoires pour mieux porter certaines politiques publiques prioritaires du MAA comme écophyto, l'agroécologie, ...

**En synthèse, la mission considère qu'une transformation en profondeur de l'action du MAA est possible sans « nouvelle réforme », et doit s'appuyer sur les acteurs eux-mêmes.**

## 3.2. Les recommandations générales

**Au niveau départemental et régional :**

Il est attendu que le MAA décrive et hiérarchise ses priorités de façon univoque, lisible et accessible à tous, en donnant des marges de manœuvre aux SD pour les adapter et les décliner (cf. chapitre 3.1.1). Mais ce pilotage ou cet arbitrage ne sont qu'exceptionnellement réalisés. La situation classique est celle de l'accumulation de nouvelles priorités nationales, sans officialisation du retrait des anciennes, et sans arbitrage sur la manière d'allouer ou de réajuster les ressources en conséquence.

Sur la base d'un diagnostic territorial, les représentants de l'État doivent eux-mêmes proposer leur lecture des priorités de l'État, non pas pour identifier quelques objets particuliers à suivre plus particulièrement, type « objets de la vie quotidienne » (OVQ), mais au contraire pour définir l'ensemble des priorités stratégiques, et les décliner en feuilles de route pour chacune des structures concernées, incluant les opérateurs de l'État. Ces documents doivent être validés et portés par les préfets.

**R1. Elaborer des feuilles de route pluriannuelles** agriculture/alimentation/forêt identifiant clairement les priorités à 5 ans (DDI et DRAAF, Préfets).

Sur la base d'un constat AAF partagé, identifier clairement les priorités à 5 ans pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt dans par une feuille de route construite depuis le niveau départemental et le niveau régional (DRAAF mais aussi DREAL et DREETS) validée par le Préfet de Région et étendue aux établissements publics.

Renforcer le pilotage politique et technique interministériel sur ces priorités AAF.

Définir les contributions attendues des services déconcentrés, des opérateurs concernés et le cas échéant des collectivités territoriales dans la région.

Communiquer régulièrement sur les résultats.

**Au niveau national**

Les notions de circuits-courts ou encore de souveraineté alimentaire l'ont montré : les enjeux Agriculture Alimentation Forêt sont liés à des territoires particuliers, avec leurs spécificités. Or les pratiques gouvernementales et parlementaires sont aujourd'hui, dans ces domaines comme dans d'autres, principalement « top-down », avec des initiatives souvent européennes et des relais nationaux forts, qui laissent peu de latitudes aux échelons territoriaux.

Comme plusieurs rapports du CGAAER l'ont montré, une plus grande territorialisation des politiques publiques serait pourtant de nature à faciliter la hiérarchisation des objectifs, l'ajustement ressources/objectifs, et le sens de l'action. Cela suppose que la conception même des politiques publiques associe davantage les représentants des territoires et leurs acteurs, et que la loi, la pratique gouvernementale et celle des DAC permettent des marges de manœuvre dans la mise en œuvre des politiques publiques.

**R2. Territorialiser les politiques publiques** agriculture/alimentation/forêt dès leur processus d'élaboration et de priorisation (Gouvernement, Parlement).

Permettre dès le processus d'élaboration et de priorisation des politiques publiques relatives à l'agriculture, l'alimentation et la forêt d'intégrer une plus grande territorialisation dans l'identification des besoins, la détermination des objectifs, le choix des leviers et actions, la collecte des résultats et des impacts constatés, pour favoriser le « sens » de l'activité des SD.

Les politiques de l'alimentation, Ecophyto, la réduction des nitrates, la gestion des ressources en eau, la production de bois, les transitions des élevages, les enjeux carbone et GES sont des exemples de politiques rapidement territorialisables.

On l'a vu, les enjeux de l'AAF ne sont pas exclusivement portés aujourd'hui par le MAA et ses services. D'autres départements ministériels interviennent, au point que le MAA peut ne sembler être qu'un acteur parmi d'autres de l'action publique en faveur de l'AAF.

Bien sûr, il n'est pas question de réduire l'interministérialité des enjeux, ni l'intérêt légitime que d'autres ministères peuvent porter sur des objets et pratiques AAF qui les concernent pour leurs propres objectifs. En revanche, chaque niveau – central, régional, départemental – pourrait davantage jouer le rôle d'assembleur des politiques publiques, et ainsi d'en vérifier la cohérence, tout en acceptant les différences.

**R3. Coordonner la mise en œuvre des politiques publiques portées par le MAA**, y compris interministérielles en identifiant des chefs de file aux niveaux central, régional et départemental (DDI, DRAAF, AAC, ministres).

Permettre au ministère de coordonner à l'échelle interministérielle les politiques relatives à l'agriculture, l'alimentation et la forêt dans leurs dimensions technique (agronomie, vétérinaire, forêt, ...), économique, sociale, santé publique, environnementale...

En interministériel : confier un rôle de chef de file respectivement aux DAC, DRAAF et des DDI dans le pilotage et la mise en œuvre des PP prioritaires AAF à dimensions interministérielles et transversales (exemple DIS, Services communs type DGMER, Missions interservices, ...).

Les marchés et filières agricoles, l'énergie et le photovoltaïsme, la méthanisation, la prévention des algues vertes, la gestion de la disponibilité et de la qualité de l'eau, les liens nutrition-santé-éducation-alimentation sont des exemples de sujets interministériels pour lesquels le rôle de coordination du ministère, des DRAAF et des DDI pourrait être renforcé.

### **3.3. Recommandations spécifiques à la mise en œuvre de certaines politiques publiques**

#### **3.3.1. Alimentation**

La politique de l'alimentation façonnée en réponse aux attentes sociétales s'est progressivement construite en interministérialité. Historiquement portée par les enjeux de sécurité sanitaire, comme le montre l'intitulé du programme 206, l'action du MAA en matière d'alimentation s'est progressivement étendue, depuis la création du conseil national de l'alimentation en 2003, au travers des lois de Modernisation de l'Agriculture et de la Pêche de 2010, de la loi d'Avenir pour l'Agriculture, l'Alimentation et la Forêt de 2014, de la loi Agriculture et Alimentation de 2018 et enfin de la loi Climat et Résilience de 2021. Le MAA aborde ainsi pratiquement toutes les dimensions de l'alimentation, sanitaire, qualité, nutritionnelle, sociale, environnementale, territoriale, et contribue aux objectifs de souveraineté alimentaire, en lien avec les ministères partenaires en charge des solidarités et de la santé, de la consommation et de la répression des fraudes, de l'environnement, de l'éducation nationale. Le Programme national pour l'alimentation (PNA) et les programmations de contrôles sanitaires sont les outils du MAA pour mener à bien ces objectifs.

Le rapport inter-inspections de novembre 2019 sur la sécurité sanitaire des aliments<sup>36</sup> fait le constat d'un besoin de clarification sur les responsabilités des directions générales en charge de cette politique partagée et de coordination, nationale et régionale<sup>37</sup>. Cette mission propose 3 scénarios allant vers une police unique de l'alimentation et invite à la délégation de tâches à faible valeur ajoutée ainsi qu'à un meilleur financement du coût des contrôles officiels.

Les services déconcentrés du MAA, lors de la revue d'activité, regrettent l'absence d'arbitrage politique sur ces scénarios et recommandations, qui laisse perdurer les faiblesses en terme d'efficacité et de gestion des risques du dispositif existant. Dans le contexte de schémas d'emplois

---

<sup>36</sup> L'organisation des contrôles relatifs à la sécurité sanitaire des aliments, IGF-IGAS-IGA-CGAAER, novembre 2019

<sup>37</sup> La faiblesse de la coordination régionale (DRAAF-DREETS) dans le pilotage des DD(ETS)PP est apparue également lors des entretiens avec la mission actuelle.

contraints, les effectifs concernés par ces délégations pourraient être redéployés afin d'accroître la pression de contrôle de façon globale ou sectorisée (par exemple, en remise directe) et d'investir plus massivement dans les politiques incitatives de l'alimentation, en manque de relais de proximité comme le souligne la revue d'activité. Le DGAL et la DGCCRF indiquent, lors des échanges avec la mission, également souhaiter cet arbitrage gouvernemental.

La mission relève en particulier que la gestion des risques chimiques dans les denrées végétales<sup>38</sup> demeure scindée entre l'amont et l'aval, entre deux structures régionales (DRAAF et DREETS) et une direction départementale (DD(ETS)PP), et exercée par des agents répondant à des chaînes opérationnelles de deux ministères (MAA et MEFR). Cette situation se distingue de la logique transversale adoptée en France pour assurer la sécurité sanitaire des aliments d'origine animale. La maîtrise de ces risques chimiques est un défi pour l'alimentation et devrait être renforcée.

Suite aux réflexions de son plan stratégique 2021-2023, la DGAL s'est réorganisée en 2021<sup>39</sup> dans une approche plus transversale et intégrée des enjeux, notamment alimentaires, autour du concept « une seule santé ».<sup>40</sup> Mais la mission a constaté que ce mouvement, inévitable et nécessaire, n'était que partiellement entré dans l'organisation et dans les missions des services déconcentrés, alors que les attentes sociétales sont croissantes.

La mission propose donc de désigner les DD(ETS)PP comme la structure départementale d'intégration des enjeux et des politiques alimentaires, dans tous leurs aspects, même si cette reconnaissance doit continuer à s'appuyer sur des compétences spécifiques en DRAAF. Elle propose également que des tâches aujourd'hui conduites par l'administration puissent être déléguées, voire réagencées en utilisant davantage les dispositifs numériques.

**R4. Alimentation** : développer une approche intégrée au sein des **DD(ETS)PP** pour mieux répondre aux attentes en matière d'alimentation dans les territoires (DGAL, DRAAF, DD(ETS)PP).

- Repenser et mieux financer les missions régaliennes.
- Arbitrer et mettre en œuvre la police unique de l'alimentation (DGCCRF, DGAL).
- Déléguer les activités à faible plus-value locale (exemple : prélèvements des Plans de Surveillance et Plans de Contrôle hors abattoir...) ou pour renforcer la pression de contrôle (remise directe).
- Revoir le dispositif actuel de redevances pour mieux financer les missions régaliennes, faire payer les « services aux entreprises » (exemple : certificats export animaux de rente).
- Renforcer la maîtrise des risques chimiques sur l'ensemble de la chaîne alimentaire.

Au niveau départemental, une approche intégrée de l'alimentation au sein des DD(ETS)PP dans ses composantes animales et végétales, de la production à la consommation, avec les leviers régaliens et incitatifs. Assurer la continuité de la gestion des risques (chimiques notamment) dans les produits végétaux : établir des liens forts entre le contrôle des intrants en production primaire

<sup>38</sup> Le plan national de contrôles officiels pluriannuel 2021-2025 présente l'organisation et le fonctionnement du système de contrôle français et décrit la répartition territoriale des compétences selon les secteurs et les produits.

<sup>39</sup> Rapport d'activité 2021 de la DGAL

<sup>40</sup> Déclaration conjointe du groupe tripartite (FAO, OIE, OMS) et du PNUE (Programme des Nations Unies pour l'Environnement), 1er décembre 2021 : extrait « Le principe « **Une seule santé** » consiste en une approche intégrée et unificatrice qui vise à équilibrer et à optimiser durablement la santé des personnes, des animaux et des écosystèmes. »

(DRAAF/SRAL) et la maîtrise des risques chimiques dans les végétaux au stade de la commercialisation (DD(ETS)PP/Service CCRF) par une organisation territoriale en réseau des équipes protection végétale du SRAL, des DD(ETS)PP et des pôles C des DREETS, voire, dans certains cas, par une interdépartementalisation.

Au niveau régional, les politiques incitatives animées par les DRAAF et relayées par les DD(ETS)PP, pour leur connaissance de l'alimentation (par ex : cantines, information du consommateur, lutte contre la précarité alimentaire, PAT...), et les DDT(M), sur le volet aménagement des territoires (par ex : PAT...).

### **3.3.2. Les territoires ruraux : l'implication du MAA dans les politiques territoriales doit être redéfinie**

Tous les préfets ont transmis fin 2021 au Premier ministre leurs intentions en matière de réformes prioritaires et de projets structurants à enjeux sur leur territoire dans le cadre de l'exercice imposé de l'élaboration de leurs feuilles de route. Ces documents « visent à renforcer le rôle des représentants du Gouvernement dans les départements ou les Régions avec une visibilité de long terme et à renforcer leur rôle de pilote et d'intégrateur des services et opérateurs de l'État ». Le Premier ministre a notifié aux Préfets en retour ces feuilles de route pour exécution. Ces « projets structurants locaux » peuvent être des projets de politique publique ou d'aménagement du territoire, sur lesquels les préfets souhaitent concentrer le partenariat local.

Ainsi, « l'État « guichet » ou « expert » qui répondait de manière ponctuelle, au coup par coup, aux sollicitations des collectivités territoriales laisse désormais place à un État partenaire, qui place l'ensemble de ses outils et de ses compétences au service de projets de territoire multithématiques (habitat, urbanisme, transition écologique, patrimoine, mobilités, développement économique, etc.) ». <sup>41</sup>

Concernant cet engagement attendu en faveur des territoires ruraux, il ressort des entretiens conduits par la mission et de la revue des activités (Cf. § 2.1.1. Revue des activités) trois sujets majeurs devant faire l'objet d'un arbitrage et d'une vision partagée, nécessairement interministérielle <sup>42</sup> :

- Le suivi territorial des filières agricoles et forestières doit être renforcé.
- Plus globalement, les services déconcentrés doivent être davantage présents sur l'accompagnement territorial interministériel en fonction de moyens à redéfinir (ingénierie de projet et d'analyse des données, ingénierie financière perfectible, instauration de guichets uniques, ingénieurs généraux de territoire (IGT)...). Il s'agit aussi de mettre en cohérence l'ensemble des stratégies, contrats, plans et mesures départementaux impliquant l'agriculture <sup>43</sup>.
- La gestion des données agricoles et forestières au service des services territoriaux : globalement, la gestion de la donnée agricole doit être remise à plat au niveau régional en associant les DDI (données prioritaires, détenteur et disponibilité, modalités de partage et de mise à disposition, ...).

---

<sup>41</sup> Lettre Premier ministre au Préfet du Finistère du 22 septembre 2022 - Feuille de route du Préfet du Finistère

<sup>42</sup> Voir annexe 7- La revue des activités des services déconcentrés - § 5.4.2. Les propositions d'évolution des missions métiers – page 33

<sup>43</sup> Voir l'actualité agricole récente (2020 – 2021) et ses impacts sur les compétences métiers des services déconcentrés dans l'annexe 2- Perspectives métiers - La déclinaison des politiques publiques prioritaires du moment et voir dans la même annexe §10 - L'animation des territoires - place de l'ingénierie des territoires

**R5. Agriculture et territoires ruraux :** conforter les **DDT(M)** comme porteurs des transformations territoriales et systémiques de l'agriculture et réinvestir les territoires ruraux en mode interministériel (MAA, DRAAF).

En particulier les DDT(M) pourraient être davantage impliqués dans les sujets suivants :

- La coordination des transformations systémiques dans le cadre de la transition agroécologique et dans le cadre de projets territoriaux (par exemple: PTGE, PAT, projets structurants, déclinaisons feuille de route Régionale, ...).
- Les missions du nouveau conseil aux territoires (portage interministériel des politiques publiques du MAA), sous le pilotage renforcé des préfets (DRAAF/DDT(M)/DD(ETS)PP).<sup>44</sup>
- Les conditions de l'émergence de projets (normes administratives - réglementaires, financement...) et l'analyse des données pour mieux porter les politiques publiques à dominante agricole ou forestière.

Les DDT(M) doivent assurer la cohérence de l'ensemble des stratégies, contrats, plans et mesures départementaux impliquant l'agriculture et la forêt (exemple : objectif 3 du PSN: « renforcer et consolider le tissu socio-économique des zones rurales », et notamment « attirer les jeunes agriculteurs, redynamiser les espaces ruraux et répondre aux attentes sociétales sur l'alimentation, la santé et le bien-être animal »). Pour cela :

- Le suivi territorial des filières agricoles et forestières doit être renforcé (cf. IGT)
- Dernier kilomètre et conseil agricole : les DDT(M) coordonnent les organismes de services, chargés de l'accompagnement individuel des exploitants agricoles et de leurs structures professionnelles.

### **3.3.3. Recherche, formation, innovation**

C'est une particularité qu'il partage avec d'autres ministères techniques : le MAA consacre une fraction importante de ses ressources et de ses effectifs à l'enseignement technique agricole, aux formations supérieures agronomiques et vétérinaires, à la recherche et à l'innovation en lien avec ses domaines de compétence.

A ce titre, l'action du ministère est assez fortement liée à celle d'autres départements ministériels, dont l'éducation nationale, l'enseignement supérieur et la recherche, tout en conservant sa part d'autonomie et de spécificité, que plusieurs travaux récents ont su mettre en valeur<sup>45</sup>.

**Le MAA porte 4 programmes dans ces domaines :**

- P143 Enseignement technique agricole, rattaché à la mission Enseignement scolaire (Le Programme 143 porte 300 ETP environ en DRAAF et aucun en DDI.),
- P142 Enseignement supérieur et recherche agricoles, rattaché à la mission Recherche et enseignement supérieur,
- P775 Développement et transfert en agriculture et P 776 Recherche appliquée et innovation en agriculture, rattachés à la mission CASDAR.

<sup>44</sup> Cf Directive nationale d'orientation de 2016 sur le nouveau conseil aux territoires.

<sup>45</sup> Par exemple sous l'égide de la Mission sénatoriale « d'information sur l'enseignement agricole, outil indispensable au cœur des enjeux de nos filières agricoles et alimentaires ».

## **Les résultats de la revue d'activité ont mis en évidence des évolutions dans l'activité des DRAAF :**

32 ETP ont été identifiés comme « à transférer » :

- Le fonctionnement des réseaux d'établissement (13 emplois)
- La gestion du système de qualité, qui pourrait être transférée au MEN (10 ETP)
- L'ingénierie de formation à centraliser (9 ETP)

Les autres activités correspondent à 277 emplois, dont 189 pourraient faire l'objet d'aménagements. Ainsi, si c'est efficient, il existe également des possibilités de concentrer davantage au niveau national certains processus administratifs d'exercice de l'autorité académique, dont la valeur ajoutée locale est faible (back office).

En revanche, l'autonomie des établissements (EPLEFPA) permet une bonne adaptation aux territoires et à leurs acteurs, au premier rang desquels les Régions, dont les compétences accrues en matière d'apprentissage et de formation continue en font des acteurs d'importance croissante.

### **Exemplarité et dernier km**

Outre sa fonction « académique », la DRAAF est en charge de la définition et du suivi de la participation des Etablissements publics locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricoles (EPLEFPA) à la mise en œuvre des politiques publiques AAF. C'est sur ce plan que la mission a repéré à la fois des exemples de pratiques intéressantes, mais très variables d'un territoire à l'autre, et plus généralement un certain déficit d'animation.

Ce point est également perçu par des DDI. Plutôt que de leur demander de participer au conseils d'administration des EPLEFPA, il serait davantage utile que les DDI s'appuient plus largement sur les EPLEFPA pour conduire leurs politiques publiques, et aux EPLEFPA de développer des actions territoriales en association avec les acteurs locaux, visant à une mise en œuvre « exemplaire » de ses politiques publiques. L'aspect conformité réglementaire, essentiel à l'exemplarité des établissements d'enseignement agricole, est à développer en lien plus étroit avec les DDI et DRAAF.

### **La formation, un rouage important dans la diffusion des innovations**

La mission a également repéré une certaine insatisfaction dans les liens entre la recherche appliquée, la formation initiale et continue, et le transfert des innovations dans les territoires, même si, là encore, des exemples de bonnes pratiques ont pu être mises en avant, par exemple autour du campus d'Auzeville (31).

La mission reprend à son compte la proposition de la DGER d'une meilleure identification de « correspondants innovation » dans les DRAAF et d'une plus grande animation des échanges sur l'innovation en associant les établissements d'enseignement supérieur et de recherche, les instituts techniques et les EPLEFPA.

En synthèse, comme de nombreux autres observateurs et des parlementaires, la mission connaît l'intérêt de l'enseignement technique agricole, de la recherche et de l'enseignement supérieur agricole. Mais pour que la valeur sociale et l'utilité pour le MAA soient toutes deux optimisées, il semble que l'implication des DRAAF (pas seulement des SRFD), des DDT(M), des DD(ETS)PP et de certains opérateurs devraient se renforcer pour faire de cet appareil de formation et de recherche appliqués un exemple d'innovation et de bonnes pratiques, et pour utiliser davantage la capacité de ce réseau d'établissements à porter les politiques publiques du MAA jusqu'aux territoires.

**R6. Formation, recherche, innovation** : Mobiliser la contribution des **EPLEFPA** aux politiques publiques agriculture/alimentation/forêt. (DAC, DRAAF, DDI).

La DRAAF est en charge de la définition et du suivi de la participation des Etablissements publics locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricoles (EPLEFPA) à la mise en œuvre des politiques publiques AAF.

Si c'est efficient, concentrer davantage au niveau national les processus administratifs d'exercice de l'autorité académique, dont la valeur ajoutée locale est faible (back office).

Plutôt que de participer au CA des EPLEFPA, demander aux DDI (DDT(M) et DD(ETS)PP) de s'appuyer davantage sur les EPLEFPA pour conduire leurs PP, et aux EPLEFPA de développer des actions territoriales exemplaires en association avec les acteurs locaux.

Identifier des correspondants innovation dans les DRAAF et animer les échanges sur l'innovation en associant les établissements d'enseignement supérieur et de recherche, les instituts techniques et les EPLEFPA.

### 3.4. Recommandations relatives aux opérateurs

**R7. Préciser les modalités de l'insertion de chaque opérateur dans l'action de l'État territorial** et en particulier choisir entre (i) une plus grande « intégration » des services territoriaux des opérateurs en région ou en département sous le contrôle des préfets et des DRAAF, (ii) et une plus grande autonomie des établissements, associée à une plus grande responsabilisation dans la mise en œuvre des politiques publiques. (MAA, opérateurs).

#### 3.4.1. ASP : Statu Quo ou aller au bout de l'agencisation (question des délégations de gestion de l'ASP aux DDT(M))?

L'examen du fonctionnement actuel de l'Agence et son articulation avec les services déconcentrés permet d'esquisser des perspectives d'évolution du contenu des missions des délégations régionales de l'ASP et des services déconcentrés (DRAAF, DDT(M)) et des inflexions possibles quant à leur organisation, mais aussi d'identifier des points de vigilances concernant les moyens et les compétences des agents.

#### **Quelles orientations possibles pour les DR de l'ASP et les SEA ? Faut-il bouleverser une organisation à l'équilibre ?**

Les transformations majeures susceptibles d'impacter significativement les services déconcentrés du MAA concernent :

- Transfert du FEADER aux Régions qui constitue un point d'attention majeur.
- La nouvelle PAC 2023- 2027 ne change pas fondamentalement la donne, mais le monitoring introduira des modifications et nouveautés importantes dans l'organisation et dans les relations entre l'ASP et les services déconcentrés du MAA (SEA en DDT(M)).
- Le dispositif de performance de la nouvelle PAC (cf. Plan stratégique national PAC) pourrait conduire à des changements dans le contenu des missions et à des rapprochements avec FAM.

Parmi les orientations possibles du contenu et de l'organisation des missions d'instruction et de contrôle des aides de la PAC, la mission a étudié différentes pistes de travail, dont principalement <sup>46</sup>:

- Orientation n° 1 : créer un service de contrôle national interne à l'ASP.
- Orientation n° 2 : mieux coordonner l'accompagnement des agriculteurs notamment dans le cadre de la mise en place du nouveau système de suivi des parcelles en temps réel (SSSR).
- Orientation n° 3 : aller au bout de l'agencisation de l'ASP et arrêter les délégations de gestion de l'ASP au SEA.
- Orientation n° 4 : identifier des missions d'avenir pour les SEA et redéployer des moyens sur le portage territorialisé et interministériel des politiques publiques du MAA grâce aux gains permis par la mise en place du SSSR, par une meilleure articulation avec les Chambres d'agriculture et les services territoriaux de FAM et par les redéploiements d'effectifs dans le périmètre de l'ATE par les préfets.

### **Les scénarios d'évolutions :**

La combinaison des considérants et des orientations possibles conduit la mission à proposer deux scénarios d'évolution<sup>47</sup> :

- Scenario 1 : maintien de l'organisation actuelle qui a atteint un niveau d'équilibre. Le scénario du statu quo est aujourd'hui parfaitement crédible. Sa mise en œuvre opérationnelle s'appuie principalement sur la capacité de l'ASP à piloter fonctionnellement les SEA des DDT(M).
- Scenario 2 : suppression des délégations de gestion aux SEA et finalisation de l'agencisation de l'ASP. Dans ce cas, la coordination du pilotage de l'instruction et du contrôle de toutes les aides agricoles entre les DRAAF, l'ASP et FAM sera primordiale. Ainsi, ce scénario est indissociable des évolutions possibles concernant FAM et les Chambres d'agriculture dont il convient d'apprécier les interactions.

Les facteurs clés du succès identifiés par la mission concernent principalement des mesures d'accompagnement sur les moyens et les compétences. Quels que soient les scénarios d'évolution, la mission identifie 3 chantiers majeurs :

- La simplification : elle est liée à celle de l'administration numérique avec un travail spécifique à conduire au niveau de l'utilisateur (smartphone, carte, portail de dépôt des demandes, ...) visant à faciliter les démarches des bénéficiaires.
- L'évolution du système d'information en réponse à l'objectif de rationalisation des moyens : les axes prioritaires d'évolution identifiés par la mission concernent les innovations (cloud, Intelligence artificielle, big data), le « zéro papier » (mise en place du dossier électronique), l'instrumentation de la nouvelle PAC (SSSP, base de données USAGER unique et bien sûr le gros sujet du transfert du FEADER aux Régions).
- La compétence des agents : le sujet n'est pas de payer la PAC, c'est de payer correctement la PAC. La question des risques d'apurement est centrale. Il peut rester des situations critiques au niveau des SEA. Du côté ASP, quelques DR se sont spécialisées dans certains dispositifs ; il conviendrait de pousser également les DDT(M) à mutualiser certaines expertises.

---

<sup>46</sup> Voir Annexe 8 – ASP : articulation avec les services déconcentrés du MAA - § 2.3.3. Les orientations possibles

<sup>47</sup> Voir Annexe 8 – Articulation avec les services déconcentrés du MAA - § 2.3.3. Les scénarios possibles

**La mission recommande** de redéfinir, dès le nouveau cycle de la PAC en 2023, l'organisation des missions des DR de l'ASP, des SD du MAA (DDT(M) – SEA), des services territoriaux de FAM et des Chambres d'agriculture, mais pas avant que la nouvelle PAC soit instrumentée et que le transfert du FEADER aux Régions soit stabilisé. Cette redéfinition ne doit donc pas être dissociée des autres pistes de travail concernant les opérateurs et les DDT(M) et devra in fine bien respecter une cohérence d'ensemble, comme par exemple la complémentarité des missions d'instruction et de contrôle et des missions d'accompagnement ou celles du nouveau conseil aux territoires (portage interministériel des politiques publiques du MAA), sous le pilotage renforcé des préfets de Région / Départements.

### **3.4.2. FAM : Interrégionalisation des services territoriaux ou délégations régionales ?**

#### **Quelles orientations possibles pour les services territoriaux de FAM ?**

La mission s'est interrogée sur la nécessité ou non de maintenir les services territoriaux de FAM, au regard de leurs relations avec les services déconcentrés du MAA.

La répartition territoriale actuelle n'apparaît plus optimale compte tenu de l'évolution des missions de l'établissement, nécessitant une concentration des moyens.

La mission a alors étudié 4 orientations portant sur le contenu des missions et leur organisation<sup>48</sup> :

- Orientation 1 : la mutualisation nationale des contrôles. L'intérêt d'un regroupement des 125 contrôleurs au niveau national peut être relevé.
- Orientation 2 : une interrégionalisation pour certaines missions. Elle est déjà effective pour certaines missions. Les retours d'expérience invitent à développer de telles mutualisations.
- Orientation 3 : aller au bout de l'agencisation de FAM. La transformation des services territoriaux en délégations régionales répond aux besoins d'agilité et de réactivité, de gouvernance et d'autonomie, nécessaires pour s'adapter aux nouvelles missions qui pourraient être confiées à l'établissement. Elle offrirait des solutions de pilotage opérationnel (SI, GRH, ...) aux contraintes de certification de FAM en tant qu'organisme payeur.
- Orientation 4 : ne pas isoler FAM et impliquer davantage l'établissement dans l'accompagnement territorial des filières agricoles et dans le portage des politiques publiques du MAA au plus près du terrain. De la revue des activités, la mission identifie deux chantiers qui concernent les ST de FAM :
  - Revoir l'organisation de l'instruction des aides agricoles et forestières et notamment la répartition entre les niveaux départemental et régional intégrant l'organisation de l'ASP et de FAM<sup>49</sup>. Le découpage entre l'ASP et FAM en tant qu'organismes payeurs (datant de plus de 10 ans) pourrait opportunément être revu, dès lors que la lisibilité pour les bénéficiaires l'exige et que les instrumentations le permettent<sup>50</sup>.
  - Définir de manière univoque le niveau d'engagement des SD et des établissements publics (dont FAM) dans le nouveau conseil aux territoires ruraux.
  - Améliorer la gestion transversale et interministérielle de la donnée agricole et agroalimentaire, indispensable à l'accompagnement des filières dans les territoires.

---

<sup>48</sup> Voir annexe 9 - FAM : articulation avec les services déconcentrés du MAA - § 2.3.1. Les questionnements

<sup>49</sup> Voir § 3.4.1. ASP : Statu Quo ou au bout de l'agencisation (question des délégations de gestion de l'ASP aux DDTM)

<sup>50</sup> Voir § 6 La revue des missions

## Les scénarios d'évolution

---

La mission considère que le scénario du maintien de l'organisation juridique et territoriale telle qu'elle existe aujourd'hui n'est pas une solution durable, même si la succession des réformes réclame une attention sociale particulière quant au besoin de faire une pause.

C'est pourquoi la mission propose deux scénarios d'évolution :<sup>51</sup>

**Scénario 1** : la transformation de l'organisation territoriale autour de services interrégionaux spécialisés, toujours sous l'autorité des DRAAF, et d'un service national en charge des contrôles

La mise en œuvre opérationnelle de ce scénario nécessiterait de :

- Proposer une nouvelle carte territoriale autour de 4 ou 5 services interrégionaux, spécialisés dans un ou deux domaines en fonction des enjeux principaux de leur zone géographique respective ;
- Confier la gestion des dispositifs nationaux (aval céréales, Bois et Plantes, Pesée Classement Marquage - PCM) à l'un de ces services interrégionaux ;
- Regrouper et déconcentrer dans un de ces services la gestion de la promotion (OCM vitivinicole), et éventuellement les programmes opérationnels de la nouvelle PAC ;
- Renforcer le fonctionnement en réseau des services interrégionaux et le rôle d'animation de ce réseau joué par le siège (IGAR) ;
- Regrouper l'ensemble du pilotage et de la gestion des activités de contrôle sur le territoire au sein d'un unique service national des contrôles.

**Scénario 2** : Transformer juridiquement les services territoriaux en délégations régionales de l'établissement, sur le modèle des autres opérateurs (ASP, INAO notamment).

Ce schéma juridique serait source de simplification et de meilleure lisibilité en interne comme en externe. La mise en œuvre de cette option nécessiterait de :

- Modifier le Code Rural et de la Pêche Maritime (CRPM) ;
- Pour l'établissement, déterminer et décliner territorialement, en lien très étroit avec les préfets de Région délégués territoriaux de l'Établissement, une nouvelle stratégie de pilotage et de gestion de ses délégations régionales, tant pour ce qui concerne les aspects « métiers » que les fonctions « support ».

Cette stratégie devra prévoir le niveau d'implication des directions régionales de FAM dans l'accompagnement des territoires ruraux, dès lors que le ministre aura arbitré et redéfini l'implication des services déconcentrés du MAA et de ses établissements publics dans le nouveau conseil aux territoires ruraux et le portage des politiques publiques prioritaires du MAA (y compris le réseau des Chambres d'agriculture)<sup>52</sup>.

Comme précisé dans le chapitre consacré à l'ASP, ces scénarios doivent être examinés, dans une logique d'ensemble, en articulation avec les hypothèses d'évolution de l'ASP, des CA et des SEA des DDT(M).

**La mission recommande** de redéfinir le rôle et l'organisation des services territoriaux de FAM dans le portage des politiques publiques du MAA, par :

- Une meilleure coordination avec les services déconcentrés (DRAAF, DDT(M), DD(ETS)PP) et les autres établissements publics (ASP, Chambres d'Agriculture) notamment concernant l'accompagnement des filières ;

---

<sup>51</sup> Voir ANNEXE 9- FAM Articulation avec les services déconcentrés du MAA- §3 Les scénarios d'évolution

<sup>52</sup> Voir § 3.4.3. du rapport : Des pistes de travail urgentes et nécessaires pour réorganiser de manière opérationnelle le pilotage du réseau des chambres d'agriculture au niveau des services déconcentrés

---

- Le renforcement du pilotage exercé par les préfets de Région en tant que délégué territorial (DRAAF) ;
- Une rationalisation des moyens (équilibre des entités territoriales).

### **3.4.3. Des pistes de travail urgentes et nécessaires pour réorganiser de manière opérationnelle le pilotage du réseau des Chambres d'agriculture au niveau des services déconcentrés**

Dans un contexte général où le manque de moyens est une préoccupation constante, il convient de s'assurer en premier lieu de la complémentarité et de la bonne synergie des acteurs dans la mise en œuvre des politiques publiques portées par le MAA, de l'efficacité globale de ces moyens et de leur rationalisation.

Pour atteindre cet objectif, l'exercice de la tutelle est un levier, qui peut être à la fois incitatif, dissuasif, persuasif ou directif. Il est donc important que chaque échelon mesure bien en quoi consiste cet exercice de la « tutelle » et les compétences à renforcer. Il est indispensable de concevoir au niveau national les processus d'élaboration des instruments de pilotage de la politique agricole portée par le MAA<sup>53</sup>.

La mission identifie plusieurs pistes de travail touchant à la tutelle et au pilotage du réseau consulaire, à la gestion des moyens et à la coordination du réseau et des services déconcentrés. Pour cela, la mission s'est appuyée sur la revue des missions (Cf. § 2.2.1. La revue des missions) et les entretiens avec les acteurs (Elus, administration centrale du MAA, APCA, ...).

Il ressort de ces analyses les propositions suivantes<sup>54</sup>:

- **Piste de travail n°1 : Vers une amélioration de la tutelle et du pilotage du réseau consulaire.**
  - Améliorer l'organisation et répartir la fonction de tutelle du niveau central au niveau déconcentré : au préalable, la répartition des responsabilités et des tâches entre les différents acteurs, internes et externes au ministère (SG, DAC, DRAAF, DDI, Etablissements publics) devra être effectuée. Ce premier travail intègre une remise à plat des missions de service public des Chambres et une nouvelle répartition de celles-ci entre le réseau consulaire et les DRAAF et DDT(M) (avec comme axe stratégique une plus grande responsabilité des Chambres d'agriculture ou à l'inverse un retour de missions en SEA).
  - Mettre en place progressivement les instruments de pilotage stratégique renouvelés, et en particulier la déclinaison du contrat d'objectifs et de performance (COP)<sup>55</sup> et des priorités du MAA dans une feuille de route (ou équivalent) pilotée par le préfet de Région (DRAAF)<sup>56</sup>. Autre exemple, systématiser l'assignation aux présidents de chambres d'agriculture d'objectifs de performance ayant un effet de levier sur la réalisation d'économies, la bonne gestion de l'organisme.

---

<sup>53</sup> Voir ANNEXE 7 : l'amélioration de la fonction de tutelle des opérateurs.

<sup>54</sup> Voir ANNEXE 10- Chambre d'agriculture - Missions - Tutelle - Articulation avec les SD du MAA

<sup>55</sup> Il conviendrait d'améliorer et de simplifier les processus d'évaluation et d'élaboration des contrats d'objectifs et de performance des opérateurs sous tutelle du MAA.

<sup>56</sup> Voir exemple proposé par la mission pour les Chambres Régionales d'Agriculture dans l'annexe 12 : chambres d'agriculture – Missions, tutelle, articulation avec les services déconcentrés du MAA

- Mettre en place un pilotage par les DRAAF (i.e. préfets de Région) associant les services déconcentrés départementaux (i.e. préfets de département) adapté en fonction de l'organisation territoriale (exemple grandes et petites régions), en allégeant certaines tâches.
  - Mettre en place un portail internet permettant d'organiser et de partager l'information entre la tutelle et les organismes consulaires (espace réservé sur performance-publique.gouv.fr, newsletter, etc.).
  - Développer un réseau d'experts et de personnes ressources « tutelle et pilotage des Chambres d'agriculture », au niveau central et local en appui des structures chargées du pilotage du réseau consulaire.
- Piste de travail n°2 : vers une amélioration de la gestion des moyens**
- Généraliser la prise en compte progressive et l'animation par le ministère, dans sa politique RH, des Chambres d'agriculture (exemple favoriser l'enrichissement des parcours de carrière en encourageant et facilitant la mobilité entre État et organismes sur les fonctions pertinentes).
  - Améliorer la conduite du dialogue de gestion en intégrant les synergies avec le réseau des Chambres d'agriculture. Exemples: associer les chambres et les services de l'État (préfecture, DRAAF, DRFIP) à la gestion de la réserve de performance<sup>57</sup>, déploiement d'un système d'information comptable et financier harmonisé au sein du réseau<sup>58</sup>.
  - Associer les DRAAF à la notification annuelle des crédits et emplois aux réseaux territoriaux des opérateurs (services territoriaux, direction régionale de l'opérateur, ...).
  - Renforcer la collaboration interministérielle dans la stratégie immobilière des opérateurs au niveau territorial.
  - Améliorer la valorisation des données agricoles et forestières par une meilleure cohérence et complémentarité des systèmes d'information de l'État et des opérateurs en lien avec la DINUM : sécurisation du RIE, data-centers, données FAM, données SRISE et SSP, etc.
- Piste de travail n°3 : vers une amélioration de la coordination du réseau des chambres et des services déconcentrés**

Cette orientation prend un caractère d'urgence à la veille de la mise en place du monitoring de la nouvelle PAC, du transfert aux Régions des aides non surfaciques du FEADER (avec un enjeu majeur sur l'installation des jeunes agriculteurs), de l'émergence de politiques publiques fortes en réponse à des exigences sociétales nouvelles (réduction de l'emploi des produits phytosanitaires, production locale, politiques incitatives de l'alimentation, ...) ou au

---

<sup>57</sup> Le développement de l'outil Qualiacc doit être conçu de façon à rendre facilement lisible par les SD le bilan annuel de l'utilisation de la TATFNB selon les différentes missions et axes stratégiques assignés au réseau des Chambres.

<sup>58</sup> Le déploiement d'un système d'information comptable et financier harmonisé au sein du réseau des chambres (Voir COP du 25 novembre 2021 – Partie C Rénover la gouvernance, l'organisation et optimiser les ressources du réseau - § 2 finances et comptabilité) afin d'établir un état financier consolidé du réseau et une comptabilité analytique harmonisée permettant d'établir un rapport d'activité du réseau est certainement une opportunité pour faciliter l'appréciation de la performance budgétaire et métiers des établissements du réseau par les services en charge de la tutelle.

changement climatique (résilience et revenus agricoles, nouveau régime assurantiel pour productions agricoles, ...) et des exigences croissantes des collectivités en matière de décentralisation au regard des insuffisances de qualité de services susceptibles d'être constatées sur le terrain (cf. projet de loi 3Ds notamment, points info installation, ...).

Les élus rencontrés aspirent à une meilleure coordination des services de l'État et des opérateurs (CA, OFB, ADEME, Agences de l'Eau...). Cela passe par l'identification de chefs de file pour fédérer les différents acteurs dans la conduite d'une politique publique. Selon les sujets et les territoires, un sous-préfet ou l'un ou l'autre des services déconcentrés pourra porter le dire unique de l'État. La mission propose de systématiser cette organisation. Dans cette organisation, le rôle des CA, dans sa relation avec les services de l'État, serait principalement de fournir des informations à l'administration.

**La mission recommande** de redéfinir les missions et la gouvernance des Chambres d'agriculture comme opérateurs de l'État pour en faire les piliers de l'accompagnement au plus près des agriculteurs dans leur transition agroécologique :

- Portage des politiques publiques du MAA, via l'APCA, en lien avec les services déconcentrés et sous la coordination et le contrôle des préfets.
- Révision de leurs missions de service public, et autres activités (Cf. COP du réseau des CA de novembre 2021 et sa déclinaison territoriale).
- Organisation d'un pilotage rénové du réseau consulaire à l'échelon territorial, notamment dans le cadre de la tutelle de ces établissements, (exemples : feuille de route, lettre d'objectifs pluriannuels, revue périodique, tableau de bord).
- Rationalisation des moyens (contrôle budgétaire).

#### **3.4.4. ONF et CNPF : transférer à ces établissements l'ensemble des compétences de mise en œuvre des PP relatives à la forêt et au bois**

Pour des raisons historiques qui ont été exposées ailleurs, la forêt française est gérée différemment selon la nature de son propriétaire :

- Les forêts appartenant à des propriétaires privés (75% de la forêt française) sont soumises à une réglementation légère, prise en charge par le CNPF et ses structures régionales, les CRPF. Les propriétaires de plus de 25 ha de forêt ont l'obligation de réaliser un « plan simple de gestion » permettant à l'administration de s'assurer que les actes de gestion de cette forêt sont durables. Les différents CRPF examinent ces PSG et proposent leur approbation. Les DDT(M) assurent le contrôle de la mise en œuvre de ces PSG, avec des moyens très réduits (2 ETP/département en moyenne).

A l'occasion de la signature du Contrat d'objectifs et de performance 2022-2026 du CNPF le 4 mars 2022, les missions de l'établissement public ont été renouvelées :

- Les missions de service public, d'agrément des documents de gestion durable, indispensables pour apporter la garantie de gestion durable attendue par la société ;
- La mission de recherche appliquée et de transfert des connaissances auprès des propriétaires et des gestionnaires forestiers devient encore plus centrale dans le contexte du changement climatique ;
- L'action permanente au service du regroupement de la gestion des forêts privées est précieuse pour la structuration de la filière forêt-bois, face au morcellement de la propriété privée forestière ;

- Les initiatives prises par le CNPF pour valoriser le potentiel de puits de carbone forestier supplémentaire, notamment dans le cadre du Label Bas Carbone contribuent à l'objectif de neutralité carbone en 2050.
- Les forêts appartenant à des personnes publiques (L'État, mais aussi de nombreuses communes et quelques autres collectivités et établissements publics) sont « soumises » à une réglementation particulière, dont la mise en œuvre est confiée à l'ONF, sous le contrôle de l'État, et notamment des SERFOB au sein des DRAAF (validation des plans d'aménagement de l'ONF).

Les travaux et entretiens réalisés par la mission mettent en avant les constats suivants :

- L'organisation selon la nature du propriétaire ne tient pas compte des externalités apportées par la forêt privée, et ne se traduit pas par des contraintes particulières pour leurs propriétaires. Elle ignore également la diversité des forêts publiques dont certaines sont particulièrement productives en bois quand d'autres sont d'abord des forêts de protection des captages ou à vocation récréative.
- Les enjeux forestiers, avec le changement climatique et la chute de biodiversité, sont largement partagés avec le MTE.
- Les effectifs et les compétences forestières au sein des SD sont très affaiblis. La valeur ajoutée des activités qui subsistent est discutable.
- Dans le domaine de la forêt, le positionnement des acteurs (DRAAF, DDT(M), CNPF, ONF...) pourrait être optimisé, et prendre davantage en compte les spécificités territoriales.
- Les deux opérateurs nationaux, l'ONF et le CNPF, sont reconnus : ils pourraient être confortés dans leurs missions, mais leur gouvernance devrait être ajustée pour prendre davantage en compte l'organisation territoriale de l'État.

Les assises de la forêt et du bois, qui se sont achevées en mars 2022, ont souligné l'importance des défis à relever et la nécessité de disposer des compétences nécessaires, ainsi que des effectifs suffisants tant pour la forêt privée que pour la forêt publique<sup>59</sup>.

Plusieurs analystes ont par ailleurs exploré la possibilité de reconstruire l'administration des forêts publiques et privées sur une base unifiée, mettant en valeur les différentes fonctions exercées par les forêts et veillant à leur soutenabilité. Ces analyses ont également mis en évidence les différences d'enjeux entre les territoires et les régions, et la nécessité d'une approche qui prenne en compte l'ensemble des massifs, quel que soit la nature du propriétaire.

Enfin, la revue des activités conclut à l'urgente nécessité de procéder à une révision complète du contenu et de l'organisation des missions forestières, à l'aune des priorités émergentes en lien avec les attentes sociétales. La raréfaction des compétences expertes au sein des SD contraint à se tourner vers celles des deux opérateurs nationaux, L'ONF et le CNPF, dans un exercice de transfert de missions qui paraît aujourd'hui nécessaire.

**La mission recommande** de transférer à ces établissements l'ensemble des compétences de mise en œuvre des politiques relatives à la forêt et au bois. Il conviendrait en complément de modifier l'organisation interne de l'ONF et du CNPF pour favoriser une gouvernance territoriale (tutelle – pilotage) sous la coordination des préfets en tant que délégués territoriaux.

---

<sup>59</sup> Voir Annexe 9 Perspectives métiers - La déclinaison des politiques publiques prioritaires du moment - § 4.5. Les enseignements des assises de la forêt et du bois de mars 2022

## CONCLUSION

La mission a porté un regard d'ensemble sur les missions et l'organisation des services déconcentrés, dans leur interface avec tous les acteurs. Les entretiens conduits, notamment avec les représentants des personnels, mais aussi les administrations centrales, les établissements publics, des ministères partenaires, les préfets, les collectivités territoriales et les parlementaires ont démontré leur vif intérêt pour les travaux de la mission, témoignant ainsi de l'importance des services déconcentrés du MAA dans les territoires.

Elle a souhaité conduire une revue des activités des SD ascendante et collective, pour mettre les acteurs de terrain au cœur de la réflexion sur leur avenir.

A ce titre, elle tient à remercier l'ensemble des directions régionales et départementales et leurs groupements pour leurs analyses, propositions et projections, très riches, ouvertes et constructives. Ces expressions, parfois contradictoires, ont toutes contribué à élaborer les recommandations de la mission.

La mission a identifié 7 recommandations générales porteuses de nombreux chantiers à ouvrir. Certains doivent être lancés dès 2022 en accord avec les échéances de réformes en cours ou de politiques sectorielles.

Les chantiers identifiés par la mission portent sur :

- Des arbitrages préalables (prospective permettant d'éclairer les politiques publiques, recours aux leviers régaliens et à l'accompagnement, responsabilisation des SD) ;
- L'organisation des missions des SD (priorisation des activités, amélioration des processus et numérisation. ... ) ;
- Les moyens et compétences (gestion des effectifs et des compétences, allocation des ressources et organisation budgétaire) ;
- L'alimentation (financement des missions régaliennes, déclinaison territoriale de l'approche « une seule santé », maîtrise du risque chimique dans l'alimentation, délégations) ;
- La gouvernance (Chambre d'agriculture, FAM ASP, ONF, CNPF).

A l'issue de ces chantiers, le plan de transformation ministériel devrait être actualisé et reposer sur l'expression des agents des DRAAF, DDT(M) et DD(ETS)PP, autant que sur les priorités des administrations centrales.

## **Signatures des auteurs**

**Caroline MEDOUS**

Inspectrice générale de santé publique vétérinaire

**Philippe SIMON**

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

**Claude RONCERAY**

Inspecteur général de l'agriculture

# ANNEXES

## SOMMAIRE DES ANNEXES

### **ANNEXES du tome 1 : rapport et annexes non techniques**

Annexe 1 : Lettre de mission

Annexe 2 : Note de cadrage

Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées

Annexe 4 : Liste des sigles utilisés et lexique

Annexe 5 : Listes des textes de référence

Annexe 6 : Bibliographie

### **ANNEXES du tome 2 : annexes techniques - revue des activités et politiques publiques prioritaires**

Annexe 7 : La revue des activités des services déconcentrés

Annexe 8 : Quelles agricultures demain en France ?

Annexe 9 : Perspectives métiers : La déclinaison des politiques publiques prioritaires du moment

### **ANNEXES du tome 3 : annexes techniques - réforme de l'Etat et moyens**

Annexe 10 : Réforme de l'État : Modernisation et amélioration de la qualité des services aux usagers

Annexe 11 : Les moyens budgétaires

Annexe 12 : FEADER : point de situation du transfert aux régions

### **ANNEXES du tome 4 : annexes techniques - les établissements publics**

Annexe 13 : L'amélioration de la fonction de tutelle des opérateurs

Annexe 14 : ASP : articulation avec les services déconcentrés du MAA

Annexe 15 : FAM : articulation avec les services déconcentrés du MAA

Annexe 16 : Chambres d'agriculture : missions - tutelle - articulation avec les services déconcentrés du MAA

# Annexe 1 : Lettre de mission



Cabinet du ministre

Paris, le 25 MARS 2021

Le Directeur de Cabinet du Ministre  
de l'Agriculture et de l'Alimentation

à

Monsieur le Vice-Président du Conseil  
Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et  
des Espace Ruraux

NIRéf : CM 0829922

Objet : Mission de conseil relative aux missions et à l'organisation des services déconcentrés régionaux et départementaux de l'Etat dans le champ des politiques publiques de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt

Les missions des services déconcentrés de l'Etat dans le champ des politiques publiques portées par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA) sont fixées par des textes réglementaires rédigés il y a 11 et 12 ans :

- À l'échelon régional, les missions des directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) sont définies par le décret n° 2010-429 du 29 avril 2010. Les DRAAF sont des services déconcentrés du MAA ;
- Au niveau départemental, les missions des directions départementales des territoires (et de la mer) (DDT(M)), des directions départementales de la protection des populations (DDPP) et des directions départementales de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations (DDETS-PP), sont fixées dans le décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009, modifié. Ce sont des services déconcentrés interministériels de l'Etat relevant du ministère de l'intérieur.

Depuis ces années 2009 / 2010, le cadre d'intervention de ces services a considérablement évolué. Le regroupement des anciennes régions s'est traduit par la transformation de DRAAF, dont certaines ont désormais la taille et les enjeux d'un pays européen de taille moyenne. Elles sont devenues des administrations plus complexes à manager et plus éloignées des partenaires locaux et du terrain. Elles sont cependant plus que jamais un échelon essentiel pour la déclinaison des politiques publiques et la coordination des DD1 avec toutefois une problématique nouvelle liée au caractère parfois non homogène des enjeux des différents départements d'une même région.

...

78, rue de Valenno  
75349 PARIS 07 SP  
Tel : 01 49 55 49 55

Les réformes successives de l'administration territoriale de l'Etat ont également fortement impacté les directions départementales interministérielles. Tel est le cas notamment de la création des secrétariats généraux communs, du « décroisement » des effectifs des ministères en charge de l'agriculture et de l'écologie (pour les DDT(M)), de la création des DDETS(-PP) et, plus largement, de l'interministérialisation des enjeux et des pratiques sous l'égide des préfets.

Il faut également citer la diversité des missions (soutien économique, police administrative, politiques sociales, environnement...), la forte pression à la baisse des emplois dans ces services déconcentrés, les conséquences du Brexit (notamment au niveau des services d'inspection vétérinaire et phytosanitaire – SIVEP) et des évolutions profondes de la gestion de la politique agricole commune (PAC) en cours et à venir : formalisation de la délégation de l'agence de service et de paiement (ASP) en ce qui concerne l'instruction de la PAC, évolutions liées à la prochaine PAC avec mise en place du « monitoring », gestion du FEADER pour le volet SIGC et décentralisation aux conseils régionaux de la gestion du FEADER pour sa partie hors SIGC.

Il faut enfin intégrer la conduite de plus en plus exigeante des politiques dans le champ sanitaire (coordination des crises, implication plus forte sur les sujets phytosanitaires), mais également la montée en puissance de nouvelles missions telles que l'alimentation (restauration collective et animation des projets alimentaires territoriaux) ou encore le bien-être animal.

Dans ce contexte, je souhaite confier au CGAAER une mission portant sur l'analyse des évolutions des missions des services déconcentrés régionaux et départementaux de l'Etat dans le champ des politiques publiques de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt, et sur les modalités d'organisation des services pour les mettre en œuvre. Ne seront à ce stade concernés que les régions et départements métropolitains.

Cette mission devra répondre aux objectifs suivants :

1. permettre un portage aux niveaux régional et départemental des enjeux ministériels de la production agricole, de la sécurité alimentaire, de l'alimentation, de la forêt, dans une perspective agroécologique et de souveraineté alimentaire, tout autant que de santé animale, végétale et de sécurité sanitaire de l'alimentation; favoriser les synergies entre les missions du MAA et les autres missions mises en œuvre par les directions régionales et départementales, dans une approche de plus en plus interministérielle, sous l'autorité des préfets ;
2. favoriser les synergies entre les DRAAF ainsi que les directions départementales interministérielles et les réseaux (i) des services de l'Etat, (ii) des délégations locales des établissements publics de l'Etat (notamment, FranceAgriMer, l'Agence de service et de paiement, l'Office national des forêts, le Centre national de la propriété forestière, l'Agence nationale de cohésion des territoires et l'ADEME) et (iii) des structures régionales et départementales en charge de missions agricoles et forestières de service public (chambres d'agriculture, SAFER, Groupements de défense sanitaire, Fédération des groupements de défense contre les organismes nuisibles, ...);
3. examiner la complémentarité des services régionaux et départementaux de l'Etat avec les services des collectivités territoriales, les organisations professionnelles et les autres acteurs locaux ;
4. analyser les relations entre les administrations centrales du ministère, les DRAAF et les DDI, et les conditions d'un bon fonctionnement collectif ;
5. proposer si nécessaire l'adaptation du contenu des missions du ministère de l'agriculture et de l'alimentation ou de l'articulation des différents niveaux d'exercice national, régional et départemental ; analyser les missions pour lesquelles une approche interdépartementale pourrait être privilégiée et celles pouvant donner lieu à conventionnement avec d'autres structures ;

6. s'inscrire dans les contraintes budgétaires d'évolution des ressources (notamment des emplois) et examiner les moyens d'assurer la disponibilité, le renouvellement et le renforcement des compétences techniques et d'appui nécessaires à la mise en œuvre des politiques publiques portées par le MAA.

Ces constats et recommandations déboucheront sur un ou plusieurs scénarios d'évolution des missions et de l'organisation des services territoriaux sur lesquels s'appuie le MAA, en précisant les éventuelles évolutions réglementaires nécessaires.

Pour la mise en œuvre de cette mission, vous organiserez une large consultation des directions et services d'administration centrale et des services déconcentrés portant les politiques du MAA, des établissements publics et des diverses organisations (groupements de directeurs, organisations syndicales ...). Vous associerez à cette réflexion, selon des modalités que vous déterminerez, les préfets au titre de leur fonction de direction des services déconcentrés de l'Etat. Vous vous fonderez également sur les travaux internes au MAA et interministériels et les réflexions externes (notamment dans le cadre de l'exercice Action publique 2022) qui ont été conduits ces dernières années.

Les propositions de la mission sont attendues d'ici la fin de cette année. Le secrétariat général du ministère sera à votre disposition pour l'appuyer en tant que de besoin.



Fabrice RIGOLET-ROZE



## **Annexe 2 : Note de cadrage**

# **Missions et organisation des services déconcentrés dans le champ du MAA**

Mission n° 21037

## **Note de cadrage**

établie par

**Caroline MEDOUS**

Inspectrice générale de santé publique vétérinaire

**Philippe SIMON**

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

**Claude RONCERAY**

Inspecteur général de l'agriculture

**Juin 2021**

## **1. Rappel de la commande – la lettre de mission du 25 mars 2021**

Le directeur de Cabinet du Ministre de l'agriculture et de l'alimentation a confié le 25 mars 2021 au CGAAER une mission de conseil relative aux missions et à l'organisation des services déconcentrés régionaux et départementaux de l'Etat dans le champ des politiques publiques de l'agriculture de l'alimentation et de la forêt.

Cette mission est confiée à Caroline MEDOUS, IGSPV, Claude RONCERAY IGA et Philippe SIMON IGPEF.

Depuis dix ans, les services déconcentrés du MAA ont connu des modifications de leur organisation du fait des réformes successives de l'administration territoriale de l'État et de la fusion des Régions, dans un contexte de réduction des effectifs. Leurs missions, fixées par des textes réglementaires de 2009 et 2010, ont également évolué dans les faits, parfois de façon profonde, notamment dans les champs économiques, sanitaires et l'alimentation.

La lettre de commande de la mission (Annexe 1) comporte six objectifs qui visent à la fois la nature des missions, leur répartition entre les échelons territorialisés dans une approche interministérielle, ainsi que l'organisation et les relations au sein du MAA, les synergies avec les opérateurs de l'Etat, les collectivités territoriales et les acteurs locaux.

La lettre de commande demande que les constats et recommandations débouchent sur un ou plusieurs scénarios d'évolution des missions et de l'organisation des services territoriaux sur lesquels s'appuie le MAA, en précisant les éventuelles évolutions réglementaires nécessaires.

Cette lettre prévoit également une large consultation des directions et services en charge des politiques du MAA et de diverses organisations.

## **2. Reformulation de la problématique**

Cette section porte sur la compréhension que nous avons des questions soulevées par la lettre de commande, et sur la façon dont nous comptons les aborder.

L'objectif de nos travaux est, dans le champ des politiques publiques portées par le MAA, d'identifier les évolutions des missions des services déconcentrés qui seraient nécessaires et de proposer les modalités d'organisation des services pour les mettre en œuvre, sous la forme d'un ou plusieurs scénarios et en précisant les évolutions réglementaires nécessaires.

Ces évolutions peuvent en effet être rendues nécessaires pour trois types de raisons complémentaires :

- Des évolutions des politiques publiques portées par le MAA ainsi que des politiques publiques auxquelles il apporte un concours important sans les piloter seuls ;
- Des changements d'organisation – la fusion de certaines régions, la réorganisation des autres services de l'Etat et des établissements publics opérateurs du MAA ;
- L'optimisation des ressources et la recherche d'une plus grande performance dans un contexte de réduction des effectifs et de raréfaction des moyens publics.

Les premières consultations réalisées en mai 2021 auprès du secrétariat général et de trois directions d'administration centrales (DGAI, DGPE, DGER), ont permis de vérifier l'intérêt partagé pour cette mission, d'éclairer la lettre de commande, et de commencer à identifier des attentes précises relatives aux missions et à l'organisation des services déconcentrés.

Il ressort de ces premiers entretiens que la lettre de commande répond bien aux attentes des DAC, moyennant quelques précisions ou ajustements. Il n'y a donc pas lieu d'infléchir ou adapter cette mission au niveau du présent cadrage. La mission s'attachera en particulier à répondre point à point aux 6 objectifs décrits dans la lettre du 25 mars 2021, et à formuler le cas échéant des propositions de modification des missions et de l'organisation des services déconcentrés impliqués dans la mise en œuvre des politiques publiques du MAA.

### 3. Objet et périmètre de la mission, exclusions notoires

Cette section décrit le périmètre de la mission et porte des éléments de méthode.

Le **périmètre géographique** de la mission est, en application de la lettre de commande, le territoire métropolitain. Toutefois, l'expérience des DOM sera mobilisée pour mettre en valeur l'intérêt et les limites de leur organisation, qui est différente de celles ses structures métropolitaines.

La mission s'intéressera aux **politiques publiques relevant clairement du champ du MAA**, et en particulier de son budget principal, ainsi que de la PAC et du CASDAR. Mais elle cherchera également à identifier les concours apportés par les services déconcentrés à des politiques publiques portées à titre principal par d'autres départements ministériels, et à apprécier leurs évolutions.

- Les travaux permettront en premier lieu de repérer et d'analyser les principales **évolutions des missions confiées aux services déconcentrés**, compte tenu de l'évolution depuis dix ans des politiques publiques relevant du MAA (identification des politiques publiques à enjeu fort, cartographie des missions, ...).

Ces évolutions seront éclairées par une **analyse des ressources et moyens confiés à ces services pour assurer leur mission**, aux transferts réalisés et aux gains d'efficacité réalisés et potentiels, notamment permis par l'essor des technologies numériques. La mission cherchera en particulier à repérer comment ont été absorbées les réductions d'effectifs et comment ont été prises en compte les nouvelles missions confiées à ces services.

Deux questions ont en particulier été signalées lors des premières auditions et peuvent conduire la mission à s'interroger sur d'autres organisations possibles:

- La place et le devenir des SEA en DDT(M) (articulation / transfert ASP).
- La marginalisation des missions de santé animale au sein des DDETSP
- La mission identifiera en second lieu **les synergies existantes et à développer** avec les établissements publics dont le MAA est tutelle et avec les structures locales en charge de missions de service public agricole, sanitaire et forestière, d'une part, **et les possibilités d'initiative aux échelles régionales et départementales**, notamment pour définir et mettre en œuvre des projets territoriaux.

Le rôle d'animation des DRAAF, interface de la centrale et des services déconcentrés, sera examiné comme un point particulier susceptible de faire évoluer les relations entre les AC et les SD.

- En troisième lieu, sera analysée **l'articulation avec les acteurs externes au MAA** (complémentarité avec les chambres d'agriculture, les collectivités territoriales, les acteurs professionnels ou autres) et les rationalisations envisageables à cette échelle.

La mission proposera si nécessaire l'adaptation du contenu des missions du ministère ou de l'organisation dans un contexte de plus en plus interministériel, voire des transferts ou externalisation de certaines missions.

Dans la mesure du possible, la mission recherchera également des comparaisons pertinentes avec les missions et l'organisation des services déconcentrés agissant dans le champ des politiques publiques portées par d'autres départements ministériels.

L'ensemble de ces travaux doit permettre de dessiner des scénarios susceptibles d'assurer simultanément une plus grande capacité de prise en charge des priorités nationales, l'efficacité accrue des moyens mobilisés, et une adaptation plus forte aux territoires et à leurs priorités.

#### 4. Documentation disponible

Plusieurs travaux récents du CGAAER, ou auquel il a participé, ont pu être mobilisés dès la phase de cadrage. Il en est ainsi par exemple :

- Du rapport CGAAER relatif à la réforme de 2015 des DRAAF ;
- Des travaux conduits sous l'égide du comité de pilotage des DDI ;
- Des documents préparés dans le cadre de l'organisation territoriale de l'Etat, notamment à l'occasion du programme Action Publique 2022.

La mission s'assurera de disposer de séries de données relatives aux évolutions des effectifs par structure et des inducteurs de l'allocation des ressources confiées aux services déconcentrés.

Elle recueillera les travaux d'audit et de conseil conduits dans les services déconcentrés, notamment ceux financés par le fonds de modernisation.

La mission a recensé à ce jour différents documents législatifs ou réglementaires, des études ou expertises, des contributions antérieures de différents partenaires internes ou externes, des documents métiers proposés par les différentes administrations centrales.

Une liste indicative de ces documents figure en annexe 2.

Cette documentation sera bien sûr amenée à évoluer, au fil des entretiens et travaux de la mission.

#### 5. Démarche et phasage

Le Ministre a annoncé la mission dans plusieurs instances, et il décidera de l'opportunité et des modalités de diffusion du rapport, qui sera rédigé dans la perspective d'une diffusion large.

La mission peut être décomposée en différentes étapes successives.

##### a. Cadrage avec les commanditaires

Dès la désignation des missionnés et jusqu'à la finalisation de la présente note de cadrage, l'enjeu principal est d'inventorier les principales attentes des commanditaires de la mission.

Elle se conclut par une demande d'audience avec le directeur de Cabinet du Ministre.

##### b. Consultations des parties prenantes

Parallèlement, la mission cherche à recueillir les attentes, avis et éventuelles propositions des parties prenantes, en s'appuyant chaque fois que c'est possible sur des représentants constitués.

Sera ainsi sollicité un large éventail de structures ou de personnes qualifiées, tant en interne au MAA qu'en externe.

Une liste prévisionnelle de contacts est présentée en annexe 3.

S'agissant de la consultation des organisations syndicales, il est prévu de leur adresser un message par mail avant l'été pour confirmer le lancement de la mission avec transmission de deux documents : le premier descriptif de la mission de cadrage allégée et le second sous forme d'une liste de sujets et questions sur lesquels chaque organisation sera amenée soit à envoyer des contributions soit à s'exprimer lors de réunions bilatérales à programmer à la rentrée.

Il convient de noter que différents groupes de travail sont actuellement animés par les administrations centrales sur des sujets recoupant très largement l'objet de la présente mission (projet stratégique de la DGAI, Copil DGPE services déconcentrés, COPIL SG DDT(M) – G13, ...). Il est prévu de consulter ces différents groupes de réflexion dans une forme qui reste à déterminer.

La mission sollicitera des contributions écrites selon des modalités et un calendrier qui restent à préciser.

Enfin, si les travaux de la mission le nécessitent, il pourrait être organisé des ateliers de travail sur des thématiques spécifiques.

## **6. Suivi de la mission**

---

Au-delà de l'organisation interne au CGAAER et du travail qui sera réalisé d'une part avec le vice-président du CGAAER (2 à 3 réunions au cours de la mission), et d'autre part avec le superviseur de la mission (président de la section 6) via une réunion mensuelle de travail, la mission propose des temps d'échanges formalisés avec les différents commanditaires.

Ainsi, la mission propose d'installer un comité de suivi (CS) afin de rendre compte de l'avancement des travaux et de permettre à la mission de nourrir sa réflexion quant aux alternatives susceptibles d'être explorées. La mission propose d'inviter à ce CS les responsables des DAC (SG, DGAI, DGER, DGPE), et les responsables des groupements des SD (DRAAF, DDT(M), DDPP) et le RAPS. Ce CS sera réuni 3 fois maximum au cours de la mission, en fonction de l'avancement de la mission.

Une première réunion du comité de suivi sera programmée première quinzaine de juillet pour présenter le cadrage de la mission.

## **7. Finalisation du rapport et présentation**

---

La mission formulera ses analyses et propositions dans un rapport écrit, accompagné d'un diaporama de présentation.

La mission proposera des rencontres bilatérales avec les directeurs d'administration centrale, en fin de mission.

## **8. Calendrier d'exécution et jalons**

---

Les propositions de la mission sont attendues d'ici la fin de cette année 2021.

Les dates approximatives de fin de phase sont :

- Cadrage :
  - Projet de lettre de cadrage : 15 juin 2021
  - Echange avec le VP du CGAAER sur la lettre de cadrage : deuxième quinzaine de juin
- Comités de suivi :
  - De lancement (présentation du cadrage et de l'organisation des travaux) : juillet 2021
  - Intermédiaire : 31 octobre 2021
  - Final : décembre 2021
- Consultations et entretiens : 31 octobre 2021
- Travaux via questionnaire et/ou ateliers : 31 octobre 2021
- Entretiens bilatéraux DAC (à leur demande) : 2ème quinzaine de novembre
- Rapport final : fin décembre 2021



## Annexe 3 : Liste des personnes rencontrées

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
<p>Comité de suivi :</p> <p>Les directeurs des directions d'administration centrale (SG, DGPE, DGAI, DGER)</p> <p>Les responsables des groupements des services déconcentrés (DRAAF, DDT(M), DD(ETS)PP)</p> <p>Le réseau d'appui aux personnes et aux structures (RAPS)</p> <p>Le CGAAER: le président section 6: gestion publique et réforme de l'État</p> <p>Les membres de la mission</p>	MAA		<p>22/07/2021</p> <p>16/11/2021</p> <p>17/12/2022</p>
DELAPORTE Sophie	MAA - SG	Secrétaire générale	04/11/2021
MERILLON Philippe	MAA - SG	Secrétaire général adjoint	12/05/2021
CROZAT Anne	MAA - SG	Adjointe à la secrétaire générale, déléguée au pilotage et à la transformation	<p>12/05/2021</p> <p>16/06/2021</p> <p>04/11/2021</p>
MENNA Domenico	MAA - SG	Chef du bureau de la transformation et des relations avec les services	<p>16/06/2021</p> <p>16/07/2021</p>
DIEFENBACHER Tristan	MAA - SG	Chef du bureau du pilotage du budget et des effectifs, contrôleur de gestion ministériel	<p>16/06/2021</p> <p>16/07/2021</p>
Jean-Paul TAISNE	MAA - SG	Chef de projet maîtrise d'ouvrage Nomade et Valse MOA MAA Salsa	<p>16/06/2021</p> <p>16/07/2021</p>
SEVENO Vincent	MAA - SG	Chef du bureau du pilotage des projets de modernisation	16/06/2021
AUZARY Philippe	MAA - SG	Adjoint au Directeur du service des affaires financières, sociales et logistique	19/11/2021
TEJEDOR Philippe	MAA - SG	Ingénieur général d'appui aux personnes et aux structures (MAPS Sud)	22/06/2021
Tous les IGAPS réunis en séminaire	MAA - SG	Réseau d'appui aux personnes et aux structures	07/07/2021
MOULINIER Alain	MAA - CGAAER	Vice-président du conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux	<p>17/06/2021</p> <p>14/12/2021</p>

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
BASTOK Janice	MAA – CGAAER	Membre Mission relative au rôle et à la place des EPLEFPA, en lien avec les DRAAF et les DDI, dans la mise en œuvre des politiques publiques du MAA	24/11/2021
POTTIER Pascale	MAA - CGAAER	Mission relative au rôle et à la place des EPLEFPA, en lien avec les DRAAF et les DDI, dans la mise en œuvre des politiques publiques du MAA	24/11/2021
DELZANT Eric	MI - IGA	Mission inter-inspection des DDI – état des lieux et perspectives de coopération interdépartementales	01/02/2022
GIBON Christophe	MAA - CGAAER	Mission inter-inspection des DDI – état des lieux et perspectives de coopération interdépartementales	01/02/2022
DERAY Mireille	MAA - CGAAER	Mission inter-inspection des DDI – état des lieux et perspectives de coopération interdépartementales	01/02/2022
BADUEL Valérie	MAA - DGER	Directrice générale de l'enseignement et de la recherche	10/05/2021 08/11/2021
MAURER Luc	MAA - DGER	Directeur général adjoint de l'enseignement et de la recherche	10/05/2021
METRICH-HECQUET Valérie	MAA - DGPE	Directrice générale de la performance économique et environnementale des entreprises	09/11/2021
VIBERT Marie-Agnès	MAA - DGPE	Cheffe du service Gouvernance et gestion de la PAC	26/05/2021 09/11/2021
MERILLON Édith	MAA - DGPE	Sous-directrice Gouvernance et pilotage	26/05/2021
HENNEBELLE Marie	MAA – DGPE	Cheffe du bureau performance, méthode et réseaux, sous-direction gouvernance et pilotage	26/05/2021
BUCAILLE Annick	MAA - DGPE	Chargée de mission animation réseaux – Simplification, bureau performance, méthode et réseaux	26/05/2021
REALLON Sylvain	MAA - DGPE	Sous-directeur filières forêt-bois, cheval et bioéconomie	28/09/2021

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
MELLIER Isabelle	MAA - DGPE	Adjointe au sous-directeur filières forêt-bois, cheval et bioéconomie	28/09/2021
LEGRIS Jean-Christophe	MAA - DGPE	Chef du bureau réglementation et opérateurs forestiers	28/09/2021
DEGERY Nathalie	MAA - DGPE	chargée de mission programme forêt-bois-relations SD, bureau réglementation et opérateurs forestiers	28/09/2021
FERREIRA Bruno	MAA - DGAL	Directeur général de l'alimentation	20/05/2021
ALAVOINE Virginie	MAA - DGAL	Cheffe du service des actions sanitaires GT Faire émerger une politique sanitaire de l'Etat en région, plan stratégique de la DGAL	20/05/2021 27/01/2021
MARTINS FERREIRA Charles	MAA - DGAL	Sous-directeur de l'Europe, de l'international et de la gestion intégrée du risque	20/05/2021
SAPPEY Philippe	MAA - DGAL	Sous-directeur du pilotage des ressources et des services	20/05/2021
PREVOST Cédric	MAA - DGAL	Sous-directeur de l'accompagnement des transitions alimentaires et agroécologiques	01/12/2021
DONGUY Marie-Pierre	MAA - DGAL	Cheffe de la brigade nationale d'enquêtes vétérinaires et phytosanitaires GT Réaffirmer les principes de responsabilisation des partenaires et de chacun des échelons administratifs, plan stratégique de la DGAL	03/02/2022
CHASSANDRE Christophe	MTE - SG	Chef du service du pilotage et de l'évolution des services	18/06/2021
BEAUMEUNIER Virginie	MEFR - DGCCRF	Directrice générale	
SCHWOB André	MEFR - DGCCRF	Chef du service du soutien au réseau	03/03/2022
BIOLLEY-COORNAERT Annick	MEFR - DGCCRF	Sous-directrice produits et marchés agroalimentaires – sous-direction 4	03/03/2022

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
FOUCHE Jean	MEFR-DGCCRF	Chef de l'inspection générale des services	03/03/2022
CAZIN Pascale	DRAAF Nouvelle Aquitaine	Directrice régionale adjointe GT Réaffirmer les principes de responsabilisation des partenaires et de chacun des échelons administratifs, plan stratégique de la DGAL	03/02/2022
BOSSY Anne	DRAAF Grand Est Groupement des DRAAF	Directrice régionale Présidente	03/06/2021 15/10/2021 06/12/2021
SANSEAU Armand	DRAAF Pays de Loire	Directeur régional	15/10/2021 06/12/2021
MARCHAL NGUYEN Régine	DRAAF Auvergne Rhône Alpes	Directrice régionale adjointe	15/10/2021 06/12/2021
Anne BRONNER	DRAAF Bourgogne Franche Comté	Directrice régionale adjointe	15/10/2021
AUGIER Pascal	DAAF La Réunion	Directeur régional	28/03/2022
PAPADOPOULOS Pierre	Préfecture Guyane	Directeur Général des Territoires et de la Mer	07/01/2022
CALLAND Boris	DRAAF Auvergne Rhône Alpes	Chef du service régional d'économie agricole	15/10/2021
DENIAUD Lena	DRAAF Centre Val de Loire	Cheffe du service régional d'économie agricole et rurale	15/10/2021
JACQUET Sophie	DRAAF Bourgogne Franche Comté	Cheffe du service régional de l'alimentation	15/10/2021
PREAU Jean-Michel	DRAAF Bretagne	Chef du service régional de l'alimentation	15/10/2021

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
SKRABO Sylvain	DRAAF Grand Est	Chef du service régional de l'information statistique et économique	15/10/2021
LABRUYERE Pierre	DRAAF Occitanie	Chef du service FranceAgriMer	15/10/2021
SANNER Geneviève	DRAAF Normandie	Cheffe du service régional milieux agricoles et forêt	15/10/2021
PRUDHON-DESGOUTTES Nathalie	DRAAF Auvergne Rhône Alpes	Directrice régionale adjointe, Cheffe du Service Régional de Formation et. Développement	15/10/2021
MOLLEZ Sandrine	DRAAF Grand Est	Secrétaire générale	15/10/2021
COSTAZ Anne	DDPP Saône et Loire Association des DD(ETS)PP	Directrice départementale  Présidente	29/06/2021 29/10/2021 06/12/2021
BAZIN Laurent	DDPP Loire Association des DD(ETS)PP	Directeur départemental  Vice-Président	29/06/2021 29/10/2021 06/12/2021
CHENUT Guillaume	DDPP Loire Atlantique Association des DD(ETS)PP	Directeur départemental  Administrateur	29/06/2021 29/10/2021 06/12/2021
GUERIN Christine	DDPP Loir- et-Cher Association des DD(ETS)PP	Directrice départementale  Administratrice	29/10/2021
LECOULS Pierre	DDPP Oise Association des DD(ETS)PP	Administrateur	29/10/2021
FAJARDI Véronique	DDPP Alpes Maritimes	Directrice départementale	29/10/2021
SCHENFEIGEL Yves	DDT Haute- Garonne	Directeur départemental	08/07/2021 06/12/2021
MARY Laurent	DDTM Calvados	Directeur départemental	08/07/2021

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
BESSIN Pierre	DDTM Côtes D'Armor	Directeur départemental	08/07/2021 08/10/2021 06/12/2021
REGNIER Elise	DDT Loire	Directrice départementale	08/10/2021 06/12/2021
VALADE Laure	DDT Aveyron	Directrice départementale adjointe	08/10/2021
ROGY Catherine	DDT Marne	Directrice départementale	08/10/2021
POUPARD Fabienne	DDT Sarthe	Directrice départementale adjointe	08/10/2021
BARBERA Pierre	DDTM Loire Atlantique	Directeur départemental adjoint	08/10/2021 06/12/2021
CADENEL Brigitte	DDT Hautes Alpes	Cheffe du service agriculture et espaces ruraux	08/10/2021
TORRES Delphine Cheffe de Service SADR -DDT 12 CADENEL Brigitte cheffe SAER – DDT05 PAUL Ludovic (Responsable EAR) DDT 25 ZANDITENAS Michael chef SDEA - DDTM 85	DDT(M) G13	Chefs de services d'économie agricole	6 juillet 2021
PLASSAIS Isabelle	EPLFPA CLERMONT FERRAND (site de MARMILHAT )	Association des directeurs (et adjoints) d'EPL - Association des personnels Directrice Présidente	11/01/2022
POIRIER Fanny	CFPPA COTE SAINT ANDRE	Association des directeurs de CFPPA Directrice Vice-présidente	11/01/2022
HOBENICHE Catherine	FO SNAMA	Secrétaire générale	30/09/2021
TOUZET Stéphane	FO SNTMA	Secrétaire générale	30/09/2021
LEROY Jean-Christophe	FO SNIAE	Secrétaire générale	30/09/2021
LEMAIRE Etienne	FO SNERMA	Membre du bureau	30/09/2021
HARNICHARD Martine	UNSA AAF	Secrétaire générale	04/10/2021

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
CERISIER Emilie	UNSA AAF	Secrétaire générale adjointe	04/10/2021
STEUX Alain	UNSA AAF	Secrétaire générale adjoint	04/10/2021
DAUTRAIX Laurence	FSU SNETAP	Secrétaire générale adjointe secteur politique scolaire et laïcité	11/10/2021
PINAULT Claire	FSU SNETAP	membre du bureau national	11/10/2021
DUPAS Fabienne	FSU	Technicienne - SNETAM	11/10/2021
Olivier SANTOUL	FSU	Co-secrétaire général	11/10/2021
Philippe BERANGER	FSU	Membre du bureau	11/10/2021
COLSON Fabrice	CGT AGRI	Représentant en DRAAF Grand est	11/10/2021
LAPOTRE Olivier	ALLIANCE DU TREFLE	Président du SNISPV	05/10/2021
LUCAS Frédérique	ALLIANCE DU TREFLE	Secrétaire générale de la CFTC-MAE	05/10/2021
DUCHEMIN Hélène	ALLIANCE DU TREFLE	Secrétaire générale adjointe d'EFA- CGC	05/10/2021
Annick PINARD	ALLIANCE DU TREFLE	secrétaire coordonnatrice de l'Alliance du Trèfle	05/10/2021
REVEL Laure	CFDT	Co-secrétaire générale du SPAgri- CFDT	18/10/2021
MOINARD Jacques	CFDT	Co-secrétaire général du SPAgri CFDT	18/10/2021
COULON Claudine	CFDT	Conseillère syndicale du SPAgri-CFDT	18/10/2021
BAULAND Gisèle	CFDT	Secrétaire fédérale SGEN-CFDT	18/10/2021
VIGREUX Benoit	CFDT	Représentant DRAAF Grand Est	18/10/2021
AVELIN Christine	FAM	Directrice générale	21/09/2021

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
BORZEIX Véronique	FAM	Directrice générale adjointe	21/09/2021
MASSON Lucilia	FAM	Cheffe du service inspection générale et appui aux régions	21/09/2021
VOISINE Charlotte	FAM	Cheffe du service appui au pilotage	21/09/2021
KUNTGEN Jean-François	FAM	Secrétaire général	21/09/2021
Marc CASTAINGS	FAM	Secrétaire général adjoint	21/09/2021
LE MOING Stéphane	ASP	Président directeur général	20/10/2021
PROJETTI François	ASP	Directeur général délégué	20/10/2021
WINDSOR Sébastien	APCA	Président	08/12/2021
CHMITELIN Isabelle	APCA	Directrice générale	08/12/2021
MUNCH Bertrand	ONF	Directeur général	26/01/2022
ROUSSET Olivier	ONF	Directeur général adjoint	26/01/2022
BAREAU Anne-Marie	CNPF	Présidente	16/02/2022
PESME Xavier	CNPF	Directeur général adjoint	16/02/2022
LE BRETON Yves	ANCT	Directeur général	25/01/2022
MARINGE Stéphanie	ANCT	Cheffe de cabinet	25/01/2022
SAILLANT Simone	ANCT- Direction Territoires et Ruralités	Directrice du programme Montagne et Ruralités	25/01/2022
JACOB Olivier	MI - DMAT	Préfet, directeur de la modernisation et de l'administration territoriale (DMAT)	20/12/2021
DELACROX Jean Gabriel	MI - DMAT	Sous-directeur de l'administration territoriale	20/12/2021
ROUSSEL Frédéric	MI - DMAT	Chef du bureau de la coordination, de l'animation et de la modernisation (BCAM)	20/12/2021
DUTARD-LAGILLE Theodore	MI - DMAT	Chargé de mission au sein du BCAM	20/12/2021
JUNIER Alexandre	MI - DMAT	Chargé de mission au sein du BCAM	20/12/2021

Nom Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
Xavier BRUNETIERE	Etat territorial	Préfet du Gers	26/01/2022
MIRMAND Christophe,	Etat territorial	Préfet de la région Provence Alpes Côte d'Azur (PACA)	27/01/2022
SCHONEMANN Philippe	Etat territorial	Secrétaire général adjoint pour les affaires régionales (SGAR PACA)	27/01/2022
ROUVE Stéphane	Etat territorial	Préfet de l'Aube	03/02/2022
BERTHIER Emmanuel	Etat territorial	Préfet de la région Bretagne	24/02/2022
MAZENC Philippe	Etat territorial	Secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR Bretagne)	24/02/2022
MARIA Sébastien	Etat territorial	Adjoint au secrétaire général pour les affaires régionales, (SGAR Bretagne)	24/02/2022
CANAYER Agnès	Sénat	Sénatrice de la Seine-Maritime Vice-Présidente de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation//	04/01/2022
KERROUCHE Eric	Sénat	Sénateur des Landes Vice-Président de la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation	04/01/2022
CLOANEC MORIN Karine ruraux	AMF	co présidente de la commission communes et territoires ruraux	06/01/2022
FOURNEAU Nathalie	AMF	Responsable département aménagement des territoires	06/01/2022
DELAERE- PAPIN Pauline	AMF	Conseillère technique	06/01/2022
GROS Michel	AMRF	Vice-Président de l'AMRF, Président des maires ruraux du Var, Maire de La Roquebrussanne	19/01/2022
SZABO Cédric	AMRF	Directeur	19/01/2022
FOURNIER Charlie	AMRF	Juriste en charge de la loi 3DS Chargé de mission Ingénierie	19/01/2022
AUSSIGNAC Hélène	Régions de France	Conseillère agriculture, agro-alimentaire, pêche et forêt	10/02/2022

<b>Nom Prénom</b>	<b>Organisme</b>	<b>Fonction</b>	<b>Date de rencontre</b>
ROUILLE Joël	FREDON France	Président	09/02/2022
PECHAMAT Olivier	FREDON France	Directeur général	09/02/2022
MOULIN Christophe	GDS France	Président	10/02/2022
JEANNE Stéphane	GDS France	Secrétaire Général	10/02/2022
Kristel GACHE	GDS France	Co-directrice	10/02/2022
LEVEQUE Michel	Cabinet MAA	conseiller enseignement agricole, formation, apprentissage, emploi	23/03/2022

## Annexe 4 : Liste des sigles utilisés et lexique

Acronyme	Signification
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AMF	Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité
AMI	Appel à manifestation d'intérêt
AMRF	Association des maires ruraux de France
ANCT	Agence nationale de la cohésion des territoires
AOP	Appellation d'origine protégée
APCA	Assemblée permanente des chambres d'agriculture
BEGES	Bilan des émissions de gaz à effet de serre
CEREMA	Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CGEDD	Conseil général pour l'environnement et le développement durable
CNASEA	Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles
CNPF	Centre national de la propriété forestière
COVID	Corona virus disease, maladie provoquée par le corona virus
CPER	Contrat de plan État-région
DDI	Direction départementale interministérielle
DDT(M)	Direction départementale des territoires (et de la mer)
DD(ETS)PP	Direction départementale de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations
DPB	Droits à paiements de base
DRAAF	Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
DRAC	Direction régionale des affaires culturelles
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
EGalim	États généraux de l'alimentation
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FEAGA	Fonds européen agricole de garantie
FNB	Foncier non bâti
GIEE	Groupement d'intérêts économiques et environnementaux
HVE	Haute valeur environnementale
ICHN	Indemnité compensatoire de handicaps naturels
IGA	Inspection générale de l'administration
IGN	Institut national de l'information géographique et forestière
IGP	Indication géographique protégée
INRAE	Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
LEADER	Liaison entre actions de développement de l'économie rurale
LOA	Loi d'orientation agricole
MAA	Ministère de l'agriculture et de l'alimentation
MAEC	Mesure agroenvironnementale et climatique
MAPTAM	Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles
MCTRCT	Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales
MTE	Ministère de la transition écologique
NOTRe	Nouvelle organisation territoriale de la République
OFB	Office français de la biodiversité
OIE	Organisation mondiale de la santé animale
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONF	Office national des forêts

PAC	Politique agricole commune
PACA	Provence – Alpes – Côte d’azur
PAEC	Projet agroécologique et climatique
PAT	Projet alimentaire territorial
PCAET	Plan climat - air – énergie territorial
PCET	Plan climat – énergie territorial
PETR	Pôle d'équilibre territorial et rural
PLU	Plan local d'urbanisme
PLU(l)	Plan local d'urbanisme intercommunal
PN	Parc national
PNA	Programme national de l'alimentation
PNAN	Programme national de l'alimentation et de la nutrition
PNNS	Programme national nutrition santé
PNSE	Plan national santé environnement
PNNS	Programme national nutrition santé
PNR	Parc naturel régional
PSE	Paielements pour services environnementaux
PSG	Plan simple de gestion
SAGE	Schéma d'aménagement et de gestion des eaux
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SD	Services déconcentrés
SDAGE	Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux
SGAR	Secrétariat général pour les affaires régionales
SIG	Système d'information géographique
SRADDET	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
SRADT	Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire
SRB	Stratégie régionale de biodiversité
SRDAF	Schéma régional de développement agricole et forestier
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture
ZRR	Zone de revitalisation rurale

## Lexique

- **Autonomie ou indépendance agricole, alimentaire**

*L'autonomie alimentaire est une notion technique qui s'applique au niveau d'une unité de consommation pouvant être une exploitation agricole, un territoire, un pays, un ensemble de pays.*

*Possibilité pour une unité de production (exploitation agricole, territoire, pays, ensemble de pays) de s'administrer librement dans un cadre déterminé et à générer des revenus suffisants pour répondre aux besoins.*

*Elle pose aussi la question de la dépendance à la logistique et au transport, à l'énergie et aux matières premières, à la main d'œuvre saisonnière d'origine étrangère ainsi qu'aux technologies et aux data.*

- **Autosuffisance agricole, alimentaire**

*Situation d'un territoire dont la production couvre les besoins agricoles et alimentaires de la population (aliments variés assurant durablement sa nourriture)*

*Elle peut se traduire par un ratio : taux d'autosuffisance (production intérieure du produit ou du groupe de produits / consommation intérieure du produit ou du groupe de produits).*

- **Biodiversité** <sup>60</sup>

« La biodiversité (ou diversité biologique) est définie comme la variabilité des organismes vivants, de toute origine, y compris, entre autres, les écosystèmes terrestres, marins et autres écosystèmes aquatiques et les complexes écologiques dont ils font partie. Cela comprend la diversité au sein des espèces et entre espèces ainsi que celle des écosystèmes. (Convention sur la Diversité Biologique, 1992, article 2) »

- **Ecosystème** <sup>61</sup>

« Un écosystème désigne un complexe dynamique de populations végétales, animales et de micro-organismes (biocénose), associées à leur milieu non-vivant (biotope) et interagissant en tant qu'unité fonctionnelle. »

- **Fonctions écologiques** <sup>62</sup>

« Les fonctions écologiques désignent les phénomènes propres à un écosystème et qui résultent de la combinaison de son état, des structures et des processus écologiques et qui se déroulent avec ou sans la présence de l'Homme. L'état d'un écosystème désigne sa condition physique, chimique et biologique à un moment donné. Sa structure correspond à la nature des entités biotiques et abiotiques qui le composent ainsi que les relations qui existent entre ces entités. Un processus écologique désigne une suite d'opérations ou d'événements ayant lieu au sein d'un écosystème ».

- **Relocalisation des productions**

Retour au sein d'un territoire d'une activité de production, ainsi que des activités de production de matières premières et d'intrants ou de services (main d'œuvre, logistique) qui lui sont nécessaires.

Pour la relocalisation comme pour la sécurité alimentaire, le périmètre du territoire envisagé introduit la notion de distance dans les paramètres de l'accessibilité aux produits et aux intrants.

Du point de vue de l'entreprise, la relocalisation peut se définir comme le rapatriement dans le périmètre économique d'origine (UE, pays d'origine) de tout ou partie d'une activité de production de biens ou de services précédemment délocalisée dans un pays tiers à faibles coûts salariaux. La relocalisation de tout ou partie de la chaîne d'approvisionnement vise à réduire la dépendance de l'entreprise vis-à-vis de fournisseurs externes (asiatiques notamment).

Du point de vue des territoires, la relocalisation économique désigne un changement d'implantation géographique de tout ou partie des activités d'une entreprise, conduisant à rapprocher les lieux de production des lieux de consommation. Elle vise alors à dynamiser l'emploi local et à réduire l'empreinte carbone des activités.

La relocalisation conduit à une réorganisation de la « chaîne de valeur », dans le but de la sécuriser. La chaîne de valeur est l'ensemble des étapes par lesquelles des entreprises en interrelations économiques (par exemple au sein d'une filière) mettent leurs activités de production, de transformation et de commercialisation en adéquation avec les demandes des consommateurs, chaque entreprise cherchant à optimiser son positionnement pour en tirer un avantage concurrentiel.

La mondialisation, en décomposant les processus de fabrication en fonction des avantages respectifs que procurent les différents pays, a fragmenté les chaînes de valeur.

« Activité relocalisée » et « circuit court » ne sont pas des notions synonymes : la relocalisation réduit les distances géographiques, le circuit court réduit le nombre d'acteurs de la chaîne de valeur (certains auteurs parlent de circuits courts de proximité et de circuits courts éloignés : ex. un producteur breton approvisionnant directement un restaurant parisien).

---

<sup>60</sup> EFESE l'essentiel du cadre conceptuel – Théma – Juin 2016

<sup>61</sup> EFESE l'essentiel du cadre conceptuel – Théma – Juin 2016

<sup>62</sup> EFESE l'essentiel du cadre conceptuel – Théma – Juin 2016

- **Sécurité alimentaire**

*" La sécurité alimentaire est assurée lorsque tous les êtres humains ont, à tout moment, la possibilité physique, sociale et économique de se procurer une nourriture suffisante, saine et nutritive leur permettant de satisfaire leurs besoins et préférences alimentaires pour mener une vie saine et active".<sup>63</sup>*

*La sécurité alimentaire repose sur 4 piliers :*

- *l'accès (capacité de produire sa propre alimentation et donc de disposer des moyens de le faire, ou capacité d'acheter sa nourriture et donc de disposer d'un pouvoir d'achat suffisant pour le faire, infrastructures disponibles...),*
- *la disponibilité (quantités suffisantes d'aliments qu'ils proviennent de la production intérieure, de stocks, d'importation ou d'aides...),*
- *l'utilisation (des aliments et des régimes alimentaires, d'un point de vue nutritionnel, sanitaire mais aussi socio-culturel...),*
- *la stabilité (des capacités d'accès et donc des prix et du pouvoir d'achat, des disponibilités et de la qualité des aliments et des régimes alimentaires, des infrastructures, du climat et du régime politique...).*

*Il convient de distinguer sécurité alimentaire et sécurité sanitaire des aliments (en anglais food safety).*

*La sécurité sanitaire des aliments garantit l'innocuité, l'hygiène et la salubrité des produits alimentaires. Elle constitue l'une des composantes de la sécurité alimentaire.*

- **Souveraineté agricole, alimentaire, forestière**

*Capacité, en général d'un pays, à maîtriser l'approvisionnement agricole, alimentaire ou forestier des populations et des industries du pays, par ses propres productions ou par l'importation.*

*La souveraineté alimentaire relève du droit des pays à définir leur propre politique agricole et alimentaire.*

*Cette notion a été développée et présentée pour la première fois par Via Campesina lors du Sommet mondial de l'alimentation (1996) et a été ensuite précisée et adoptée par plus de 400 ONG sous la formulation suivante : "La souveraineté alimentaire est le droit des peuples, des communautés et des pays de définir, dans les domaines de l'agriculture, du travail, de la pêche, de l'alimentation et de la gestion forestière, des politiques écologiquement, socialement, économiquement et culturellement adaptées à leur situation unique. Elle comprend le droit à l'alimentation et à la production d'aliments, ce qui signifie que tous les peuples ont le droit à des aliments sûrs, nutritifs et culturellement appropriés et aux moyens de les produire et qu'ils doivent avoir la capacité de subvenir à leurs besoins et à ceux de leurs sociétés. La souveraineté alimentaire est le droit des pays de définir leur propre politique agricole et alimentaire, de protéger et réglementer leur production et leurs échanges agricoles avec un objectif de développement durable et de déterminer leur degré d'autonomie alimentaire, dans des conditions de travail et de rémunération décentes."*

*Au-delà de la sécurité alimentaire, qui concerne la quantité d'aliments disponibles, la souveraineté alimentaire accorde une importance particulière aux conditions sociales et environnementales de production des aliments.*

*Elle vise un accès plus équitable aux terres cultivables par les paysans et prône des techniques agricoles qui favorisent leur autonomie.*

---

<sup>63</sup> La Banque mondiale et FAO

## Annexe 5 : Liste des principaux textes de références

Ministre		Décret n° 2020-881 du 15 juillet 2020 relatif aux attributions du ministre de l'agriculture et de l'alimentation
DAC	SG et DAC	décret n° 87-389 du 15 juin 1987 modifié relatif à l'organisation des services d'administration centrale ; décret n° 2008-636 du 30 juin 2008 modifié fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère chargé de l'agriculture, de l'alimentation et de la pêche ;
	DGAI	Arrêté du 25 mars 2021 portant organisation de la direction générale de l'alimentation
	DGER	Arrêté du 20 décembre 2019 modifiant l'organisation de l'administration centrale du ministère chargé de l'agriculture
	DGPE	Arrêté du 30 mars 2015 portant organisation et attributions de la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (modifié 20 décembre 2019)
DRAAF		Décret du 29 avril 2010
DDI	DDT(M)	Décret du 3 décembre 2009
	DD-PP	Décret du 3 décembre 2009
	DDETSPP	Idem modifié par Décret du 9 décembre 2020
Etablissements publics	ASP	articles L 313-1, L 313-2 et l'article D 313-13 et suivants du code rural et de la pêche maritime
	FAM	article L. 621-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime
	Chambres d'Agriculture	Article L510-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime.



## Annexe 6 : Bibliographie

### Principaux travaux d'analyse et de conseil exploités pour la mission

- « One Health » – Une seule santé, santé humaine, animale, environnement : les leçons de la crise - Contribution du Conseil scientifique COVID-19 – février 2022
- Les clauses miroirs à l'épreuve des réalités du commerce international - Jacques CARLES, Alessandra KIRSCH - Agriculture Stratégie - octobre 2021
- Plan blanc « une seule santé » - Académie d'agriculture de France - novembre 2021
- Accompagner la transition agroécologique - Cour des comptes - octobre 2021
- En campagne pour l'agriculture de demain : propositions pour une souveraineté alimentaire durable - Institut Montaigne - octobre 2021
- Pour une alimentation saine et durable : analyse des politiques publiques de l'alimentation en France - France stratégie - septembre 2021
- Les états d'urgence : la démocratie sous contraintes - étude annuelle 2021 - Conseil d'Etat - La documentation Française - juillet 2021
- Rapport au ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation du groupe de travail « Gestion des risques et développement de l'assurance récolte » du Varenne agricole de l'eau et de l'adaptation au changement climatique - Frédéric DESCROZAILLE, député du val de Marne et président du groupe de travail – MAA – juillet 2021
- Rapport public annuel 2021 Tome 2 - Le réseau des Chambres d'agriculture : une restructuration à achever pour plus d'efficacité - Cour des comptes - mars 2021
- Évaluation des actions financières du programme Écophyto - Anne DUFOUR, Claude RONCERAY, Mireille GRAVIER-BARDET, Louis HUBERT, Pierre DEPROST - CGAAER-CGEDD-IGF - mars 2021
- Techniciens du premier grade en abattoirs et situation d'inaptitude professionnelle - Observatoire des missions et des métiers (OMM) - mars 2021
- Les aménités rurales et leur prise en compte dans la décision publique, Réconcilier aménagement du territoire, environnement et agriculture - Marie-Louise SIMONI, Christophe PATIER, Philippe SIMON, Jean-Jacques KÉGELART, Michel PY et Lionel RIMOUX - CGAAER-CGEDD-IGA - novembre 2020
- L'impact de la transformation numérique sur les métiers du ministère de l'agriculture et de l'alimentation - Hervé DURAND, Nicolas PETIT, Frédéric POISSON, Philippe SCHNÄBELE – CGAAER n°19057- octobre 2020
- Les collectivités et l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) au défi de l'ingénierie dans les territoires - Rapport d'information n° 591 (2019-2020) - délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation Josiane COSTES, Charles GUENÉ - Sénat - juillet 2020
- La forêt et la filière bois à la croisée des chemins : l'arbre des possibles - Anne-Laure CATTELOT, Députée du Nord - juillet 2020

- Des comportements alimentaires déclarés aux comportements alimentaires réels : mesurer et comprendre les écarts pour améliorer l'action publique - Service de la Statistique et de la Prospective du ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation – Notes et études socio-économiques n° 47 - juillet 2020
- Vers une alimentation durable : Un enjeu sanitaire, social, territorial et environnemental majeur pour la France - rapport d'information n° 476 (2019-2020) - délégation à la prospective Françoise CARTRON, Jean-Luc FICHET – Sénat - mai 2020
- Sept nouvelles DRAAF, cinq ans après - Bilan organisationnel et social de la réforme régionale de 2015 - Charles GENDRON, Claude RONCERAY - CGAAER n°19087 - mai 2020
- Climat, santé : mieux prévenir, mieux guérir : accélérer la transition juste pour renforcer notre résilience aux risques sanitaires et climatiques - Rapport spécial - Haut conseil pour le climat - avril 2020
- Une prospective des agricultures et des forêts « AGRI 2050 - françaises à l'horizon 2050 » - Thierry BERLIZOT, Barbara BOUR-DESPREZ, Hervé LEJEUNE, Élisabeth MERCIER, Marie-Lise MOLINIER, Geneviève REY, Yves RIOU, Philippe SEINGER, Jacques TEYSSIER D'ORFEUIL, Henri-Luc THIBAUT - CGAAER n°18066 - janvier 2020
- Trajectoires d'établissements et réformes de l'État - Retour d'expérience à partir de trois opérateurs du ministère de l'agriculture et de l'alimentation - Patrick DEDINGER, Geneviève REY, Claude RONCERAY, Philippe SCHNÄBELE - CGAAER n°18094 - octobre 2019
- Évaluation du contrat d'objectifs et de performance (COP) 2016-2020 de l'office national des forêts (ONF) - proposition de pistes d'évolution - Jean-Pierre DALLE, Christian BARTHOD, Jean-Baptiste CUISINIER, Véronique BIED-CHARRETON, Claude RONCERAY, SAMUEL BERGER - CGEDD-CGAAER-IGA-IGF - juillet 2019
- L'attractivité des métiers de l'inspection en abattoirs - Observatoire des missions et des métiers (OMM) - mars 2019
- Prise en compte des territoires dans les politiques du ministère en charge de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt - Catherine de MENTHIERE, Hélène de COMARMOND, Roland RENOULT - CGAAER n°17078 - février 2019
- Missions dites de Service Public confiées au réseau des Chambres d'agriculture - Bertrand GAILLOT, Françoise THEVENON-LE MORVAN - CGAAER n°18068 - octobre 2018
- Synthèse des évaluations des conditions de mise en œuvre du nouveau conseil aux territoires par les DDT(M) - Sylvie MATHON, Lionel RIMOUX - CGEDD n° 011949-01 - septembre 2018
- Alimentation favorable à la santé - avis n°81 - Conseil national de l'alimentation - septembre 2018
- Les métiers relatifs à la santé et la protection des végétaux - Observatoire des missions et des métiers (OMM) - juillet 2018
- L'articulation des différents contrats « territoriaux » en zone rurale - Madeleine ASDRUBAL, Christophe PATIER, Philippe SCHNÄBELE - CGAAER n°17077 - juillet 2018
- Les nouvelles chambres régionales d'agriculture : constats et perspectives - Bertrand GAILLOT, Yves RIOU, Yves GRANGER - CGAAER n° 17068 - juillet 2018

- Les services déconcentrés de l'État : Clarifier leurs missions, adapter leur organisation, leur faire confiance - Cour des Comptes – décembre 2017
- Acteurs de la société civile : que pensent-ils de l'action du ministère de l'agriculture et de l'alimentation ? - Emmanuelle BOUR-POITRINAL, Geneviève JOURDIER, Brigitte JUMEL, Hervé LEJEUNE, Christophe PATIER, Geneviève REY, Jacques TEYSSIER D'ORFEUIL, Sophie VILLERS - CGAAER n°17028 - juillet 2017
- Quelle France dans 10 ans ? - France Stratégie – juin 2014
- L'action publique et sa modernisation : la réforme de l'État, mère de toutes les réformes - Terra nova – décembre 2013
- Rapport d'activité de la DGAL, 2021 la Direction générale de l'alimentation en action, février 2022
- Plan stratégique de la Direction générale de l'alimentation 2021 – 2023
- Plan national de contrôles officiels pluriannuel PNCOPA 2021-2025 : organisation des contrôles tout au long de la chaîne alimentaire en France
- Plan stratégique DGCCRF 2020 - 2025
- Plan national santé environnement « un environnement, une santé » (PNSE 4) - avril 2021
- Programme national de l'alimentation et de la nutrition (PNAN)– septembre 2019
- Programme national pour l'alimentation 2019 – 2023 (PNA 3)
- Programme national nutrition santé 2019-2023 (PNNS 4)
- Fiche thématique Vie Publique : gestion publique et réforme de l'État - Veille documentaire et informations du 16 avril 2021
- Ministère du budget – 2019 - La plateforme des finances publiques, du budget de l'État et de la performance publique

**----- travaux non publiés -----**

- Évaluation de l'organisation et de l'articulation du travail entre les services régionaux et départementaux de l'État - CGAAER, CGEDD, IGA, IGJS, IGS, tomes 1 et 2 - avril 2019 - non publié
- L'organisation des contrôles relatifs à la sécurité sanitaire des aliments - Laurent VACHEY, Philippe GUDEFIN, Éric PARIDIMAL, Laurent CAILLOT, Marc-Étienne PINAULDT Philippe SEINGER, Françoise THEVENON LE MORVAN - CGAAER-CGEDD-IGAS-IGF - novembre 2019 - non publié
- Bilan des plans Ecophyto - rapport de la Cour des comptes - juillet 2019 – non publié