



**MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE LA SOUVERAINETÉ
ALIMENTAIRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Mission CGAAER n°21037

Les missions et l'organisation des services déconcentrés du MASA

Caroline MEDOUS - Claude RONCERAY - Philippe SIMON

Présentation au CSA ministériel

16 mai 2023

Conseil Général de l'Alimentation,
de l'Agriculture et des Espaces Ruraux

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



**MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE LA SOUVERAINETÉ
ALIMENTAIRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

PLAN DE L'EXPOSÉ

1. L'ESSENTIEL
2. LA METHODE
3. LES CONSTATS PARTAGÉS
4. LES PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS
5. CONCLUSION



**MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE LA SOUVERAINETÉ
ALIMENTAIRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

1. L'ESSENTIEL



**MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE LA SOUVERAINETÉ
ALIMENTAIRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

1 – L'ESSENTIEL

- Depuis plus de dix ans, les services de l'État et de ses opérateurs dans les territoires ont fait l'objet de **réorganisations importantes** (RGPP, grandes Régions)
- Dans le même temps, **plusieurs politiques publiques, portées par le MASA et interministérielles, ont été reformulées.**
- Les travaux conduits par la mission (entretiens, revue des activités, autres études et rapports...) ont **fortement associé l'administration centrale et les services déconcentrés via leurs groupements**, et ont permis d'identifier plusieurs **points d'amélioration** dans la formulation des politiques, dans la répartition des responsabilités, et **dans la capacité des services et des agents à mieux réaliser les missions qui leur sont confiées.**
- Dans son rapport écrit, dont les conclusions ont été présentées au Ministre et à son Cabinet, ainsi qu'à l'administration centrale et aux groupements, la mission formule un **principe général de consolidation de l'organisation existante**, via 7 recommandations générales, et **propose plusieurs voies d'amélioration à arbitrer.**



**MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE LA SOUVERAINETÉ
ALIMENTAIRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

2 – LA MÉTHODE

2. LA METHODE

2.1 Une analyse des missions et de l'organisation des services déconcentrés du MASA

Les idées directrices de la lettre de mission

- Une mission de **conseil**
- Sur les **missions** et **l'organisation** des **services déconcentrés**
- Dans le champ des **politiques publiques de l'agriculture de l'alimentation et de la forêt.**
- **Un regard interne** : recueillir les attentes, les besoins, les actions envisageables

2. La méthode

2.2. Les principales étapes de la mission

Une association étroite des DAC, des groupements et de nombreuses parties-prenantes

- **Cadrage de la mission avec le SG, les DG d'administration centrale et les groupements – mise en place d'un comité de suivi qui se réunira à trois reprises**
- **Les constats**
 - **Etudes bibliographiques et documentaires**
 - **Une revue des activités des services déconcentrés**
 - Co-construction avec les 2 services de pilotage des SD 215 et 206, les 3 groupements DDTM (yc G13), DDETSPP et DRAAF, le RAPS
 - Analyse systémique et méthodique des 240 activités des agents
 - Démarche participative et ascendante (3 séminaires de travail)
 - **Des entretiens essentiellement « internes »** : services des directions générales d'administration centrale (DG d'AC), du SG, ASP, FAM, association des directeurs d'EPLEFPA
 - Rencontre avec les **organisations syndicales**
 - **Des entretiens complémentaires** : avec des établissements publics (APCA, ONF, CNPF, ANCT) et entretiens externes avec des ministères partenaires, des parlementaires, des associations d'élus, des préfets, des acteurs professionnels...



**MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE LA SOUVERAINETÉ
ALIMENTAIRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

3 – DES CONSTATS LARGEMENT PARTAGES

3. DES CONSTATS LARGEMENT PARTAGÉS

3.1 Les évolutions récentes des politiques publiques prioritaires du MASA sollicitent fortement les services territoriaux de l'Etat

- L'agriculture, l'alimentation et la forêt au cœur **d'enjeux mondiaux**, et, notamment en France, **d'attentes sociétales multiples**. En particulier, la gestion des crises (sanitaires et économiques) et le changement climatique modifient la problématique de la **résilience des entreprises agricoles**.
- Depuis 2009, **certaines politiques publiques (PP) sont nées ou ont été reformulées** : agroécologie, bien-être animal, souveraineté alimentaire.
- Sans que les **missions des SD et des opérateurs évoluent...**
- Une **dimension interministérielle croissante** des enjeux Agriculture/Alimentation et Forêt
- Des **services déconcentrés qui peuvent se trouver démunis** pour répondre aux attentes, et notamment aux 6 chantiers principaux du gouvernement relevant du MASA¹

¹ *Pouvoir d'achat des agriculteurs, renouvellement des générations, alimentation saine et durable, souveraineté alimentaire et participer à la planification écologique, protéger les consommateurs, bien-être animal*

3. DES CONSTATS LARGEMENT PARTAGÉS

3.2 Des services fragilisés et des agents qui s'interrogent

- Des services loyaux, des points forts, mais des **SD et des opérateurs fragilisés par les réformes et aux relations distendues.**
- Les effectifs en SD sont pour plus des 2/3 sur des activités régaliennes et de gestion des aides. Le pilotage et la gestion mobilisent 18% des effectifs. **Moins d'un ETP sur 10 est disponible pour l'accompagnement des transformations de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt** (DRAAF: 250 ETP, DDT: 224 ETP, DD(ETS)PP: 190 ETP)
- Une **organisation en silo** du MASA (AC-SD) qui détermine les relations.
- Des **opérateurs** du MASA porteurs d'enjeux importants mais **pas toujours bien insérés** dans l'action territoriale de l'État.
- **Certains territoires et métiers peu attractifs** - Un **déficit de compétences métiers dans de nombreux domaines.**

agronomie, forêt, santé animale et végétale, BEA, connaissance des filières, animation, gestion de crise

=> **Des services en décalage avec certaines priorités** politiques, des territoires et des attentes sociétales avec des conséquences signalées : **perte de sens** pour certains agents, **perte de compétences** pour certains services et **perte de lisibilité** de l'action du MASA pour ces agents.

3. DES CONSTATS LARGEMENT PARTAGÉS

3.3 Les principaux résultats de la revue d'activité

- Une démarche à laquelle les groupements et l'encadrement ont adhéré. Ils ont émis des propositions et souhaitent **être associés** à la définition et aux modalités de mise en œuvre des réformes.
- Une expression majoritaire de **maintien avec évolution des activités**, une attente de **sens**, de **priorisation** par l'administration centrale, de **territorialisation** et de **transversalité**, un besoin en **compétences**.
- Les **principaux leviers de transformation** identifiés dans les remontées de terrain sont la **rénovation des processus**, la **formation**, une **meilleure priorisation**, **l'amélioration des SI** et la **simplification**.

Ces leviers peuvent être efficaces mais restent complexes et énergivores (priorisation indispensable, premiers résultats rapides).



**MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE LA SOUVERAINETÉ
ALIMENTAIRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

4- LES RECOMMANDATIONS

Plutôt que de nouvelles grandes réformes structurelles des services déconcentrés, la mission recommande la consolidation de l'organisation existante, avec certaines évolutions à arbitrer.

4. LES RECOMMANDATIONS

4.1. Territorialiser et responsabiliser

➤ **Territorialiser les politiques publiques du MASA**

- S'appuyer sur **les territoires dès la définition des politiques publiques.**
- Associer les agents des SD dans **la mise en œuvre des politiques publiques prioritaires.**

➤ **Responsabiliser les services déconcentrés dans la mise en œuvre des politiques publiques**

- **Responsabiliser les services déconcentrés** dans la priorisation de leurs actions et l'affectation de leurs effectifs.
- **Tenir compte des priorités territoriales** dans l'allocation des ressources des services déconcentrés.

4. PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS

4.2 Donner de la visibilité et clarifier l'organisation

➤ Donner de la visibilité à tous les acteurs

- Par des **feuilles de route quinquennales** (régions – départements)
- A réaliser en **mode descendant ET ascendant**, sur la base d'un **diagnostic territorial**.
- **Prioriser** les politiques publiques **en fonction des enjeux dans les territoires**.

➤ Préciser l'organisation cible

- Désigner les **DDTM** comme **porteurs des transformations territoriales et systémiques** de l'agriculture et développer le **nouveau conseil aux territoires**.
- Désigner les **DD(ETS)PP** comme les **organes intégrateurs de l'ensemble des enjeux de l'alimentation**.
- Renforcer le **pilotage et l'animation** par les **DRAAF** de l'ensemble des acteurs d'un territoire.

4. PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS

4.3 Concrétiser les travaux de la revue des activités

- **Améliorer les processus prioritaires**
 - **Commencer par les processus clés** : gestion de crise, alimentation, PAC, revenus et foncier agricoles, territoires ruraux , forêt, eau
 - **Agir sur tous les leviers** : simplification, systèmes information, compétences des agents, refonte des modèles d'allocation de moyens ...
- **Accompagner les expérimentations** régionales ou départementales (des résultats immédiats)
- **Associer les services et les agents** à la transformation
- Un renforcement indispensable pour **piloter la transformation** (SG – DG du MASA)

4.4 Les recommandations relatives aux opérateurs

- Pour les établissements publics, **préciser les attentes et les missions dans la mise en œuvre des politiques publiques prioritaires dans les territoires**, ainsi que dans leur articulation avec celles des SD.
- **Pour chaque opérateur** (ASP, FAM, Chambre Agriculture, ONF, CNPF), évaluer les pistes d'amélioration de leur articulation avec les SD.
- **Mieux associer l'enseignement agricole** dans la mise en œuvre territoriale des politiques publiques prioritaires
 - Enseignement, fermes de références, innovation, promotion des métiers, installation et transmission des exploitations.



**MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE LA SOUVERAINETÉ
ALIMENTAIRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

5 – CONCLUSION

CONCLUSION

- **Redonner du sens en mobilisant toute l'organisation du MASA (DG d'AC, Opérateurs, SD) au service des politiques publiques prioritaires.**
- **Faire des services, des opérateurs et des agents eux-mêmes, les acteurs des transformations.**
- **Prévoir une mise en œuvre progressive, participative, encourageant les expérimentations innovantes.**
- **Piloter les transformations (SG – DG d'AC).**



**MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE LA SOUVERAINETÉ
ALIMENTAIRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

FIN D'EXPOSE



**MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE LA SOUVERAINETÉ
ALIMENTAIRE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

ANNEXE

SYNTHÈSE DES RÉSULTATS DE LA REVUE DES ACTIVITÉS

Les résultats de la revue des mission

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

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

Les résultats de la revue des missions

Quelles sont les évolutions des activités souhaitées par programme budgétaire?

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

Les résultats de la revue des missions

Exemples

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

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

Vision synoptique issue de la revue des activités

Quelles suites, approfondissements ou mises en œuvre de chantiers de transformation?



MINISTRE ET ADMINISTRATION CENTRALE Des arbitrages préalables

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

MOYENS ET COMPETENCES

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

DRAAF

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

DDTM

PAC, productions et transitions agricole et forestière, aménagement des territoires ruraux.

DDETSPP

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

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

PAC, données agricoles, accompagnement

LE CONTENU DES MISSIONS

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

L'ORGANISATION DES MISSIONS

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

Les  du succès

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