



Compte rendu Organisation SEA-ASP du 16 avril 2019

16 avril 2019

Sous la présidence de Philippe Mérillon, Secrétaire général adjoint du ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA), et de Stéphane Le Moing, directeur général de l'Agence de Services et de Paiement (ASP), un groupe de travail portant sur l'organisation entre les services d'économie agricole (SEA) et l'ASP s'est réuni le 16 avril 2019.

L'Alliance du Trèfle était représentée par Michel Moreau, Anne-Laure Tarascon et Annick Pinard.

Philippe Mérillon a présenté les éléments de contexte qui ont amené au projet d'organisation entre les SEA et l'ASP en indiquant que le schéma d'organisation pour les aides de la Politique Agricole Commune (PAC) est propre à la France avec une autorité construisant la norme, le MAA (DGPE), un organisme payeur, l'ASP, et une instruction des dossiers en département par les DDT(M) (SEA). Ce schéma fonctionne depuis des années mais pose question en termes de cohérence. En 2018, les travaux du comité Action Publique 2022 ont mis en évidence sa complexité, le retard dans le paiement des aides et les refus d'apurement. Il a proposé la fusion SEA-ASP mais après de longues et complexes discussions interministérielles, le maintien d'un guichet de proximité sous l'autorité du préfet a été retenu avec un travail sur une meilleure coordination entre l'ASP et les SEA (circulaire du Premier ministre du 24 juillet 2018 sur l'organisation territoriale des services publics).

Un groupe de réflexion associant SG, DGPE, DRAAF, DDT(M), SEA, DG ASP et DR-ASP s'est réuni et a défini un plan avec quatre orientations qui sont présentées sous forme de fiches :

- besoin de clarification des rôles entre la DGPE, l'ASP et les SEA,
- inter-départementalité pour gérer des sujets complexes tout en conservant la proximité du SEA avec les agriculteurs,
- formalisation des relations entre les différents intervenants,
- simplification.

Les organisations syndicales rappellent que les SEA comme certaines DR-ASP sont très fragilisés. Une évolution positive de la situation passe par des moyens humains, notamment des agents titulaires qui restent et pas uniquement des contractuels pour quelques mois.

Philippe Mérillon indique que compte tenu de l'enjeu capital de la PAC, la contrainte de la réduction des effectifs a été gérée depuis longtemps au MAA en priorisant les directions départementales sur les directions régionales (c'est le seul ministère à l'avoir fait) et tout particulièrement les effectifs dédiés à la PAC.

Les organisations syndicales s'interrogent sur la suite des travaux conduits en 2017 par le groupe de travail RETEX PAC, dont tous les participants ont reconnu et apprécié l'intérêt. La dernière réunion date du 31 janvier 2018 et, depuis, les agents et leurs représentants n'ont plus été associés aux réflexions.

L'Alliance du Trèfle regrette les défauts de communication de la part du MAA à l'égard des SEA, notamment des chefs de SEA, qui ont appris par un mail de l'ASP le contenu du Plan Performance PAC. Or la motivation des équipes dans les SEA est primordiale.

Stéphane Le Moing indique que l'essentiel de ce plan concerne des mesures d'organisation interne de l'ASP, qui doit apporter un appui supplémentaire aux SEA. Il s'agit de la déclinaison du RETEX PAC pour l'ASP. Le mail a été envoyé aux SEA après envoi aux DR-ASP, qui sont les plus impactées. Ce plan a également été présenté lors des réunions régionales.

L'Alliance du Trèfle constate qu'alors que les SEA attendent des instructions émanant de la DGPE, ils reçoivent un mail de l'ASP. Beaucoup d'agents l'ont perçu comme le signe que l'ASP allait dorénavant être le donneur d'ordre pour les SEA, confirmant le projet de fusion- absorption des SEA par l'ASP qui avait été évoqué en 2018.

Stéphane Le Moing précise que l'aide des DR-ASP est prévue à partir du 1^{er} juin 2019, au début de la campagne d'instruction. La finalisation des conventions devrait intervenir avant l'été.

Il est indiqué que ce plan ne concerne que les aides SIGC, du 1^{er} et du 2^{ème} pilier, mais pas les aides hors SIGC.

L'Alliance du Trèfle constate que l'ASP remplit les mêmes fonctions d'organisme payeur que les aides soient SIGC ou hors SIGC.

Stéphane Le Moing indique que pour le hors SGIC, une démarche a été entamée en 2018 avec les mêmes partenaires et les Régions. La construction est complexe, car les Régions ont la main sur les mesures, mais la DGPE représente l'État membre et gère les mesures du Cadre national. Les SEA interviennent pour le compte des Régions, avec des relations différentes en fonction des Régions. Des boucles de rétroaction (réunions des gens pour la construction des outils et l'instruction des dossiers) ont été mises en place et fonctionnent plus ou moins depuis un an. C'est compliqué et avec la montée en charge des paiements, il faut de l'huile dans les rouages pour que les gens s'entraident.

La suite du compte rendu ne traite que du plan proposé pour les aides SIGC.

1. Clarification des rôles

Il est prévu une clarification du rôle de chaque intervenant :

- DGPE : guichet réglementaire,
- DRAAF : facilitatrice,
- ASP : guichet opératoire,
- DDT(M)/SEA : guichet des agriculteurs.

Les organisations syndicales constatent que la DGPE ne répond pas toujours aux questions réglementaires et que les DRAAF n'ont souvent plus les moyens d'être facilitatrices.

L'Alliance du Trèfle rappelle que les DR-ASP n'ont aujourd'hui pas plus de compétence sur ISIS que les DDT(M).

Les organisations syndicales évoquent le « forum-sea » qui apporte des réponses aux SEA quand l'ASP ne répond pas. Ce forum a eu un rôle important pour permettre aux agents de s'exprimer mais ne convient pas dans un rôle d'expertise.

Pour Stéphane Le Moing, l'information circule souvent au sein du forum avant de remonter à l'ASP.

Il constate une grande hétérogénéité dans les relations qu'entretiennent les SEA avec l'ASP. Certains n'appellent jamais l'ASP et d'autres l'appellent régulièrement en posant les mêmes questions.

Il existe une FAQ nationale et des modes opératoires. Il reconnaît que les modes opératoires sont complexes car le réglementaire et l'outil sont complexes. Aujourd'hui l'assistance est centralisée, et la volonté est de la démultiplier dans les DR-ASP. Il faut des relations régulières entre SEA et ASP, des remontées fluides et sereines des SEA pour avancer.

Il est convaincu de la possibilité de remonter la productivité avec une meilleure sécurisation des paiements si tout le monde accepte de passer du temps à se parler. Un réseau informel doit se développer au quotidien, dès le début de campagne. Il parie sur une approche régionale pour que les SEA se parlent entre eux et avec la DR-ASP. Le relationnel sera alimenté par des données objectives d'avancement des dossiers que l'ASP va donner. Les mauvaises habitudes sont à éliminer. Les SEA n'ont aucune notion des refus d'apurement.

Les organisations syndicales soulignent l'intérêt de la réunion de tous les instructeurs de MAEC et la qualité du diaporama utilisé au quotidien, mais regrettent qu'il ait fallu une année avant de les rassembler.

Stéphane Le Moing indique que cette réunion était prévue, mais qu'elle a été organisée tard car d'autres urgences sont passées avant. Le diaporama est aussi utilisé par l'ASP.

L'ASP doit s'assurer de la conformité de l'instruction et du paiement sur les plans réglementaire et procédural. Si la DGPE définit la règle, l'ASP doit s'assurer qu'elle est correctement appliquée et faire remonter si la règle apparaît ambiguë, afin que la DGPE puisse aménager la réglementation.

L'Alliance du Trèfle demande si des moyens humains supplémentaires sont prévus pour l'ASP.

Stéphane Le Moing précise que les effectifs sont dans la loi de finances 2019. Pour 2019, il est prévu d'établir les relations, d'évaluer le besoin supplémentaire et de discuter avec le MAA pour établir le PLF 2020. En plus des moyens supplémentaires (titulaires), des gains de productivité sont attendus en interne à l'ASP. Les contrôleurs pourront appuyer les SEA.

L'Alliance du Trèfle note que si un contrôleur de l'ASP peut venir en appui d'un SEA, il n'ira pas en CODER DRAAF-DDT(M). Plusieurs niveaux d'intervenants des DR-ASP sont nécessaires alors que les services sont déjà sous tension.

Stéphane Le Moing indique que les contrôleurs vont se positionner sur le travail de supervision. Pour le relationnel, l'animation, chaque DR-ASP va s'adapter en fonction de son équipe et envoyer en CODER DRAAF-DDT(M) un DR-délégué, un chef de service, ou une personne recrutée en plus.

2. Inter-départementalisation des compétences expertes

Philippe Mérillon présente la proposition d'expérimenter l'inter-départementalisation d'experts qui auraient une compétence de back-office, le front-office étant toujours assuré par le SEA de l'agriculteur. La proposition prévoit que le SEA de l'agriculteur et le SEA expert puissent accéder aux données nécessaires, et que les agents puissent maintenir une certaine polyvalence.

La formalisation prendrait la forme d'une convention et l'allocation de moyens devrait prendre en compte les compétences expertes.

L'Alliance du Trèfle demande si l'expert doit rester dans la même région administrative ou s'il peut intervenir dans un département en dehors de la région (par exemple sur la problématique montagne).

Philippe Mérillon précise que l'expert doit rester dans la même région.

Les organisations syndicales estiment qu'il est préférable de constituer un réseau d'experts nationaux (comme le réseau d'experts de la DGAL) plutôt que de permettre à un autre SEA d'intervenir dans l'instruction des dossiers, ce qui risque de mettre en porte-à-faux le SEA de l'agriculteur.

Pour Marie Hennebelle, cheffe du bureau performance, méthode et réseaux, à la DGPE, la constitution d'un réseau d'experts et l'inter-départementalité sont compatibles.

3. Formalisation des relations entre les intervenants

Après avoir constaté la différence de culture entre les services déconcentrés au contact des usagers et l'ASP responsable devant la Commission européenne, le plan prévoit une convention nationale et des conventions départementales.

Convention nationale

La convention nationale définit les fonctions relatives à la gestion et au contrôle des demandes d'aides que l'ASP délègue au MAA (à ses services déconcentrés en DDT) ainsi que les conditions de délégation de ces fonctions, les rôles et obligations de chacun, et elle donne un cadre organisationnel pour l'exercice des missions déléguées.

Les organisations syndicales demandent quel sera le suivi de cette convention, auquel elles souhaitent être associées.

Philippe Mérillon indique qu'un point d'étape sur la vie de la convention et des partenaires sera fait en groupe de travail puis en comité technique ministériel.

Les organisations syndicales souhaitent que le groupe de travail soit au format du RETEX PAC. Philippe Mérillon et Stéphane Le Moing y sont favorables. Le groupe de travail suivrait les aides SIGC et hors SIGC.

Convention départementale

La convention départementale précise les modalités d'échange et de fonctionnement retenues par l'ASP et le préfet de département pour la mise en œuvre des missions déléguées au MAA par l'ASP dans le cadre de la gestion des aides PAC du SIGC.

Le cadre-type proposé aux préfets a été validé par le Ministère de l'Intérieur. Des adaptations seront possibles pour tenir compte des spécificités départementales.

Olivier Denais, chef du service de la modernisation, rappelle la différence de culture entre les préfets et l'ASP résultant de l'asymétrie des responsabilités : pas de responsabilité directe des préfets dans les refus d'apurement, pas de responsabilité directe de l'ASP dans l'ordre public. Les préfets et l'ASP doivent se comprendre et pour cela, la convention dans chaque département doit être signée par l'ASP et le préfet.

L'Alliance du Trèfle s'interroge sur la possibilité que le préfet délègue au DDT(M) la signature de cette convention comme cela a été fait avec les Régions pour le FEADER.

Philippe Mérillon souligne la priorité d'améliorer la gestion des aides PAC pour le gouvernement et la volonté d'impliquer le préfet de département (l'instruction aux préfets doit être co-signée par

les secrétaires généraux du MAA et du Ministère de l'Intérieur).

Les organisations syndicales attirent l'attention sur le risque d'augmenter le reporting et le travail des cadres intermédiaires, et la nécessité de moyens supplémentaires pour que les agents s'approprient le nouveau dispositif (expertise, communication).

L'Alliance du Trèfle soulève le problème des paiements et des ordres de recouvrement, pour lesquels les bénéficiaires appellent la DR-ASP car le SEA ne sait pas répondre à la question de la méthode de calcul de l'ordre de recouvrement. Or la DR-ASP n'a pas connaissance de tous les paiements sur ISIS qui sont centralisés. Il faudrait que la DDT(M) ait ces informations.

Stéphane Le Moing reconnaît qu'il faut trouver une articulation avec l'agence comptable.

4. Simplification

Stéphane Le Moing indique que pour les agriculteurs, simplifier c'est adapter la PAC à son propre cas. L'outil est trop souple et permet d'ouvrir beaucoup de possibilités, ce qui est ingérable et rend impossible le paiement de masse. Il faut associer les services à la construction des procédures.

L'Alliance du Trèfle demande si les SEA sont associés aux négociations de la PAC 2020, comme prévu dans la fiche sur la simplification.

Marie Hennebelle indique que les SEA ont été associés dans le cadre de la gouvernance de la PAC.

Stéphane Le Moing précise que l'ASP est pour la première fois associée, la DGPE étant demandeuse de l'avis de l'ASP sur le plan opérationnel du contenu des mesures. Une évaluation ex ante des mesures pour en appréhender la complexité est prévue.

Concernant la livraison des outils, il constate l'amélioration objective d'une situation difficile. En 2019, les outils vont être livrés aux SEA en une seule fois. L'ASP respectera les délais et il ne faut pas que les SEA soient en retard dans le recrutement des contractuels.

A la question du retard des outils pour des dispositifs qui semblent simples pour les SEA, il indique que certains dispositifs sont simples à gérer en SEA, mais se révèlent un cauchemar à construire pour l'ASP (c'est le cas de l'ICHN). D'autres mesures sont simples, mais comme elles concernent peu de personnes, elles sont retardées au profit d'aides de masse (c'est le cas pour la mesure API).

Pour Olivier Denais, l'informatique ne doit pas être un but en soi. Pour l'instruction de trois dossiers, il est plus rapide de les gérer à la main que de développer un logiciel. Mais Stéphane Le Moing rappelle l'exigence de traçabilité de la Commission, qui passe par la traçabilité informatique, ce qui complique la gestion sur papier. La majorité des outils développés sur les MAEC à la demande des Autorités de Gestion ne concernent que quelques agriculteurs, voire aucun. Comme le SIGC est numérisé, on ne peut pas instruire les dossiers à la main (sauf les mesures API et PRM). Pour le hors SIGC ce serait possible a priori.

Les organisations syndicales soulèvent d'autres exemples de procédures à simplifier pour les agents et les agriculteurs et Stéphane Le Moing invite à les signaler au COPIL.