



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ALIMENTATION

SYNTHESE DES TRAVAUX
DE RETOUR D'EXPERIENCE
SUR LA GESTION DES CAMPAGNES PAC

DECEMBRE 2017

I. Un contexte marqué par la pression des services de la Commission européenne et le retard important du calendrier PAC

- **L'origine des principaux griefs de la Commission européenne :**

Entre 2009 et 2012, les services de la Commission européenne ont effectué 7 audits sur les primes animales, 5 sur les aides surfaciques, 2 sur la conditionnalité des aides et un sur les droits à paiement unique (DPU). Ces audits ont révélé des problèmes systémiques et récurrents dans les modalités mises en œuvre. En conséquence, la DG AGRI a adressé en mai 2013 aux autorités françaises un courrier reprenant l'ensemble des griefs qui portaient donc sur le registre parcellaire graphique (RPG), les contrôles sur place, le calcul des paiements et des sanctions, la conditionnalité, les droits à paiement et les primes animales.

Ces griefs ont été sanctionnés par la décision ad hoc 47. La négociation avec la Commission a permis de ramener la correction initialement prévue de 3,5 à 1,078 milliards d'euros dont 690 millions d'euros de refus d'apurement portant sur les aides surfaces des campagnes 2008 à 2012.

Obligation a donc été faite à la France de produire un plan d'actions détaillant les mesures nécessaires pour remédier aux faiblesses constatées. Celui-ci, validé en novembre 2013 par la Commission, comportait 4 volets :

- la révision des modalités de calcul des DPU,
- la révision de la grille de sanctions relatives à la conditionnalité,
- la mise en conformité du RPG qui sert de base aux paiements des aides à la surface,
- la modification des modalités de contrôle des primes animales.

- **Le plan d'action et ses impacts :**

En 2014, la mise en œuvre du plan d'actions FEAGA a été engagée. Les travaux consistaient à croiser le RPG déclaré avec des couches de la BD TOPO produites par l'IGN. La Commission a alors conduit deux audits qui ont relevé la persistance d'erreurs de photo interprétation, une numérisation non-exhaustive des éléments de paysage et l'absence d'exclusion de surfaces non agricoles (SNA) au sein des landes et parcours. L'éventualité d'une suspension des paiements a donc été évoquée.

En 2015, afin de répondre aux nouveaux griefs des auditeurs, une refonte complète de la gestion du RPG a été décidée se traduisant par la réalisation d'une photo-interprétation systématique par l'IGN et la génération d'une couche graphique des surfaces d'intérêt écologique (SIE).

Au final, sur la période 2014-2016, le plan d'actions FEAGA s'est traduit par :

- la révision de plus de 675 000 dossiers,
- le réexamen des contours de 6 millions d'îlots,
- la numérisation de près de 45 millions de SNA,
- la gestion de près de 12,3 millions d'observations graphiques,
- des coûts de mise en œuvre estimés à plus de 105 millions d'euros (hors développements informatiques de l'ASP),
- et une mobilisation exceptionnelle des SEA renforcés par environ 1460 ETPT de vacataires et 1250 experts de la photo-interprétation.

Ce plan d'actions a par ailleurs été l'objet d'un reporting régulier à la DG AGRI avec la transmission de 14 rapports mensuels. Les volets DPU et conditionnalité ont été finalisés dès le 1^{er} trimestre 2014, celui relatif au RPG a été considéré comme achevé par les autorités françaises au 3^{ème} trimestre 2016, d'où la proposition de clôturer le chantier en septembre 2016.

Au final, la France dispose désormais d'un outil graphique multi-couches plus précis et plus complet qui constitue une réponse plus adaptée à nombre des exigences de la Commission. Mais, l'ampleur du chantier a induit l'accumulation d'un retard important dans la gestion des campagnes PAC 2015 et suivantes (décalage également lié pour partie à la mise en œuvre de la réforme de la PAC). Les travaux conduits dans le cadre de ce plan d'actions ont constitué une charge de travail colossale pour les services instructeurs, ayant conduit à la mise en place en avril 2016 d'un plan d'accompagnement dédié. En effet, les chantiers liés à ce plan d'actions ont eu de fortes conséquences sur le moral des agents et l'ambiance dans les SEA : émergence de revendications syndicales, mécontentement croissant, reports de congés en cascade, attractivité désormais réduite des services concernés et difficultés de recrutement fortes. Cette situation a été soulevée à plusieurs reprises en CTM et en CHSCT.

- **La mise en place du retour d'expérience :**

Dans ce contexte, il est apparu nécessaire de mettre en place un retour d'expérience axé sur la gestion des campagnes PAC depuis 2015. En effet, les SEA, les DDT (M), l'ASP et les services d'administration centrale ont collectivement engagé un travail considérable depuis 2014 à la suite des corrections financières importantes infligées par la Commission en particulier sur la question du registre parcellaire graphique (RPG). L'objectif du retour d'expérience était donc d'entendre les différentes parties à la fois sur le contenu du travail, ses modalités d'organisation, et d'identifier ce qui n'a pas fonctionné ou bien fonctionné, pour en tirer des pistes d'amélioration susceptibles d'être mises en œuvre à court, moyen ou long terme.

II. L'organisation du retour d'expérience

Le premier comité de pilotage du RETEX composé des représentants du personnel au CTM (Alliance du Trèfle, CFDT, UNSA, FO, FSU, CGT), des groupements des DDT(M) et des DRAAF, des SEA (G13), de l'ASP, du SG et de la DGPE, s'est tenu le 18 avril 2017.

Le comité de pilotage a décidé d'organiser les travaux de la manière suivante :

- 1er axe de travail : en format Copil, il s'agissait de repartir de l'origine des décisions mises en œuvre (ex : exigences communautaires) de manière à redonner du sens aux actions réalisées (ex : refonte du registre parcellaire graphique).
- 2nd axe de travail : en format groupe de travail, il s'agissait d'aborder, sur la base des premières conclusions du Copil, le volet opérationnel de la mise en œuvre de la PAC. S'agissant en particulier du travail sur le 2nd pilier de la PAC (FEADER) et le transfert de l'autorité de gestion, la réflexion du Copil serait alimentée par un travail entre les régions, les SEA, les DDT(M), les DRAAF et les DR ASP, de manière à refléter la diversité des situations sur ce volet.
- 3ème axe de travail : il s'agissait, sur ce volet ressources humaines et recours aux vacataires de bénéficier directement de la réflexion du groupe de travail du CTM sur la suite du rapport Orseu portant sur la situation dans les SEA.

Le second comité de pilotage s'est tenu le 6 juin 2017. A l'issue de la présentation d'un diaporama permettant de contextualiser les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la PAC, le comité de pilotage a défini quatre thématiques dont les travaux ont été confiés à 4 groupes :

- groupe 1 : gouvernance et pilotage national, communication avec les usagers, simplification ;
- groupe 2 : outil ISIS - conception, ergonomie, fiabilité et calendrier de développement ;
- groupe 3 : outil OSIRIS - conception, ergonomie, fiabilité et calendrier de développement ;
- groupe 4 : relations entre les partenaires et organisation de réseaux d'experts.

Le comité a également décidé de décliner sa réflexion au niveau régional au travers de groupes de travail, pilotés par les DRAAF et associant Conseils régionaux, portant sur la gouvernance FEADER (moyens humains et instrumentation) et l'organisation régionale de réseaux métiers. Ces contributions régionales ont notamment permis de refléter la diversité des situations et d'enrichir la réflexion nationale.

L'animation des différents ateliers nationaux a été confiée à quatre partenaires différents : pilotage du groupe 1 assuré par la DGPE, du groupe 2 par l'ASP, du groupe 3 par les SEA et du dernier par le SG.

Chaque atelier devait structurer ses débats et organiser sa contribution sur la base de la trame suivante :

- bilan (échecs/réussites),
- pistes d'amélioration (moyen terme/long terme)
- et propositions d'action.

Les réunions nationales relatives aux quatre thèmes identifiés se sont tenues fin août. S'agissant des groupes régionaux, les calendriers étaient à caler au sein de chaque région par les directions régionales en charge de l'agriculture. La synthèse élaborée par le groupement des DRAAF a ainsi été remise début novembre.

III. Les recommandations issues des réflexions conduites dans les différents ateliers

Les réflexions engagées dans les différents groupes de travail ont permis de formuler un certain nombre de recommandations.

1. *Recommandations portant sur la gouvernance PAC*

L'ensemble des recommandations vise à améliorer les interactions entre les différents partenaires, à simplifier la comitologie et à renforcer le positionnement du G13.

- multiplier les consultations auprès des services sur certaines prises de décision stratégiques afin d'éclairer les décisions nationales au regard des contraintes opératoires et/ou locales ;
- améliorer le partage des calendriers de travail, la visibilité et l'articulation des chantiers d'instruction afin notamment de permettre une meilleure gestion des moyens en vacataires en services déconcentrés et de responsabiliser les différents acteurs sur le respect des échéances des calendriers (productions de macro-calendriers prévisionnels ainsi que de calendriers plus précis sur des chantiers spécifiques, positionnement d'indices de confiance et si possible d'une volumétrie des chantiers sur les calendriers prévisionnels) ;
- alléger de façon générale l'ensemble des comitologies locales et nationales et mieux clarifier les responsabilités respectives des différents partenaires (administration centrale, ASP, services déconcentrés, AG) ;
- consolider le réseau des SEA en confortant le G13 dans son action (identification de ses représentants et de leurs rôles respectifs, des personnes ressources / référents en fonction des thématiques et des réunions auxquelles une participation est attendue) ;
- clarifier les modalités de l'exercice de supervision du travail des SEA sur le premier comme sur le second pilier.

2. *Recommandations portant sur la gouvernance FEADER*

L'ensemble des recommandations concerne la comitologie, la responsabilité financière des autorités de gestion et le renforcement du niveau régional.

- alléger la comitologie en place tant au niveau régional qu'au niveau national (COMOP SIGC et hors-SIGC, CTT, CER, INCAG, calls téléphoniques, COS OSIRIS...) ;
- mieux sensibiliser les autorités de gestion à leur responsabilité financière afin de générer une plus grande implication dans la gestion des dossiers FEADER (exemple de la production de manuels de procédures) ;
- restaurer le réseau des référents FEADER au niveau régional ;
- clarifier le rôle des DRAAF dans le suivi des PDR (une démarche parallèle de l'ASP vis-à-vis des DR serait opportune) et leur demander notamment de généraliser un comité de pilotage FEADER à l'échelon régional en tant qu'interfaces entre SEA et conseils régionaux ;
- demander aux DRAAF de monter en puissance pour « digérer les informations » reçues à travers les différentes instances de gouvernance hors-SIGC afin de pouvoir les restituer aux DDT(M).

3. *Recommandations portant sur les outils de gestion*

L'ensemble des recommandations vise à renforcer l'offre de services aux SEA et à améliorer les fonctionnalités des outils de gestion.

- mieux associer les représentants des services instructeurs à la conception, à la recette et à l'élaboration des modes opératoires ;
- expliquer aux services instructeurs le mode de production des outils de gestion et les modalités de fonctionnement avec les prestataires informatiques, dans le cadre des réunions nationales ;
- mieux déployer les alertes embarquées et des traitements automatiques dans les outils de gestion ;
- créer des outils type « bac à sable » permettant une meilleure prise en main des fonctionnalités ;
- harmoniser la gestion des individus entre ISIS et OSIRIS ;
- prévoir un meilleur accès des SEA aux données PAC de façon générale ;
- sur ISIS : garder trace de l'historique des interventions sur les SNA, permettre de personnaliser les extractions, améliorer l'ergonomie du module de gestion graphique (notamment la taille de la fenêtre dédiée) et la lisibilité des relevés de situation des exploitants, intégrer une couche cadastre, élaborer et diffuser un document sur la configuration optimale matérielle, logicielle et réseau, insérer un indicateur de trafic national (afin de mieux gérer les ralentissements de l'outil), diffuser le dictionnaire des alertes ;
- sur OSIRIS : améliorer l'ergonomie (suppression des blocages, des redondances et des ressaisies, mise en place d'alertes embarquées et d'explications afférentes, rattachement de pièces), élaborer des manuels de saisie pas à pas par mesure, éviter dans la mesure du possible les dispositions empêchant tout retour en arrière avant la clôture de l'instruction (quitte à renforcer la traçabilité des raisons ayant conduit à ces retours), accroître le nombre de requêtes disponibles pour les services instructeurs, revoir l'ergonomie de IODA, organiser des formations OSIRIS par mesure, dématérialiser les pièces pour les dossiers mis à contrôle.

4. *Recommandations portant sur la communication PAC*

L'ensemble des recommandations concerne les actions de communication, la circulation ascendante et descendante de l'information, et l'efficacité des supports de communication.

- offrir aux services instructeurs les moyens de mieux appréhender les éléments de contexte pour comprendre le sens des arbitrages nationaux, d'expliquer les décisions nationales aux professionnels locaux et de mieux informer les bénéficiaires sur leurs paiements (élaboration de fiches à usage strictement interne à l'administration accompagnant les instructions techniques expliquant le contexte des arbitrages et comportant des éléments de langage utilisables localement) ;
- mieux gérer la communication nationale en fonction de l'impact des annonces sur les DDT(M) , ce qui implique aussi d'être parfois plus soucieux de la forme des instructions pour éviter les réactions négatives des services ;

- **élaborer collectivement une charte de communication qui fera référence** (identification des sources d'information, listes de diffusion existantes, référents SEA par thématique, référents régionaux FEADER, membres G13 et attributions, canaux de diffusion des différents documents...);

- **faire en sorte que l'administration centrale et l'ASP puissent relayer au niveau politique des alertes remontant du terrain**, ce qui suppose d'être plus à l'écoute des services et d'organiser un canal et une méthodologie pour hiérarchiser ces alertes ;

- **améliorer la gestion des questions d'expertise et la cartographie des compétences** (mise en place d'outils dédiés type FAQ ou forum, identification des interlocuteurs nationaux et modalités de capitalisation des retours entre SEA) ;

- **améliorer la rédaction et la lisibilité des communications adressées aux exploitants** en associant le plus possible les services instructeurs à leur élaboration ;

- **développer les retours sur les négociations européennes, les audits et les apurements auprès des services déconcentrés** pour une meilleure appréhension de l'impact des demandes de la Commission ;

- **renforcer les fonctions et outils de partage d'informations, d'échanges de pratiques et d'entraides entre SEA** (forums, actions des DRAAF).

5. Recommandations portant sur les RH

L'ensemble des recommandation vise à améliorer les conditions des agents des SEA, y compris celles des « vacataires ».

- **restaurer l'attractivité des SEA** ;

- **revoir la rémunération des « vacataires »** afin d'être en cohérence avec celle proposée par les autres services ;

- **préserver les souplesses accordées depuis peu dans la gestion des « vacataires »** (risques ARE, limitation des durées de contrat ...).

6. Recommandations portant sur la prochaine PAC

L'ensemble des recommandations concerne la simplification de la future PAC, tant sur les outils, que les modalités de gestion, la gouvernance et la répartition des responsabilités.

- **accorder plus d'attention aux complexités générées** (gouvernance, procédures, instrumentation) afin de simplifier les règles de gestion (exemples : arrondir les montants d'aides à l'euro, établir une seule modalité de gestion pour tous les cofinancements...) et d'ajuster le nombre de mesures ;

- **prévoir une gouvernance simplifiant les chaînes de décision** et éviter les zones de corresponsabilité ;

- **stabiliser les règles et les procédures** au cours de la programmation ;

- **veiller à mieux définir les lignes de partage FEADER entre Etat et Régions** (articulation de la gouvernance, partage des responsabilités sur les contentieux et audits, modalités de régulation budgétaire, périmètres d'instruction, modalités de supervision des travaux d'instruction...);

- **prévoir pour le FEADER hors-SIGC un nouveau système informatique** de gestion standard susceptible d'évoluer vers des solutions de dématérialisation et de télédéclaration des demandes d'aides, avec une base usagers commune avec le SIGC, offrant des fonctionnalités souples d'édition des courriers et des décisions et permettant des extractions de données pour un réel pilotage des dispositifs concernés ;

- **prévoir pour la gestion du SIGC des évolutions informatiques de fond** voir l'exploitation d'un tout autre système basé sur les systèmes d'informations géographiques (SIG), tout en capitalisant sur l'immense base de données bâtie ces dernières années,

IV. Les suites à donner

Le comité de pilotage est invité à se prononcer sur ces recommandations et à définir les modalités de leur mise en œuvre, en veillant notamment à leur articulation avec :

- le groupe de travail du CHSCTM piloté par le Secrétariat général à la suite des recommandations du rapport ORSEU ;
- et le plan d'accompagnement des services instructeurs du 15 avril 2016 qui comporte également un volet dit « métier ».

ANNEXE 1 : Compte-rendu du groupe 1 - Gouvernance et pilotage national, communication avec les usagers, sens et simplification

Réunion tenue le 30 août 2017

Participants :

- Représentants des OS : Anne-Laure Delaporte (Alliance du Trèfle / Nord-Pas-de-Calais), Laure Revel (CFDT / Saône-et-Loire), Catherine Stéphane (UNSA / Pays-de-la-Loire), Marie-Catherine Monier (FO / Normandie).
- G.13 - SEA : Patrice François (SEA 14), Yannick Cornec (SEA 22).
- ASP : Stéphane Le Moing.
- Représentant des DRAAF : Boris Calland (DRAAF AURA).
- Représentant des DDT(M) : Sébastien Ferra (DDT03).
- DGPE : Philippe Duclaud, Christophe Blanc, Nicolas Devauvre.

I – Bilan de la gestion des campagnes PAC

☒ volet gouvernance et pilotage

A titre d'introduction, il est précisé que ce sujet concerne le pilotage global des chantiers de mise en œuvre de la PAC et les interactions qui en découlent entre le niveau central et les services déconcentrés. Par ailleurs, dans le cadre de ce chantier, l'ASP invite les participants à bien distinguer dès à présent la comitologie conjoncturelle liée à la situation actuelle de celle qui est destinée à perdurer en 2019.

1. Difficultés rencontrées

- glissement des calendriers qui induit des situations locales délicates à gérer et télescopages des plans de charge en services instructeurs,
- travail des SEA qui se résume en une succession d'accélération du rythme de travail et de montées en pression sur des chantiers relatifs à des campagnes ou des objectifs différents, du fait de la nécessité de polyvalence instaurée,
- gouvernance qui mériterait d'être allégée et mieux coordonnée,
- gestion des vacataires chronophage qui a tendance à dénaturer le travail des agents titulaires,
- difficultés à recruter en SEA des vacataires/titulaires et/ou à trouver désormais les profils adéquats,

- nécessité d'intégrer la dimension interministérielle des services RH en charge des recrutements ou des suivis de carrières,
- perte d'attractivité forte des SEA (fuite des agents),
- communication déficiente sur les évolutions liées à la réforme PAC au moment de l'articulation avec la fin du plan d'actions FEAGA, générant une incompréhension et une perte de sens du travail,
- gouvernance actuelle trop complexe et comitologie trop chronophage,
- difficultés et fragilités juridiques dues à des modifications de consignes réglementaires ou à des retards de diffusion dans les instructions techniques (coordination des réglementations surfaces, aides MAEC et ICHN, ...).

2. Aspects positifs

- soutien en vacataires PAC important et appréciable,
- plus grande intégration des services instructeurs à la gouvernance,
- atténuation de l'impact des retards d'instruction sur les paiements grâce aux ATR.

☒ communication avec les usagers (internes et externes au MAA)

1. Difficultés rencontrées

- inconfort important face aux questions des exploitants sur leur situation individuelle,
- communications nationales qui induisent parfois des sollicitations qui, au niveau local, sont inappropriées au regard de l'activité du SEA (pics d'appels téléphoniques par exemple lors d'une phase d'instruction en masse),
- difficultés à trouver le bon canal pour faire remonter les questions d'expertise au niveau central, qui peuvent créer localement un sentiment d'abandon en l'absence de réponse,
- rôle et positionnement des DRAAF confus,
- difficultés techniques / problèmes de disponibilités des données pour répondre parfois aux questions des exploitants,
- multiplication des canaux de diffusion d'informations de plus en plus techniques et pointues,
- absence de communication sur le volet RH du plan d'accompagnement SEA auprès des SG des services déconcentrés,
- mieux associer les directeurs des DDT(M) aux échanges sur les sujets agricoles et sur le plan d'accompagnement SEA,
- modalités de diffusion des informations différentes selon les circuits (les OPA ayant parfois l'information avant les services),
- absence de communications officielles, confidentielles et internes à destination des services instructeurs pour leur permettre de mieux appréhender la situation et comprendre les décisions prises au niveau national,
- les CR des réunions sur le Hors SIGC restent assez difficilement compréhensibles pour les services instructeurs.

2. Aspects positifs

- reconnaissance d'une meilleure coordination et d'une plus grande fluidité des échanges entre l'ASP et la DGPE ainsi qu'entre le niveau central et les SEA,
- grande qualité des comptes-rendus des copils SIGC qui apparaissent très utiles.

☒ sens et simplification

1. Difficultés rencontrées

- mise en œuvre d'opérations parfois perçues comme absurdes et mineures au regard des enjeux pour les paiements (souvent nuls),
- grande répétitivité des tâches avec parfois même une ré-instruction de dossiers suite à des régressions sans alerte préalable,

- enchaînement des chantiers urgents qui ne laisse pas le temps de prendre du recul,
- perte de sens pour les agents et difficultés à avoir une vision claire sur la situation générale et parfois même sur les cas particuliers,
- modes opératoires parfois difficiles à interpréter dans les détails.

2. Aspects positifs

- amélioration des calendriers diffusés par l'ASP (macro-calendriers avec degrés de confiance des différentes dates ; micro-calendriers comme celui présenté en juin par l'ASP à la réunion des chefs de SEA/SREA),
- instauration progressive de seuils et de traitements automatiques dans les outils sur l'instruction de certains points.

Synthèse :

Sur le volet gouvernance et pilotage,

- organisation générale des chantiers encore insatisfaisante engendrant un rythme de travail trop soutenu et des télescopages de plans de charge,
- mieux articuler moyens en vacataires et calendriers,
- premiers échos positifs sur les impacts du plan d'accompagnement SEA (amélioration générale de la gouvernance), mais nécessité de clarifier les référents thématiques en SEA,
- nécessité d'alléger, de clarifier et de mieux coordonner la comitologie,
- difficultés sur les questions d'expertise : identification des interlocuteurs, capitalisation au sein des SEA des retours de la centrale,
- gouvernance hors-SIGC bien plus complexe que celle du SIGC (instrumentation complexe, multiplication des acteurs, clarifications nécessaires de la place des DRAAF et des liens entre DGPE et autorités de gestion, comitologie illisible, simplification de l'information diffusée aux services)
- nécessité d'une meilleure intégration des SEA dans le fonctionnement des DDT(M) : nécessite d'une coordination interministérielle, au niveau départemental et régional.

Sur le volet communication avec les usagers,

- difficultés à expliquer les décisions nationales et à informer sur les paiements,
- déficience dans l'articulation entre les communications locale et nationale,
- mieux gérer la communication nationale au regard des dates annoncées et des impacts sur les services instructeurs.

Sur le volet sens et simplification,

- défaut d'explication sur la réforme et sur son articulation avec le plan d'actions FEAGA,
- absence d'éléments dans les services pour mieux appréhender les éléments de contexte et mieux comprendre les arbitrages nationaux.

II – Propositions de pistes d'amélioration

Ont été constitués deux groupes de réflexion afin de formuler ces propositions. Il en ressort les préconisations suivantes.

☒ gouvernance et pilotage

- offrir une vision à moyen terme par des calendriers prévisionnels macro d'articulation des différents chantiers et fournir des calendriers plus précis sur des chantiers spécifiques,
- mettre des indices de confiance sur les calendriers prévisionnels et définir des plages de réelles marges de manœuvre pour conduire les chantiers,
- multiplier les consultations auprès des services sur certaines prises de décision stratégiques afin d'éclairer les décisions nationales (solliciter plusieurs services de régions différentes),
- revoir la rémunération des vacataires afin de gagner en attractivité et être en cohérence avec la rémunération proposée par les autres services,
- déployer les alertes embarquées dans les outils,
- mobiliser l'assistance technique pour le hors-SIGC par les autorités de gestion,
- clarifier le panorama des instances de gouvernance,
- restaurer le réseau des référents FEADER en DRAAF,
- assurer une certaine stabilité des représentants des différents groupements lors des réunions des instances de gouvernance nationales,
- simplifier et clarifier la communication hors-SIGC (dans ce cadre, les DRAAF devraient monter en puissance pour « digérer les informations » reçues à travers les instances de gouvernance du Hors SIGC et les restituer aux DDT),
- remettre à plat le tableau des référents en SEA par thématique et mettre en place une liste de référents régionaux pour le second pilier.

☒ communication avec les usagers

- élaborer collectivement une charte de communication qui servira de référence (identification des sources d'information, des différentes listes de diffusion, des référents SEA par thématiques au regard des agents désignés pour la relecture des instructions techniques, indication des canaux de diffusion document par document),
- simplifier et nettoyer les listes de diffusion,
- développer les FAQ afin de fluidifier les échanges sur des sujets d'expertise spécifiques,
- développer l'accompagnement des instructions techniques par des fiches avec une partie strictement à usage interne expliquant le contexte des arbitrages pris au niveau national, et une partie comportant des éléments de langage utilisables par les services déconcentrés.

☒ sens et simplification

- expliquer aux services le mode de production des outils et le fonctionnement avec les prestataires informatiques des outils de gestion,
- développer les retours sur les audits et les apurements auprès des services instructeurs pour mieux montrer l'impact des demandes de la Commission,
- informer plus régulièrement les services sur les négociations avec la Commission et la profession,

- déployer au mieux l'instrumentation de seuils ou de traitements automatiques dans les outils de gestion PAC,
- simplifier les arbitrages en interpellant les OPA sur l'impact de certaines de leurs positions en terme de complexification (informer les SEA de celles-ci afin de leur permettre de répondre à certaines critiques des OPA locales),
- maintenir (voire développer) l'organisation des réunions interrégionales,
- mieux anticiper les choix de gouvernance sur l'articulation entre cadre national et régionalisation pour l'après 2020.

III – Suite des travaux

Les propositions formulées ont vocation à être synthétisées avec les préconisations des trois autres groupes thématiques dans l'optique d'un prochain comité de pilotage transversal de ce chantier de retour d'expérience PAC.

Cette synthèse intégrera également les retours des travaux conduits localement par les DRAAF avec leurs partenaires régionaux.

ANNEXE 2 : Compte-rendu du groupe 2 - Outil ISIS - conception, ergonomie, fiabilité et calendrier de développement

Réunion tenue le 31 août 2017

Participants :

<i>François Progetti</i>	<i>ASP</i>
<i>Véronique Lemaire</i>	<i>ASP/DSDA</i>
<i>Olivier Poussin</i>	<i>Alliance du Trèfle</i>
<i>Arnaud Dunand</i>	<i>MAA – DGPE</i>
<i>Nicolas Devauvre</i>	<i>MAA - DGPE</i>
<i>Patrick Cadeau</i>	<i>CFDT - DDT 31</i>
<i>Mercier Pierre</i>	<i>UNSA - DDT 07</i>
<i>Sébastien Ferra</i>	<i>Groupement DDT - DDT 03</i>
<i>Marie-Catherine Monier</i>	<i>FO -DDTM 50</i>
<i>Florence Picot</i>	<i>DDT 61</i>
<i>Nadine Corsin</i>	<i>DDT 71</i>

La réunion s'est déroulée selon l'ordre du jour suivant :

- constats
- et propositions de pistes d'améliorations.

En préambule, François Progetti rappelle le contexte de cette réunion. Il évoque les différentes contributions déjà existantes sur le sujet (Rapport d'expertise du cabinet ORSEU, plan d'accompagnement des SEA et son tableau de suivi des actions, résultats du questionnaire des SEA et sa note d'analyse, présentation sur la mise en œuvre des campagnes PAC lors du COFIL du 6 juin 2017).

Les participants rappellent la nécessité d'associer les SEA aux décisions techniques et réglementaires prises dans la mise en œuvre de la PAC, ainsi qu'à la conception des outils. Ils notent à ce sujet une nette amélioration de la gouvernance ISIS avec de nouvelles instances et une meilleure réponse de l'ASP à leurs sollicitations.

Ils soulignent également la nécessité d'une meilleure visibilité sur le calendrier des développements et leur plan de charge. Là aussi des progrès importants ont été faits depuis un an.

Ils considèrent que l'outil ISIS est plutôt performant, ergonomique et relativement facile à utiliser. Mais la complexité du système qui embarque un très grand nombre de dispositifs et de fonctionnalités rend difficile la compréhension globale du système d'information, et les interactions entre les mesures.

Globalement le souhait exprimé par tous est une demande de reconnaissance des agents et du travail des SEA, réalisé la plupart du temps dans des conditions difficiles, et une demande de donner du sens à leur intervention. Leur association régulière aux différentes étapes de la mise en œuvre de la PAC est donc structurante et constituera un gage d'efficacité et de reconnaissance de leur métier.

En deuxième partie de réunion, une présentation a été faite par Véronique Lemaire : elle contenait des informations sur le système d'information ISIS, des aspects organisationnels et méthodologiques ainsi qu'une vision sur le futur.

Par ailleurs, après la réunion, le représentant du groupement des DDT a communiqué un tableau des remarques et propositions joint en annexe au présent compte-rendu.

I – Constats

Les constats remontés au cours de la réunion sont classés par type : soit ils sont d'ordre organisationnel soit d'ordre fonctionnel, soit purement techniques.

1.1 - Constats organisationnels

- La communication des calendriers est un vrai plus mais n'est pas suffisante opérationnellement car il manque une estimation de la volumétrie du travail afin de pouvoir engager au mieux les recrutements de vacataires notamment.
- Lorsqu'un problème connu est identifié par l'ASP suite à une remontée DDT par exemple, la réponse se fait souvent individuellement aux DDT puis au COPIL suivant. Il peut s'avérer que pendant 15 jours, les DDT cherchent inutilement à contourner le problème.
- Les décisions prises au niveau réglementaire sont souvent mal comprises et les DDT s'interrogent sur d'éventuelles études d'impact des choix techniques (charge de l'opération d'instruction vs impact financier par exemple...).
- Les modes opératoires sont jugés très complets mais de fait trop complexes et trop détaillés. Cela donne des divergences d'interprétation entre DDT. Par ailleurs, les fiches d'instruction sont jugées peu adaptées aux nouveaux modes de fonctionnement notamment pour tracer le cheminement de l'agent au cours d'une instruction reprise en plusieurs étapes.

- On demande de la réactivité aux SEA qui sont en bout de chaîne et face aux agriculteurs et il arrive que certains messages soient ressentis comme manquant de considération dans la forme au moins. Les SEA indiquent en particulier que parfois un petit mot d'excuse accompagnant le message serait le bienvenu.

1.2 - Constats fonctionnels

- Le traitement de certaines anomalies mineures a demandé dans certains cas beaucoup d'investissement alors que l'impact est quasiment nul. Les DDT ont notamment mentionné l'IP07 mais indiquent que cet exemple est assez illustratif de la perte de sens du travail par rapport à son impact.
- Les alertes sont parfois mal connues tout comme les procédures automatiques d'ISIS. Les DDT aimeraient mieux comprendre les fonctionnements dans le but de redonner du sens.
- La multicampagnisation des traitements pose des difficultés d'anticipation des effets aux DDT qui ont du mal à connaître les impacts de tel ou tel changement réalisé sur une SNA en 2016. Les DDT ne pensent pas nécessairement à retourner dans les campagnes précédentes pour corriger les impacts.
- Les outils de recherche sont peut-être à simplifier ou à déconnecter des thématiques.
- Les DDT indiquent ne pas être alertées sur les régressions ou les passages automatiques dans un autre état. Elles considèrent cela comme assez handicapant car elles découvrent les opérations par hasard.

- Il manque un historique des actions sur les SNA : du fait qu'il y a plusieurs interventions à des dates séparées, il est presque impossible de restituer après coup le travail effectué.
- Il manque la possibilité un peu étendue de réaliser des extractions.
- Les relevés de situation sont jugés peu compréhensibles pour les exploitants et pour les DDT.

1.3 - Constats techniques

- Les lenteurs du système sont jugées assez insupportables et récurrentes (même si elles sont couplées à des difficultés locales), d'autant qu'en général il n'y a que très peu d'explication. Si les choses peuvent se gérer par des titulaires, faire subir ces temps d'attente aux vacataires pose question.
- Il est difficile de connaître les contraintes techniques nécessaires au meilleur fonctionnement d'ISIS (le nombre et la taille des écrans, les contraintes matérielles et logicielles, réseau...).
- Il manque le numéro de PACAGE dans l'extraction parcelles graphiques.
- La taille de l'écran cartographique est considérée comme trop petite.
- Deux des participants pratiquant beaucoup le SIG s'interrogent sur les raisons des blocages liés au calcul de longueur des haies.
- L'historique des formes sociétaires laisse à désirer en termes d'instruction et de consultation.
- L'accès impossible dans le module d'instruction aux télédéclarations des années précédentes, en particulier 2015 dans le contexte du traitement des MAE 2015, rend l'instruction plus lourde dans certains cas.
- Il manque un accès au cadastre au sein d'ISIS.
- Le module « Agriculteur actif » manque de traçabilité.
- Les courriers éditables ont des champs remplis automatiquement et d'autres non qu'il faut « recopier » depuis ISIS.

II - Propositions d'amélioration

II.1 - Propositions structurantes

- Associer plus les DDT à la conception réglementaire, d'ISIS, de la recette et des modes opératoires en appliquant les principes AGILE (voir revue de sprint de la BDNU) => Cela revient à aller au bout de la logique des groupes de travail en anticipant d'avantage les différents chantiers.
- Anticiper la PAC 2020 en prévoyant des évolutions informatiques et pourquoi pas un nouveau système, mais en ayant conscience que ISIS contient une masse d'information qu'il conviendra de pouvoir conserver au moins en partie, notamment les données graphiques. Les DDT souhaiteraient être associées à ces travaux de conception.
- Compléter les compte-rendu de COPIL et les messages d'anomalie par une foire aux questions ou système de suivi d'anomalie à disposition des DDT pour les informer en temps réel (y compris pourquoi pas les mises en production) plutôt que de répondre uniquement individuellement.
- Compléter les calendriers opérationnels par une estimation de la volumétrie de travail dès qu'on en dispose pour permettre une optimisation des recrutements.
- Ouvrir des possibilités d'extraction à façon.
- Revoir le relevé de situation.

II.2 - Propositions à impact limité

- Permettre d'intégrer des données de type cadastre dans ISIS.
- Disposer d'une fenêtre cartographique plus grande.
- Communiquer sur la configuration optimale matérielle, logicielle et réseau pour optimiser le fonctionnement d'ISIS.
- Insérer un indicateur de trafic national dans ISIS afin de faciliter l'analyse et la résolution en local des situations de ralentissements de l'outil (vu dans le groupe 1 sur la gouvernance PAC).- Redonner du sens aux choix réglementaires via des fiches explicatives.
- Activer le réseau des référents thématiques aussi bien côté DGPE que côté ASP, charge aux référents de consulter les autres DDT pour disposer de la meilleure réactivité. Mettre à jour ce réseau régulièrement pour assurer un bon taux de renouvellement.
- Fournir un dictionnaire des différentes alertes.

Annexe

Modules consultables par les exploitants	Améliorer le RDS	Peu lisible pour les exploitants et les DDT
	Courriers éditables : plus de souplesse pour permettre les modifications locales	
	Courriers : permettre d'éditer des lots plus imposants	Limitation du nombre éditable dans un lot
nouveautés	Prévenir de leur mise en place (notice/extraction/...) et indiquer les habilitations à cocher pour avoir l'accès	
Informations sur les exploitants	Garder les historiques (faisait partie d'une EARL entre XX et XX)	
	Avoir un droit de consultation limité sur les autres départements (existence d'un pacage et accès à la synthèse du dossier)	
	Dans téléprocédure : garder un accès à la TD PAC des campagnes encore en cours de traitement (2015/2016/2017) en ce moment	
Fonctionnalité des items	Améliorer le mode « recherche simplifiée » sur l'onglet surface	Il faut se mettre sur onglet « exploitant » pour être exhaustif, perte d'exploitant à partir de l'onglet « surface »
	Descriptif de parcelles : indiquer les surfaces, garder le tri par code culture possible	
	Alerte : faire le tri (supprimer les alertes non utilisées) mettre l'intitulé sur 2 lignes. Permettre un tri par mot clé	La longueur de certains intitulés ne rend plus lisible l'alerte
	Faire apparaître le statut d'agriculteur actif dans la synthèse dossier pour l'année consultée	

	Rejet : laisser la demande d'aide en consultation	Actuellement elle est grisée, il faut annuler le rejet pour rentrer dans l'instruction
	RIB : améliorer la gestion des RIB et le lien entre les modifications de l'exploitant et la remontée sous ISIS.	
Fonctionnalité ISIS	Améliorer la vitesse de l'outil	
	Permettre les ouvertures simultanées d'ISIS pour 2 exploitants/années différentes : améliorer le multi-écran	Passage d'un exploitant à un autre au moment de l'affichage ou sur une autre année en fonction du premier ISIS ouvert
	Mettre fin au régression de dossiers ou au moins prévenir	Pièces vues / RIB
RPG	Augmenter la zone de travail en dimension (comme avec MAPS)	
	Disposer d'une couche cadastre	
	Augmenter le zoom sur la zone de travail (moins de pixellisation)	
	Pouvoir zoomer plus en gardant la carte IGN	
	Améliorer la lisibilité	En SNA c'est difficile de voir ce qui est affiché (bc de traits)
	Améliorer la localisation des observations graphiques	Aller sur l'écart à corriger et ne pas entourer toute la parcelle ou l'engagement bio
	Dans observations traitées : garder la localisation du problème et l'historique des correctifs	
	Conserver les données entre déclaré et instruit par défaut	
	Avoir une possibilité de décocher toutes les couches	
HABILITATION	Améliorer la lisibilité de ce module	
	Indiquer dans les modes opératoires les nouvelles habilitations	

ANNEXE 3 : Compte-rendu du groupe 3 - Outil OSIRIS - conception, ergonomie, fiabilité et calendrier de développement

Réunion tenue le 29 août 2017

Participants (y compris au point téléphonique ultérieur du 12/09/2017):

Fotre Christophe - ASP – DDAP

Tarascon Anne-Laure - ASP Bordeaux

Marcon Damien - ASP DDC

Cranney Denis - DDT 36

Coulon Claudine - DDT 70 – CFDT

Alpy Cécile - DDT Bas-Rhin

Oger Jocelyn - DDT Nord

Cassé Carine - DDTM Hérault

Salgues Marianne - DGPE – BCDR

Cosme Maria - DGPE – BCDR

Sidois Christian - DGPE – BP

Blanc Christophe - DGPE – SDPAC

Avraroglou Delphine - DR ASP Pays de la Loire

Chaur Jérôme - DRAAF Occitanie

Barthès Julien - DDT Gers (animation groupe)

Plaire Isabelle - MAA – SG (animation groupe)

Sylvain Bresson - DDT 62 – COMOP HSI GC

Guillaume Randriamampita - DRAFF Occitanie

Nicolas Artige - DRAFF Occitanie

François Bot - DDT 59 – COMOP SICG

Sébastien Ferra - DDT 03 – Groupement DDT(M)

Patricia Bossard - DDTM 44 – G13

I - Présentation

Le groupe de travail s'est réuni le 29/08/2017. La liste des participants est annexée à ce compte-rendu.

Le groupe avait pour thématique Osiris. Durant les travaux, il n'y a pas eu de cadrage plus précis de la thématique afin de ne pas brider les propositions. Ceci a pu conduire à des propositions d'actions débordant du cadre strict de compétence donné à ce groupe.

Le groupe avait pour objectifs de produire les éléments suivants :

- un bilan de la mise en œuvre de la dernière réforme de la PAC ;
- des propositions d'actions de mise en œuvre rapide (court terme) ;
- des propositions d'actions en vue de la prochaine réforme de la PAC (long terme).

Une réunion téléphonique s'est également tenue le 12/09/2017 afin de retravailler le portage des actions qui est une problématique difficile sur la gestion des aides du développement rural, comme évoqué dans la partie II. La liste des participants est annexée à ce compte-rendu.

II- Eléments à noter

À la fin des travaux, le groupe a fait les constats suivants.

La plupart des propositions d'actions ne sont pas nouvelles et sont souvent déjà identifiées. Il y a eu, durant les échanges, un accord général de toutes les structures représentées sur la grande majorité des propositions d'actions. Ce constat est peut-être, plus que la liste d'actions, le réel apport du groupe ; des débats sur des « petits » obstacles techniques, somme toute surmontables, ayant pu laisser croire jusque-là que l'opportunité de certaines actions n'était pas partagée.

La mise en œuvre de ces propositions semble ne pas se faire à cause d'une dilution des responsabilités entre les divers décisionnaires dans l'organisation actuelle du développement rural en France (DGPE, ASP, AG).

En particulier, pour beaucoup d'actions, se pose la question de la manière dont les structures dépendant de l'Etat (DGPE, ASP, DRAAF, DDT) peuvent porter les propositions auprès des Régions qui sont autorités de gestion (AG). Pour chaque action, la question de « qui la pilote ? » est donc compliquée à résoudre et les options choisies ne semblent souvent pas totalement satisfaisantes ; elle a d'ailleurs nécessité une seconde réunion avec une partie des membres du groupe.

Sur cette question de la prise de décision conjointe entre structures Etat et AG (tant à l'échelon régional que national), la possibilité pour les échelons techniques de chaque structure et des AG de discuter et décider ensemble des problèmes techniques sans passer par les voies hiérarchiques élevées pour des problématiques basiques et opérationnelles semble une question clé ; en effet, actuellement, beaucoup d'actions dont la mise en œuvre paraît « simple » semblent ne pas avancer car nécessitant parfois des relais à haut niveau entre DGPE/ASP et Conseil Régionaux ou une coordination entre AG.

Les membres du groupe sont, entre autre pour cette raison, réservés sur les suites qui seront données à ces propositions. Se pose également la question du suivi des actions par le comité de pilotage du RETEX ainsi que celle du lancement des groupes RETEX régionaux, de préférence en associant les AG, car une partie des actions identifiées par le groupe 3 devraient idéalement y être discutée également.

Les membres du groupe ont apprécié de pouvoir échanger entre structures pour partager les fonctionnements, points de vue et contraintes de chacun et il serait intéressant de rendre plus fréquent ce type d'échanges pour la résolution de problèmes opérationnels, les échanges se faisant généralement plutôt à des niveaux stratégiques.

Enfin, le groupe signale qu'il est prêt à se réunir à nouveau pour faire une analyse des propositions des groupes régionaux ou pour approfondir certaines pistes d'actions au besoin.

III - Eléments de bilan sur la mise en œuvre de la réforme

Points qui font globalement accord entre les participants

<p>Ce qui marche ou a bien marché</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Meilleure communication : les Calls hebdomadaires ont permis des avancées notables en 2017 - Meilleure prise de conscience des AG sur l'ampleur des travaux à mener (manuels de procédures) - Amélioration de pratiques : outils leader, l'ASP est plus efficace dans l'instrumentation des outils - Niveau d'instrumentation plus simple (pas de saisie de la demande)
<p>Ce qui ne marche pas ou n'a pas marché</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Peu de manuels de procédure ; ceux existants ne sont pas forcément à jour - Refonte de la structure d'OSIRIS pour répondre aux exigences de l'UE. En 2013, les AG n'étaient pas prêtes pour ces réflexions - Pas de volonté de mutualisation des DDMO par les AG (sauf Leader) - Défaut de communication entre AG/SI/OP sur le « pourquoi c'est comme ça ? » - Développement progressif de l'outil qui engendre des rattrapages successifs - Absence de procédure, manque de consignes sur le réglementaire - Complexité de la gouvernance : prise de décision/position unanime quasi impossible - Nécessité politique de « payer rapidement » a généré différents niveaux d'outils, régressions et rattrapages lourds. - Redondance des données à saisir (pas encore de recopie des données entre les onglets « demande » et « instruction ») - Volumétrie des outils à développer : multiplicité et complexité des règles établies par les AG - Nécessité de garantir la piste d'audit, qui alourdit la saisie, peu comprise. Il faut tout tracer dans l'outil sinon il y a des risques en audit. - Problème des délais d'instructions par rapport aux publications des réglementations et des outils.

Points qui ont fait débat

<p>Ce qui marche ou a bien marché</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Beaucoup d'outils sont ouverts - Amélioration des infos Osiris et infos FEADER
<p>Ce qui ne marche pas ou n'a pas marché</p>	<ul style="list-style-type: none"> - volet statistique d'Osiris peu adapté (Valosiris) - les outils finalisés fonctionnent bien

PROPOSITIONS D'ACTION

Les propositions d'action sont triées selon leur importance (notation qualitative par le groupe).

Des "actions simples" dont la mise en œuvre rapide est à envisagée même si ces actions n'ont pas été jugées les plus importantes sont identifiées. Enfin, les actions qui mériteraient d'être abordés en groupes RETEX régionaux sont identifiées.

Thème	Horizon de temps	Action	Pistes/détails	Importance de l'action (3 = plus prioritaire)	Pilote	A voir en groupes régionaux	Actions simples
Gouvernance et pilotage	court terme	Evaluation des moyens humains requis pour gérer les dossiers		3SG			
		Continuer d'inciter les AG à déléguer la signature aux DDT		2gestion locale			
Gouvernance et pilotage	court terme	Accroître la sensibilité des AG à leurs responsabilités financières en cas de refus d'apurement	les AG seraient plus actives si elles avaient mieux conscience des risques	1DGPE et COMOP Audits et contrôles		X	
		Travailler sur l'attractivité des postes ASP/DDT/DRAAF/DGPE	sousis de recrutement	1SG			
Simplification osiris	court terme	Réexaminer et stabiliser le rôle de chaque acteur pour la prochaine programmation		1DGPE/ASP		X	
		Améliorer l'ergonomie de l'outil	Notamment en réduisant les irritants et le nombre de ressaisies (pour suite du travail d'identification déjà lancé) Pistes : - bascule automatique du volet demande vers instruction - supprimer les redondances de saisie - rattachement de pièces - recenser les problèmes d'ergonomie pour les utilisateurs	3ASP	X		en partie
Simplification osiris	court terme	Elaborer des manuels de saisie pas à pas par mesure	(en lien avec formation par mesure)	3ASP		X	
		Améliorer la gestion des individus Osiris	- différencier les habilitations pour la création/modification et pour le rattachement des pièces pour permettre au gestionnaire de faire le rattachement des pièces dans un objectif de gain de temps et donc efficacité. - supprimer le dispositif de la fiche de liaison.	2ASP		X	X
Simplification osiris	Moyen terme	Accroître le nombre de requêtes disponibles pour les Services Instructioneurs (SI)	Travail de recensement des besoins en amont	1ASP			
		Améliorer l'ergonomie de l'ODA		1ASP			
Simplification osiris	Moyen terme	Clarifier les alertes et permettre aux DDT d'outrepasser certains blocages	- donner plus d'explication à l'écran en cas de blocage - supprimer les blocages et les transformer en alerte pour que la ddt puisse avancer sur les dossiers au besoin	2ASP			
		Développer les téléprocédures et la dématérialisation des pièces justificatives		2ASP			
Simplification osiris	Moyen terme	Faire un RETEX sur les niveaux d'instrumentation utilisés	notamment analyse de l'outil Osiris AURA minimaliste	1ASP			
		Outiller l'édition par Osiris des courriers et décisions	Difficile lié à l'absence de standardisation des courriers entre PDR et mesures. Une piste pourrait être l'export d'un fichier modifiable par les SI.	1ASP			

Thème	Horizon de temps	Action	Pistes/détails	Importance de l'action (3 = plus prioritaire)	Pilote	A voir en groupes régionaux	Actions simples
Simplifications des règles	Programmation 2020	Produire les manuels de procédures (instruction) concomitamment aux outils (et recenser l'existant)			1 Suivi national COMOP HSIGC et Impulsion DRAAF au niveau local pour mise en oeuvre 3 AG/réseaux métiers	X	
		Viser à la dématérialisation des pièces pour les dossiers mis en contôles (CSP, CCF, etc.)	A envisager au moins certaines pièces si ce n'est pas possible pour toutes. Peut être à voir en lien avec le rattachement des pièces dans Osiris	1 ASP		X	
		Simplifier les règles au sein d'une mesure	Notamment : - suppression des modulations JA - un taux pour un financeur	2 Impulsion DGPE pour portage auprès des décideurs politiques nationaux et régionaux	X		
		Ajuster le nombre de mesures	Arrondir le montant des aides à l'euro pour ne pas avoir de souci sur les centimes. CT si possibilité de gérer cela sans impacter l'ensemble des outils. LI sinon.	2 Clarification du sujet en COMOP HSIGC			
		Arrondir à l'euro les montants d'aides	Notamment : stabiliser les critères d'éligibilité au sein d'une mesure pour au moins quelques années	2 Vigilance COMOP HSIGC au niveau national et vigilance DRAAF/DDT au niveau régional en lien avec AG	X		
		Stabiliser les règles et procédures		2 DRAAF au niveau local pour mise en oeuvre AG/réseaux métiers, notamment via 1 groupes régionaux RETEX	X		
		Etablir une seule règle pour tous les cofinancements		3 Impulsion DGPE pour décision AG avec aide ASP	X		X
		Organiser des formations OSIRIS par mesure et non pas formations communes à plusieurs mesures		2 Impulsion DRAAF pour décision AG	X		
		Mettre en place des copil FEADER opérationnels à l'échelon régional (AG/DRAAF/ASP/DDI)	Réfléchir à l'association des utilisateurs osiris dans le développement des outils (niveau national et régional)	Niveau national : ASP Niveau régional : COPIL leader 2 régionaux/DRAAF/ASP/AG	X		
		Communication - formation	court terme	Favoriser un processus de capitalisation des documents de mise en oeuvre	Partage du recensement des documents pour que des échanges entre régions puissent se lancer. Manuel de procédure ou d'aide à la saisie OSIRIS réalisée localement par exemple.	2 ASP et COMOP HSIGC	X
Associer d'avantage les DDT qui le souhaitent aux C alls téléphoniques hebdomadaires.	Les calls permette de réduire le circuit d'information et de décision. Permet d'améliorer la connaissance du processus d'instrumentation par les DDT.			1 COPIL FEADER régionaux pour fixer les DDT à associer		X	
Conduire une réflexion sur la mise en place de référents (champs d'action et thématiques à définir, au niveau national et régional)				1 DGPE en lien DDT(M)/G13-DRAAF-ASP	X		
Mettre en place des formations sur le rôle de chacun (ASP, DDT, AG, DRAAF) + le processus d'instrumentation				1 Impulsion Copil leader régionaux	X		X
Communiquer largement sur les tickets incidents fréquents	Afin d'éviter aux utilisateurs de perdre du temps sur des problèmes déjà identifiés et en cours de résolution, cela peut passer par la réalisation d'un bilan des tickets incidents.			1 ASP			X
Accélérer la production de tickets en vue de mieux former les porteurs de projets				1 DGPE			

ANNEXE 4 : Compte-rendu du groupe 4 - Relations entre les partenaires et organisation de réseaux d'experts

Réunion tenue le 30 août 2017

Participants :

Yves AUFFRET (DGPE)

Boris CALLAND (Service du développement rural et des territoires, DRAAF Auvergne-Rhône-Alpes)

Mickaël CHARIOT (SEA Deux-Sèvres)

Anne-Laure DELAPORTE (SEA Ardennes, Alliance du Trèfle)

Djamel DJEBBARI (DGPE)

Sébastien FERRA (DDT Allier, groupement DDT-DAAF)

François HOURS (SEA Haute-Marne, FO)

Stéphane LE MOING (ASP)

Pierre MERCIER (SEA Ardèche, UNSA)

Fabrice MEUNIER (SEA Saône-et-Loire)

Jacques MOINARD (DRAAF Occitanie, CFDT).

Animateurs (Service de la modernisation) :

Jean-Guillaume BRETENOUX ; Isabelle PLAIRE et Marc GAUCHÉE.

1 - Le champ des travaux de l'atelier

L'enjeu est d'améliorer les relations entre les acteurs de la mise en œuvre de la PAC. Cette atelier est consacré à recueillir les avis sur l'état des lieux et les attentes afin d'identifier les actions pouvant être intégrées dans le plan d'accompagnement des SEA.

Le thème est celui des « relations », c'est à dire tout ce qui relève de la circulation d'informations et de la consultation mutuelle des partenaires. L'organisation de ressources et d'expertises partagées serait abordée comme l'une des préconisations ou l'un des outils à mettre en œuvre. La liste des « partenaires » proposées par les animateurs et complétée par les participants est la suivante : SEA ; directeurs de DDT ; DRAAF ; préfets ; conseils régionaux ; DGPE ; ASP (niveaux national et régionaux) ; OPA (dont les organismes de services) ; usagers.

Ont été placés hors champ de l'atelier : les questions relevant du SG, de FranceAgriMer et de l'ODEADOM.

2 - Recueil des avis des participants sur l'état des lieux et les attentes

Ce recueil a été organisé en deux groupes :

- un premier groupe s'intéressant plus à l'état des lieux et répondant donc à la question « Pour payer les aides PAC de façon sécurisée et dans le calendrier annoncé, qu'est-ce que chaque partenaire apporte aux autres » ;
- un second groupe s'intéressant plus aux attentes et répondant donc à la question : « Pour payer les aides PAC de façon sécurisée et dans le calendrier annoncé, qu'est-ce que chaque partenaire attend des autres ».

3 - Synthèse des animateurs

Deux problèmes généraux ont été préalablement soulevés. Il s'agit :

- d'une part, de savoir quels outils disposer pour capitaliser et hiérarchiser toute l'information disponible ;
- d'autre part, concernant plus particulièrement le 2nd pilier de la PAC, d'explicitement préciser quelle est la ligne de partage entre les conseils régionaux et le ministère dans la prise de décision. Sur le sujet, les groupes régionaux de retour d'expérience devraient apporter des éclairages et des propositions.

Pour le sous-groupe relatif à « l'état des lieux », les principaux constats peuvent se répartir entre 4 grands thèmes :

- partager une information à l'importance hiérarchisée et à la délivrance synchronisée avec tous les partenaires (éléments de langage politique, éléments de contexte...) ;
- mesurer préalablement l'impact d'une mesure ou d'un dispositif réglementaire avant de décider de sa mise en œuvre pour vérifier sa pertinence et s'assurer de sa faisabilité. Cette remarque a été formulée tant par les SEA que par l'ASP ;
- préciser le rôle d'« animation » des DRAAF pour les DDI (pédagogie des mesures nationales, répartition des moyens...) ;
- disposer d'accompagnement (outils, formations, relais par les partenaires administratifs...) pour intégrer et maîtriser toutes les instructions nationales et les procédures.

Les pistes de travail précises figurent dans le tableau joint selon la légende suivante : en style « normal » ce qui existe ; en « italiques » ce qui est à améliorer, à confirmer ou à approfondir et en « souligné » ce qui est à construire.

Les pistes de travail issues du second sous-groupe relatif aux « attentes » ont été partagées avec l'ensemble des participants :

- consolider les calendriers en indiquant avec clarté les zones d'incertitude et l'indice de confiance sur les délais annoncés ;
- être soucieux de la forme pour ce qui concerne les communications et instructions en provenance de la DGPE ou de l'ASP, pour éviter des réactions négatives dans les SEA par exemple lorsque sont annoncés des délais très serrés pour certaines actions ;
- fournir des éléments de communication sur les annonces politiques en amont, ou à défaut en temps réel par rapport aux annonces publics, ce qui suppose d'intégrer l'étape de rédaction et de transmission de ces éléments dans les procédures et les rétro-plannings, sachant que les canaux de diffusion (notamment listes de diffusion) existent et fonctionnent ;
- envisager dans certains cas de distinguer les éléments de langage « politiques » à destination des préfets, des éléments plus « techniques » qui seront pour les échanges directs avec les exploitants ;
- faire en sorte que l'administration centrale ou l'ASP puisse relayer au niveau politique les alertes du terrain, ce qui suppose d'être à l'écoute de ces alertes et de trouver un canal et une méthodologie permettant de hiérarchiser ces alertes ;

- travailler sur l'amélioration de la clarté des modes opératoires rédigés par l'ASP, et de façon générale rendre les instructions plus lisibles et plus opérationnelles. Cela passe par une consultation des SEA, ce qui suppose d'anticiper et d'inclure ces étapes dans les plannings d'établissement des instructions / modes opératoires, et d'identifier les bonnes personnes ressources. Les SEA doivent aussi réfléchir aux modalités de diffusion en interne de ces instructions et modes opératoires, afin d'accompagner au mieux les agents et les vacataires dans l'appropriation de ces documents ;
- afin d'assurer des réponses claires aux questions des agents des SEA, creuser à nouveau la possibilité de mettre en place des Foire Aux Questions, ou de s'appuyer sur le contenu des échanges sur le forum (non pas pour répondre de façon systématique, mais plutôt pour identifier les questions récurrentes ou les échanges appelant des clarifications pour éviter que les agents ;s'engagent sur de fausses pistes) ;
- prendre en compte les remontées des SEA sur les difficultés de mise en œuvre des modes opératoires ou des instructions : voir à l'usage si le dispositif d'assistance mis en place par l'ASP fonctionne, si les groupes utilisateurs permettent de faire part des difficultés, s'il faut envisager de mettre en place du système d'alerte à l'image de celui en place à la DGAI, etc ;
- mener le même travail avec les conseils régionaux, pour que les SEA disposent de manuels de procédures, d'instructions précises, soient consultés et écoutés par les services rédigeant ces documents etc ;
- consolider le réseau des SEA pour que la représentation soit plus efficace, ce qui suppose d'identifier l'ensemble des réunions auxquelles les SEA devraient participer, les profils adaptés, et de définir les missions des agents représentant les SEA. Le travail engagé sur la consolidation du G13 va dans ce sens ;
- donner l'accès aux données pour les SEA, afin que des extractions soient possibles ;
- renforcer le partage d'information, les échanges de pratiques et l'entraide : renforcer les forums, renforcer le rôle de la DRAAF pour assurer la cohérence au sein d'une région et gommer les effets frontières ;
- explorer la possibilité d'identifier des personnes ressources / référents. Cela suppose de clarifier le besoin (personnes ressources pour d'autres SEA, ou personnes ressources que l'administration centrale pourrait consulter facilement et rapidement ?), d'identifier les sujets nécessitant d'identifier des personnes ressources / référents, et de cartographier les compétences ;
- clarifier les attentes de la DGPE vis-à-vis des DRAAF en ce qui concerne les échanges avec les conseils régionaux sur les priorités, l'usage des crédits de l'État, etc ;
- clarifier le rôle des DRAAF comme interface entre les SEA et les conseils régionaux sur le FEADER, via des échanges de pratiques entre SREA par exemple, mais aussi en définissant plus clairement ce qui est attendu des SREA et en le faisant savoir aux conseils régionaux.

4 -Suites

Les participants ont convenu que les résultats de cet atelier seraient transmis à la DGPE, au même titre que les conclusions des 3 autres ateliers nationaux et des groupes régionaux.

Les suites données à ces ateliers (atelier de restitution commune) devraient se traduire par deux types de préconisations:

- les préconisations d'actions à intégrer dans le « Plan de suivi SEA » ;
- les préconisations d'actions à prendre en compte pour la préparation de la prochaine programmation PAC.

ANNEXE 5 : Synthèse des groupes régionaux élaborée par le groupement des DRAAF

L'exercice demandé aux DRAAF a été conduit de façon différente dans les régions. En général, l'autorité de gestion, la DR ASP, les DDTM, la DRAAF et les organisations syndicales représentatives des personnels ont été réunies en une fois, avec parfois des réunions bilatérales supplémentaires, avant que la DRAAF ne dresse une synthèse.

Pour faciliter la réalisation de cette synthèse nationale, il a été choisi de distinguer les sujets suivants :

- l'instrumentation,
- la gouvernance,
- et les conséquences sur les agents.

Chacun de ces thèmes est abordé en termes de constats, puis de pistes d'amélioration.

1 - CONSTATS

a) Instrumentation

Les retards et dysfonctionnements dans l'instrumentation sont unanimement relevés et sont générateurs de la plupart des difficultés rencontrées, y compris en termes de gouvernance. On relèvera les points noirs suivants :

✓ *une impréparation au moment du lancement :*

- les règles susceptibles de déterminer l'éligibilité de certains paiements ont été connues parfois après le lancement des appels à projets (matériels éligibles aux PCEA, règles relatives aux MAEC comme celles du calcul de l'IFT...) voire de la réception des dossiers ;

- des règles relatives aux régulations de maquettes budgétaires (possibilités de plafonnement, % de cofinancement ...) ont évolué « au fil de l'eau » ;

- il en est de même pour les règles d'arbitrage entre les exigences de l'organisme payeur et les impasses qu'elles ont pu générer dans la mise en œuvre ou pour la résolution de problèmes de saisie. A cette occasion, il a pu être constaté que tout arbitrage relatif à l'ASP se gère au niveau central, ce qui crée une tension avec la gouvernance régionale lorsque le niveau central est engorgé. La fluidification des échanges avec l'ASP, notamment par la pratique des calls a en partie permis de traiter ce problème, mais c'est essentiellement vrai pour les réglages techniques. Il demeure une volonté de pouvoir dialoguer de façon plus déconcentrée avec l'ASP sur des choix organisationnels.

✓ *une mise en œuvre poussive liée à une stratégie de déploiement des outils qui n'a pas été partagée avec les services chargés de mettre en œuvre*

- les outils de saisie et les moteurs de paiement ont souvent été livrés dans des versions inachevées, ce qui a entraîné de nombreuses ressaisies, dues soit à des bugs non corrigés, soit à

des incompatibilités de versions successives, soit des divergences entre feuille de calcul simplifiée et moteur de calcul définitif notamment à cause de méthodes de calcul aboutissant à des différences d'arrondis. Ceci a engendré non seulement des heures de travail éprouvantes, mais également de nécessaires retours en arrière sur des décisions prises collégialement, annoncées et assumées par l'autorité de gestion, puis invalidées par une instruction nationale ultérieure. Ce type d'incident éprouve la gestion partenariale des dossiers ;

- le séquençage des livraisons de morceaux de logiciels a obligé à reprendre plusieurs fois le même dossier alors qu'une vision de bout en bout de chaque dossier aurait été plus efficace ;

- la perte progressive de visibilité dans le séquençage des opérations, à mesure que les calendriers prévisionnels se révélaient invalides a non seulement désorganisé les services instructeurs, qui ont notamment besoin de planifier avec rigueur le recrutement de leurs vacataires, mais a aussi affaibli considérablement la crédibilité des pouvoirs publics, nationaux et régionaux (nouvelle source de tension dans la gouvernance) ;

- le sentiment de courir après le retard pris, qui se confirme notamment par des livraisons chaotiques et des calendriers resserrés, est anxiogène pour les services instructeurs ;

- la défaillance récurrente des instructions, l'évolution des modes de mise en œuvre au fil des mois, couplées à la mobilité des agents de tous niveaux et toutes structures, conduit à des pertes de savoir-faire difficiles à compenser localement, à des incompréhensions, et des erreurs pénibles à corriger ;

- la nécessité de revenir plusieurs fois vers les porteurs de projet au cours de l'instruction pour compléter, ou préciser les contenus des dossiers au fil des livraisons, génère sur le terrain de l'insatisfaction.

✓ des procédures toujours plus complexes

- l'évolution d'un taux maximum d'aide vers un taux fixe d'aide a eu pour effet de rendre plus compliqué le montage financier de certains dossiers, notamment lorsqu'un cofinanceur s'avère faire défaut au moment du paiement. De surcroît, le retard sur les possibilités de fongibilité entre lignes du budget État a pu rendre délicat l'équilibrage des interventions des différents financeurs (autre source de tension dans la gouvernance) ;

- la sélection par grille de points conduits à de longues discussions d'arbitrage entre cofinanceurs, source également de complexité ;

- la multiplicité des dispositifs financés s'est avérée incompatible avec les moyens humains disponibles. Cette multiplicité résulte des choix des deux principaux financeurs, État et Région, qui ont souvent tous les deux voulu adosser un maximum de dispositifs au FEADER pour bénéficier de l'effet de levier. Elle a été accrue par la fusion des régions du fait des différences notables de PDR entre régions fusionnées.

✓ *des procédures insuffisamment documentées*

La rédaction de manuels, d'instructions, la mise en ligne de questions réponses se sont faites par strates successives et donnent lieu à des sources non coordonnées d'information pour l'instructeur, voire l'usager.

✓ *un problème d'instrumentation du suivi*

- Alors que les mesures surfaciques sont souvent coordonnées par la DRAAF par délégation de l'autorité de gestion, les droits d'accès ISIS pour les DRAAF ne permettent pas d'assurer ce travail pour l'ensemble de la région (pas d'accès en consultation des dossiers, pas d'accès au paramétrage des MAEC, pas d'accès à l'extraction budgétaire, et a fortiori, pas d'extraction globale pour l'ensemble de la région). Ce point ne concerne pas les DOM qui, eux, accèdent aux données avec leur casquette départementales ;

- il n'y a pas d'outil bureautique partagé de communication des dossiers communs au partenariat AG/OP/MAA qui permettrait le rattachement ou l'échange des pièces jointes avec l'assurance que tous seront en capacité de les lire ;

- Osiris n'apparaît pas, aux yeux des services instructeurs, avoir été prioritairement optimisé pour l'exercice de l'instruction, mais plutôt pour le contrôle ou le rapportage opérationnel de la mise en œuvre des fonds européens . Ainsi :

- l'outil ne permet pas d'éditer les conventions et il est complété par le recours à d'autres outils (Excel...),
- les outils ne sont pas homogènes d'un dispositif à l'autre,
- l'outil ne permet pas spécifiquement de tracer les informations issues des visites sur place. Leur saisie dans un champ non dédié à cet usage laisse craindre une ressaisie ultérieure...etc... ;

- Enfin, il apparaît à l'usage qu' une délégation de signature du Président du Conseil Régional aux DDT sur les mesures qu' elles instruisent, apparaît comme une souplesse indispensable pour fluidifier les procédures, mais qui ajoute de la confusion sur la compréhension du « qui fait quoi » par les bénéficiaires.

Nonobstant ces points noirs, on reconnaît assez largement que le sens du service public l'a emporté sur le découragement et que la réaction de la profession a été plutôt moindre que ce qu'on aurait pu redouter. On note également un sentiment d'amélioration continue des instruments concomitant au rattrapage du calendrier (sentiment un peu moins partagé dans les DOM, où les problèmes d'instrumentation se règlent avec retard par rapport à la métropole).

b) Gouvernance

Les difficultés liées à la gouvernance ont globalement mieux été surmontées que les difficultés liées à l'instrumentation, à l'exception des régions dans lesquelles la relation avec l'autorité de gestion est complexe, ce qui est particulièrement le cas dans les DOM. Elles apparaissent cependant comme devant être traitées.

Le transfert aux régions ayant peu été préparé, et la charge de travail difficilement prévisible en 2014 pour l'ensemble de la programmation, le « qui fait quoi » en matière de gouvernance s'est un peu ajusté au fil de l'eau, mais devrait être scellé par des définitions plus précises des rôles et des responsabilités de chacun.

Encore aujourd'hui, la coexistence d'un cadre national et d'une autorité de gestion régionale ont pour effet de susciter des questions sur des points clés :

- partage des responsabilités sur les contentieux et audits ;
- modalités de régulation budgétaire (cf le débat actuel sur les modalités du transfert P1/P2) ;
- gestion des désaccords et des défaillances de certains acteurs ;
- périmètre d'instruction par l'État ;
- prise en compte de la charge d'instruction dans l'allocation des moyens de l'État ;
- rôle respectif de l'AG et de la DRAAF dans l'animation des services instructeurs ;
- supervision et validation par l'AG du travail effectué par les services de l'État.

Les modalités de mise en œuvre de la gouvernance s'étant construites selon les spécificités de chaque région, qui ont chacune répondu à leur manière aux questions posées plus haut, la fusion des régions n'a fait que complexifier le dispositif (plusieurs modalités dans une même région nouvelle) au lieu d'apporter un gain d'échelle.

Une gouvernance satisfaisante est mise en place lorsque des réunions régulières sont organisées avec toutes les parties prenantes. La qualité du suivi des GUSI par le Conseil Régional est déterminante, les DRAAF se positionnent sans difficulté auprès des régions lorsque la gouvernance fonctionne bien. Toutefois la multiplicité des intervenants et des régimes d'aides confère une grande lourdeur à cette gouvernance. En dépit de relations qualifiées de bonnes, la gouvernance n'est satisfaisante dans aucun DOM, Les autorités de gestion s'y montrent pointilleuses sur leurs prérogatives, alors qu'elles sont globalement défaillantes pour les mettre en œuvre.

La désignation de référents par type de mesures ou de questions est appréciée par les GUSI et participe à la bonne gouvernance.

Plusieurs régions relèvent l'insuffisance actuelle de la supervision, l'énergie des régions et des DRAAF ayant été d'abord absorbée par la mise en œuvre des dispositifs.

Le rôle de la DR ASP est jugé satisfaisant pour l'assistance apportée aux instructeurs, mais les retours de contrôle de l'ASP sont souvent mal vécus par les DDT(M). Le problème provient souvent de la différence entre les formulaires de demandes d'aide et les points contrôlés par l'ASP. La contrôlabilité a posteriori pose le problème de la gestion des anomalies constatées tardivement.

Des difficultés demeurent dans plusieurs régions avec les agences de l'eau qui ont des règles propres rendant complexes les cofinancements.

Des régions regrettent un déficit d'éléments de langage de la part du niveau national lorsqu'interviennent des retards ou des changements de règles. Ce point est particulièrement sensible en cas de blocages de paiements : les GUSI ne peuvent expliquer alors qu'ils sont confrontés à des usagers (très) mécontents

c) Conséquences pour les agents

Des agents travaillant en DDT(M) expriment un sentiment d'angoisse qui traduit différents aspects :

- des procédures beaucoup plus complexes pour le RDR3 que pour le RDR2 que les agents ne parviennent plus à maîtriser et à expliquer aux usagers ;
- un service rendu aux usagers qui s'est dégradé par le manque de temps pour les accompagner voire l'incapacité à répondre dans des délais raisonnables à certaines questions

Ils font le constat d'une dévalorisation de leur travail, allant jusqu'à parler de robotisation. Ce constat est aggravé par la « course après le temps perdu » qui augmente un sentiment diffus de culpabilité des agents auprès des usagers. Le Ministère a pris acte de ces constats au travers notamment du plan d'action des SEA.

Pour les agents des DRAAF, il convient de ne pas sous-estimer les risques psycho-sociaux du fait du manque de clarté des missions de la DRAAF en matière de pilotage et de suivi des mesures cofinancées par l'État. Les agents sont parfois placés dans des situations très inconfortables, conduits par exemple à empiéter sur les prérogatives de l'AG pour assurer la bonne mise en œuvre de mesures du cadre national.

2 - PISTES D'AMELIORATION

a) Instrumentation et orientations

Il doit être envisagé de mettre en place nettement moins de mesures, avec un seuil minimal de subvention et ainsi ne mettre en place que des mesures avec une capacité d'entraînement ou une efficacité (environnementale par exemple) reconnue.

La complexité et les exigences inhérentes au FEADER nécessitent de le réserver à des dispositifs d'ampleur, pour lesquels l'investissement nécessaire reste raisonnable. Ceci conduit à préconiser une sortie du réflexe du « tout FEADER » qui intègre insuffisamment la complexité et les exigences afférentes : assumer de prioriser l'action publique et de mettre en œuvre les politiques stratégiques mais de faible ampleur hors du cadre et des crédits européens.

Il apparaît que la lourdeur des exigences du FEADER est directement liée au poids démesuré du risque d'apurement consécutif aux contrôles communautaires. Un objectif politique de l'État et des régions devrait être d'obtenir de la commission un allègement des règles de sanction, voie royale de simplification des procédures.

Il faut simplifier les chaînes de commandement en évitant les domaines de coresponsabilité. Plusieurs régions préconisent à ce titre de distinguer un programme national, en lieu et place du socle national, dans lequel la gouvernance est « 100 % État », à côté de mesures régionales dont la gouvernance soit « 100 % Région ».

Des améliorations techniques sont attendues. L'expérience a montré qu'elles arrivent, mais chacun souhaite qu'elles arrivent plus vite. C'est par exemple le cas de la possibilité de reporter des données d'un écran à l'autre dans Osiris pour éviter les saisies multiples (espéré pour fin 2017).

Plus structurellement, il faut peut-être envisager dès à présent un nouvel outil informatique unique de gestion standard :

- avec un cahier des charges présenté en amont de la définition des dispositifs afin que ceux-ci tiennent compte des capacités de paramétrage de l'outil ;
- qui permette d'évoluer vers des solutions de dématérialisation et de télédéclaration des demandes d'aide (hors de portée avec OSIRIS) ;
- dont l'ergonomie accorde plus d'importance aux besoins des instructeurs et de l'AG : facilité à extraire et valoriser les données de pilotage, à attacher des pièces jointes...

Il est attendu un outil dont les possibilités et les délais de paramétrage par TO sont connus et robustes. Une région relève que l'on constate une forte différence entre la gestion des individus pour les aides sous ISIS et sous OSIRIS, avec un niveau d'exigence très différent avant le paiement d'un dossier (pour un paiement OSIRIS par exemple il faut fournir une attestation Sirene de moins de 3 mois et pas pour ISIS). Une région suggère que la mise en place de téléprocédures sur le second pilier de la PAC soit mise en chantier pour la prochaine génération de PDR.

La conception d'un nouvel outil gagnerait à associer plus étroitement les usagers instructeurs avec l'objectif affiché de faciliter l'instruction. C'est une garantie d'efficacité ultérieure.

Un gros effort de documentation doit être effectué en amont de la nouvelle programmation : aide contextuelle sur Osiris, formulaires, notices, guides méthodologiques,... Ces derniers ont été écrits parfois très vite, doivent être repris et consolidés, pour s'assurer qu'il n'y ait pas des termes différents pour décrire les mêmes procédures, engendrant de la confusion.

Il est nécessaire, dans plusieurs régions, de formaliser davantage les décisions prises lors des échanges entre autorité de gestion, gestionnaires de mesures des DDT et DRAAF :

- compte-rendus ou relevés de décisions ;
- systématisation des foires aux questions ;
- vocabulaire commun, grâce à un glossaire avec des définitions validées.

Il peut être préconisé de mettre en place un annuaire des référents, qui, par sujet, ont vocation à être les gestionnaires des FAQ, mais qu'il peut-être en outre souhaitable de joindre au téléphone.

Il est souhaité un programme de formation des agents plus ambitieux et plus systématique.

b) Gouvernance

Une fois effectué le choix des mesures retenues, il convient d'explicitier clairement au moyen d'un document les rôles respectifs de l'autorité de gestion, des DRAAF, des GUSI, et de l'ASP (siège et DR). A cette fin, le Ministère doit clarifier ce qu'il attend des DRAAF dans le suivi des PDR et veiller à ce que les droits d'accès informatiques accordés par l'ASP soient cohérents avec cette attente.

La gouvernance doit prendre en charge la documentation des mesures, les services de l'ASP doivent être associés plus en amont dans l'élaboration des fiches mesures. L'ASP doit avoir un rôle de conseil en amont, permettant ainsi de mieux réaliser son rôle de contrôle en aval. Ceci suppose que les DR ASP disposent de davantage de marge d'appréciation afin de collaborer pleinement à la gouvernance régionale.

c) Conséquences pour les agents

La réduction drastique des mesures financées et la simplification non moins drastique des procédures apparaissent comme une voie incontournable de meilleure valorisation du travail des agents, la vision globale des processus par les agents étant un moyen nécessaire pour redonner du sens à leur travail, et la libération de temps pour le conseil un moyen utile de mettre en valeur leur technicité.

Ces objectifs doivent contribuer à redonner de l'attractivité à un métier qui donne aujourd'hui des signes inquiétants de difficultés de recrutement.

