CSA Foret et Agriculture du 28 septembre 2023 – RI, mise en œuvre de la nouvelle PAC, assurance récolte et évolution de la politique forestière nationale

Ce premier CSA de réseau « Forêt-Agriculture » était présidé par Philippe Duclaud (directeur général de la DGPE), accompagné par de nombreux intervenants dont, entre autres : Marie-Agnès Vibert (Service Gouvernance et gestion de la PAC, DGPE), Michel Fournier (chef de la mission affaires générales et ressources humaines, DGPE), Simon Tranchant (chef du bureau de la gestion des risques, DGPE) et Fabien Menu (représentant des DDT(M)).

La CFDT était représentée par Emanuela Garino, Alexa Lassalle et Virginie Plantier.

Règlement intérieur du CSA-FA

Plusieurs reformulations et amendements ont été proposés par tous les participants. Une nouvelle version du règlement intégrant les propositions retenues fera l'objet d'une consultation écrite après le CSA-FA. La version consolidée définitive sera soumise à l'approbation au CSA-FA suivant.

Mise en œuvre de la nouvelle PAC 2023-2027 : phasage sensible, instruction à risque ?

- ## Télé-déclaration PAC 2023, le commencement :

L'année 2023 marque le début de la nouvelle programmation PAC, porteuse de nouveautés structurantes transversales telles que le système de suivi des surfaces en temps réel (3STR), le droit à l'erreur, l'éco-régime et le nouveau système de rapportage – ce dernier demandé par la commission européenne pour vérifier la performance PAC via des indicateurs de résultat.

Dès la rédaction du PSN (Plan Stratégique National), le MASA assure avoir mené plusieurs chantiers, à la fois d'information

sur les nouveaux dispositifs – aux organisations syndicales et OPA – et juridiques, pour sécuriser la gestion et le paiement des nouvelles aides.

Par la suite, la période de télé-déclaration en ligne des dossiers PAC a été ouverte dans les délais habituels (dès janvier 2023 pour les aides animales, au 01/04/23 pour le volet surfaces) : certains développements informatiques liés aux aides surfaciques ont causé toutefois des dysfonctionnements auxquels le MASA a répondu promptement, en décalant de 15 jours la clôture des dépôts pour les exploitants agricoles.

Instruction des aides et paiements : l'attente…

Coté instruction, la complexité des nouveaux outils et le changement de prestataire informatique a eu l'effet de décaler d'avantage la mise à disposition des outils d'instruction pour les services déconcentrés. Ce travail, démarrant communément en juin, a été fortement perturbé et rétrogradé à plusieurs reprises courant l'été et ce début d'automne.

> *La CFDT évoque les nombreuses difficultés techniques subies par les SEA (Services de l'Économie Agricole) du fait de la mise à disposition d'outils incomplets et peu fiables, de la confusion générée par d'innombrables messages et instructions*

provenant notamment de l'ASP. De plus, nous témoignons de la détresse de dix départements face à une régression totale, inattendue et sans solution de la presque totalité des dossiers instruits pendant l'été. La situation pour les SEA de ces départements est encore fragile : les agents sont déconcertés par le manque de communication transparente de l'administration et l'ASP vis-à-vis des services, des exploitants et de la profession agricole sur l'ampleur de cet incident technique.

Sur ces points, la DGPE nous répond avoir d'abord été contrainte à changer de prestataire du fait des obligations réglementaires liées au code des marchés publics. Après un démarrage difficile, soutenu par une ASP réactive et expérimentée, Capgemini doit maintenant monter en compétence.

Concernant le déroulement de la campagne d'instruction, Fabien Menu, représentant des DDT/M, salue l'engagement des équipes. Il estime néanmoins que la situation se présente plus sereinement qu'en 2015. Les nombreux échanges entre les SEA, la DGPE et l'ASP ont permis de prendre conscience des difficultés, même s'il reconnaît que la connaissance des difficultés ne les règle pas.
Pour lui, le sujet à venir est la gestion de la relation avec la profession, compte tenu des taux de paiement qui seront inévitablement en baisse.

L'administration indique que l'ATR (Avance de TRésorerie) a fait partie des hypothèses du départ : néanmoins, cet outil a bien montré ses limites en 2015-16-17, engendrant une plus forte surcharge sur les équipes du fait du dédoublement de l'instruction (ATR + outils classiques d'acompte/solde).
Pour les départements concernés par les plus fortes régressions et alors qu'une solution de restauration n'a pas pu être mise en place, l'administration précise que c'est l'ASP qui a pu détecter le problème et arrêter le processus, qui aurait autrement concerné bien plus que 4000 dossiers.

Enfin, niveau communication, le MASA avait repéré dès le début que la campagne 2023 était une campagne à risque. Ils ont anticipé autant que possible : le monitoring en est un exemple, pour lequel deux années de préparation ont permis une mise en œuvre fonctionnelle sans grands dérapages. Paradoxalement, ce sont les développements informatiques plus classiques qui ont été moins efficaces. Là encore, le MASA a informé à plusieurs reprises la profession et les services déconcentrés de l'évolution en temps réel de la situation.

La CFDT déplore des taux de paiement remontés par les SEA bien plus faibles que ceux des communications officielles transmises par le MASA à la profession et aux agriculteurs. Mesure-t-on réellement l'envergure du problème ?

La CFDT déplore également les conséquences sur les équipes des régressions importantes qui se font encore ressentir

aujourd'hui. Il est indispensable de préserver les équipes pour aller jusqu'au bout de l'instruction.

Pour l'administration, il est certain que les paiements seront très probablement inférieurs à l'habitude. Toutefois, il ne faudra pas regarder le seul score du 16 octobre pour comparaison avec les campagnes antérieures. Le MASA a justement fait le choix d'enclencher 3 paiements consécutifs le 16, 17 et 18 octobre pour maximiser la volumétrie des dossiers à liquider. Par la suite, plusieurs liquidations hebdomadaires permettront de remonter le score et de s'aligner à l'instruction des dossiers restants, afin de réduire au maximum l'attente du versement pour les exploitants agricoles. L'objectif affiché dès le départ, dans toute communication officielle, n'était pas de payer le 90% des dossiers comme l'année dernière : le but réaliste est plutôt de payer une masse significative de dossier (pas d'estimations disponibles à ce stade) et de réinjecter le plus rapidement possible les restants dans les trains de paiement suivants.

Le MASA a également prévu une communication spécifique aux établissements bancaires pour leur expliquer la situation, les rassurer que les paiements arriveront dans des délais raisonnables et leur demander d'être bienveillants envers les agriculteurs concernés, dans l'attente des versements.

Dans sa déclaration liminaire et tout le long des échanges,

la CFDT a porté également à l'attention de l'administration la condition de mal-être et de souffrance des SEA, tant parmi les agents instructeurs que les encadrants. Les équipes se sont surpassées et surchargées dans le seul but de respecter la promesse ministérielle du versement de l'acompte au 16 octobre, promesse tenue mais à quel prix ? Pour quel volume concret de dossiers, tant au niveau quantitatif que budgétaire ?

En réponse, l'administration nous indique que le 16 octobre, c'est le premier jour autorisé par l'Union européenne pour le versement des acomptes PAC. La France est le premier pays en Europe à avoir choisi cette échéance et les exploitants agricoles ont souvent bâti leur entière trésorerie sur ces liquidations automnales. C'est pour respecter ce besoin et cet engagement que le Ministre a choisi de maintenir le versement à cette date, même dans un tel début de programmation difficile.

La volumétrie n'est pas calculable à ce stade. Pour rappel, la date réglementaire ultime pour le paiement des aides d'une campagne PAC est le 30 juin de l'année N+1. Néanmoins, les solutions déployées précédemment décrites (3 premiers acomptes au lieu des 2 historiques, liquidations hebdomadaires suivantes…) vont permettre de retrouver un score appréciable très rapidement. L'ASP opère quotidiennement avec les services déconcentrés pour résoudre les alertes et les blocages

restants.

La prochaine étape à court terme, c'est la gestion des appels et des échanges avec les usagers après le 18 octobre, notamment autour du retard dans le paiement des aides. Nous travaillons pour que cela se fasse avec fluidité, avec une communication adaptée et flexible à tous les niveaux. Le MASA a identifié et partage les alertes sur le risque de détresse des agriculteurs en difficulté ainsi que de tensions verbales. Elle salue et encourage le travail remarquable des équipes dans les services déconcentrés de l'État.

> *La CFDT insiste sur la récurrence de burnouts, sur la perte généralisée d'attractivité des postes en SEA et sur la crainte d'une pression grandissante face aux appels d'agriculteurs non payés à la mi-octobre : comment le MASA compte soutenir et valoriser le dévouement de ses agents ? Peut-on mobiliser le dispositif indemnitaire pour la gestion des crises ?*

Là encore, le MASA est conscient du désarroi des agents mais aucune réponse n'est donnée sur la possibilité concrète d'une valorisation du travail des agents par des primes ou indemnités d'ordre exceptionnel.

> *La CFDT regrette ne pas avoir eu de réponse précise sur cette question légitime.*

▪Rémunération et contractuels :

Concernant les difficultés liées à la baisse des effectifs et à l'attractivité des postes en SEA, notamment des positions ouvertes aux contractuels, le SRH présente les 3 chantiers en cours au MASA :

1. **Révision de la doctrine nationale d'emploi** : le MASA est désormais sur un schéma d'emploi positif, ce qui permet des durées de contrat plus longues répondant aux besoins des services métiers. Les modalités ne sont pas encore fixées, mais il s'agira d'une véritable incitation à recruter sur des contrats plus longs, contribuant à fidéliser les agents contractuels sur des missions essentielles.
2. **Revalorisation du référentiel de rémunération des agents contractuels** : c'est un travail de longue haleine, démarré en juin 2023 en collaboration du CBCM (services de contrôle budgétaire et comptable ministériel). L'objectif ? permettre à tous les nouveaux contrats liés à la PAC de bénéficier d'un effort de rémunération significatif. Aucun obstacle à l'horizon, mais le visa du CBCM tarde (attendu pour début juillet, demande réitérée pour une réception début octobre 2023. A' suivre…). Attention : cette revalorisation inclue et priorise les agents transférés aux conseils régionaux.
3. **Déconcentration des procédures de recrutement des agents**

contractuels aux SGCD : ceci permettra une plus grande réactivité dans l'élaboration des contrats, alourdie actuellement par la centralisation des taches à la fois administratives et de paie. Ce dernier trimestre 2023, le MASA travaille avec les SGCD au transfert des compétences et à l'harmonisation des procédures, pour un démarrage opérationnel au 01 janvier 2024. Des groupes métiers se réunissent depuis plusieurs mois sur ce sujet.

Sur ce dernier point, la CFDT demande des précisions quant à la définition de contrat long/contrat court en SEA. Les contrats courts sont émargés des règlements intérieurs dans certains départements ; ceux recrutés sur des postes de titulaires, faute de candidats, se retrouvent souvent pénalisés. S'agit-il de cas isolés ? La déconcentration pourra mettre un terme à ces disparités ?

Le SRH nous répond qu'une phase d'accompagnement des SGCD est prévue et fondamentale pour éviter toute hétérogénéité des procédures, et qu'ils resteront en appui pour toute question résiduelle sur l'ensemble du territoire. Les services agricoles seront également informés de ce qui est prévu par les services recruteurs.
***NB** : En cas de retards dans l'obtention d'un contrat de travail, d'indisponibilité d'une avance et/ou paie hors délais : le SRH demande à faire remonter directement les cas*

particuliers et s'engage à les regarder en urgence.

- **Eco-régime 2023 et équité font-ils bon ménage ?**

La CFDT porte à l'attention de l'administration et des autres organisations syndicales le risque évident de manque d'équité dans le traitement de l'éco-régime pour la campagne 2023. L'instruction de ce paiement découplé, nouveauté structurante de la nouvelle PAC 2023-2027, a démarré en même temps que celle du droit à l'erreur, déployé également pour la première fois courant l'été 2023 (échéance au 20/09 de chaque campagne).

Des listes ont été transmises aux DDT(M) pour leur indiquer les dossiers qui ne respectaient pas les conditions d'accès à la voie des pratiques. Il leur a été demandé de contacter les exploitants qui auraient pu remplir les critères d'admissibilité à la voie de la certification ou à celle des éléments favorables à la biodiversité, pour une modification de leur déclaration avant le 20/09. Or cette démarche n'a pas été initiée pour les autres voies de l'éco-régime. Cela pose problème ! Pourquoi ce traitement différentiel ? Y a-t-il des solutions envisagées pour résoudre cette problématique ? Quelle conduite tenir en SEA face aux questions potentielles des exploitants sur ce sujet ?

Sur ce point encore, le doute persiste…La CFDT sera vigilante à toute remontée des services déconcentrés et de la profession agricole.

Le rôle de l'ASP et des DDT(M) sur le déploiement des nouveaux outils informatiques

La CFDT témoigne du sentiment d'impuissance des services instructeurs sur la conception et la mise en œuvre des nouvelles fonctionnalités des outils informatiques de gestion des aides, pourtant base quotidienne de leur travail. Pour la CFDT, il serait préférable que ces agents puissent être impliqués dans l'évolution de ces outils, valorisant leur retours d'expérience.

L'administration confirme que cela est prévu dans le plan de développement informatique. La nouvelle PAC introduit ainsi une grande nouveauté, c'est-à-dire l'association des DDT(M) à la phase de recettes informatiques. Des « groupes-usagers » seront mis en place pour tester les outils au préalable et partager les résultats de ces tests. C'est dans ce cadre que les agents instructeurs pourront intervenir et proposer leurs contributions. En fonction de la tension sur le calendrier, la durée de cette phase de recettes sera adaptée. Compte tenu des

fortes contraintes de la campagne 2023, la mise en œuvre de ce dispositif n'a pas pu être avancée en début de campagne : elle le sera toutefois sur les développements informatiques restants, attendus pour 2024.

Assurance récolte 2023 : réforme, acquis et objectifs à (quel ?) terme

Cette réforme introduit, en plus du socle de l'assurance récolte qui est subventionné, un nouveau dispositif d'indemnisation par l'État des pertes de récolte qui prend la suite des calamités agricoles. Il s'agit de l'indemnisation de solidarité nationale « ISN », dispositif unique et universel. Unique, car il concerne toutes les surfaces, assurées ou non, ainsi que tous les types de cultures. Universel, car il vise à mieux protéger tous les exploitants agricoles face aux aléas et aux changements climatiques.

Cette réforme entre en vigueur pour la première fois en 2023. Dans ce cadre, le MASA avait prévu de confier la gestion intégrale de l'ISN aux assureurs. Toutefois, pour 2023, l'accord entre assureurs et MASA sur les conditions de transfert de cette gestion n'a pas pu aboutir. Par conséquent, les DDT(M) ont maintenu la gestion des indemnisations directes de l'ISN sur les surfaces non assurées.

Pour 2024, des négociations sont en cours pour parvenir à un accord convenable afin que les assureurs prennent en charge l'intégralité de la gestion des prairies, qu'elle soient ou pas assurées. Les DDT(m) garderont l'instruction de l'ISN pour les exploitants non assurés dans toutes les autres cultures hors prairies. Enfin, la réforme prévoit aussi la création d'un guichet unique pour les exploitants assurés, auprès des assureurs.

La CFDT demande tout d'abord si la superficie des surfaces déclarées impacte cette indemnisation et si des seuils surfaciques ont été définis.

L'administration confirme que non.

Ensuite, en tant que CFDT, nous nous sommes également questionnés sur la notion d'exploitant « partiellement assuré ». Est-elle définie en termes de surfaces de l'exploitation ou de typologie de contrats d'assurance (monogrèle vs multirisque) ?

L'administration confirme qu'il s'agit d'une notion surfacique : c'est le cas d'un exploitant cumulant à la fois des surfaces assurées (sous assurance multirisque climatique) et non assurées.

La CFDT regrette que le portage de l'ISN par les DDT(M), pour

la campagne 2023, ait été communiqué aux services instructeurs avec autant de surprise et…retard. Nous remarquons que cette situation perdure dans les prévisions pour 2024 sauf pour les prairies, seules cultures à avoir bénéficié d'une simplification importante des procédures. Quitte à ne pas pouvoir déployer la réforme complète en 2023, il aurait été préférable de laisser les prairies aux services instructeurs et d'inverser les rôles… Pouvons-nous espérer en une stabilisation/ aboutissement de la réforme en 2025 ?

Pour 2023, le MASA a accompagné attentivement les SEA dans cette nouvelle procédure de l'ISN. Au printemps et en début d'été, des webinaires ont été organisés sur ce thème et cela continuera lors de la deuxième phase d'instruction (= gestion des dépôts de demande d'indemnisation), prévue en fin d'année.

Certes, le choix fait pour la campagne 2023 n'était pas celui initialement envisagé. C'est un arbitrage que le Ministre a dû prendre en décembre dernier sous la contrainte à la fois du calendrier et des enveloppes budgétaires. L'évolution de la gestion de l'ISN en 2024 n'est pas encore formalisée à ce stade : sous quelques semaines, cela fera l'objet d'une réunion pour parvenir à un accord commun visant à stabiliser les périmètres d'intervention des assureurs.

En 2024, un premier bilan du déploiement de la réforme sera probablement nécessaire. Il faudra donc analyser la dynamique

des souscriptions en 2024, la comparer à 2023 et en vérifier la sinistralité, en plus des frais de gestion des assureurs. A' ce stade, on n'a pas de vision suffisamment stabilisée sur les équilibres budgétaires en 2024 pour savoir si on poursuit le même exercice en 2025 et si on transfère aux assureurs des missions/coûts supplémentaires.

Une question est posée enfin sur les difficultés de recrutement/sollicitations des experts. Le MASA ne peut pas réglementairement fournir des listes d'experts : ceci est un chantier qui sera engagé dans les prochains années pour faciliter le recours à ces profils spécialisés.

Politique forestière : nouveaux moyens, nouvel espoir

L'administration présente la forêt comme un des chantiers prioritaires de la planification écologique, avec un triple objectif : la protection des forêts contre la déforestation et les incendies, le renouvellement et adaptation des forêts au changement climatique par leur mise en gestion et enfin le positionnement du bois comme matériau de décarbonation de notre économie. L'ambition politique est forte et les moyens ciblés, ce qui pourra permettre d'inscrire cette nouvelle politique forestière dans la durée.

La CFDT se réjouit des nouveaux moyens, en termes d'outils et

d'effectifs, présentés et assumés dans le nouveau projet de loi de finance 2024. Néanmoins, la perte de compétence due à des années de régression de la politique forestière nationale est profonde, tant au sein des opérateurs forestiers que des services déconcentrés. Le constat est alarmant : avons-nous réellement aujourd'hui la capacité technique de faire face à ces défis, dans un temps très court rythmé par l'accélération des phénomènes extrêmes liés aux changements climatiques ? Avons-nous les moyens pour former les nouvelles recrues ? Nous signalons la perte récente de grand nombre de formations spécialisées (AgroParisTech, INFOMA…) tout comme de formateurs, alors que les recrutements par voie de concours se comptent sur les doigts d'une main.

L'administration nous rassure que les moyens et leviers budgétaires à déployer sont suffisants. Les effectifs suivront et, d'ailleurs, la tendance historique a déjà été inversée pour certains opérateurs comme l'ONF, qui reviennent, tout comme le MASA à ce sujet, sur un schéma d'emploi positif.

Un comité d'orientation des ressources humaines du MASA se penchera sur le double défi de la gestion et du renouvellement (y compris générationnel) des effectifs, pour les services déconcentrés et les opérateurs. Une attention particulière sera portée au CNPF et à l'offre globale de formation par rapport à l'ensemble des besoins du secteur.

Ensuite, parmi les chantiers envisagés, le plus emblématique c'est la plantation d'un milliard d'arbres en 10 ans, afin de renouveler 10% de la forêt française. Ce chantier a débuté avec le Plan France Relance et se poursuit sur France 2030.

Depuis juillet 2023, le rapport « Objectif Foret » documente les besoins en renouvellement des forêts face au changement climatique et précise les moyens et les conditions de réussite. Il constituera la feuille de route du MASA pour mener le plan d'accompagnement au renouvellement forestier inscrit dans la planification écologique. Cette stratégie s'appuiera, dès 2024, sur un financement pérenne prévu par la loi des finances 2024 sur le budget du MASA.

Un autre chantier concerne la mobilisation des forêts privées. En effet, la forêt privée c'est deux tiers de la forêt française dont presque la moitié ne bénéficie pas de documents de gestion durable. L'enjeu est de taille, car les incendies des dernières années montrent à quel point il est important de maîtriser le risque de feu de forêts dans ces surfaces privées. Une mission interministérielle sera lancée pour inciter les propriétaires privés à une gestion durable et lutter contre le morcellement du foncier. Une initiative parlementaire a déjà permis, en juillet 2023, l'abaissement du seuil des Plans Simples de Gestion obligatoires à 20 ha (contre 25 ha précédemment).

Sujet Incendies : depuis juin 2023, le ministère de

l'intérieur et le ministère en charge de la prévention des risques ont mise en place avec le MASA une stratégie interministérielle de prévention des incendies par la création de la carte des risques.

> *La CFDT remonte les préoccupations de certains départements du Sud, parmi les plus touchés par les incendies de 2022, qui se questionnent sur les données intégrées dans la « météo des forêts », nouvel outil déployé depuis juin 2023. Des incohérences avec les données locales et des pondérations nationales peu connues par les services mettent ces agents parfois dans des situation d'inconfort, notamment vis-à-vis des élus qui surveillent ces cartes avec la plus haute attention. Quelles sont, de façon détaillée, les modalités de prise en compte des données propres au maillage régional et départemental pour faire évoluer ces outils ? Comment les compétences locales seront mobilisées sur ces sujets ?*

Sylvain Reallon (Sous-directeur Filières forêt-bois, cheval et bio économie) répond qu'une consultation va être initiée dans quelques jours/semaines auprès des Préfets pour actualiser ces cartes et adapter la météo des forêt aux évolutions du risque constatées à l'échelle locale. Ces travaux vont être aussi conduits et affinés dans les DDT(M) avec l'ensemble des parties prenantes. De plus, un retour d'expérience suite à cette première phase de mise en œuvre sera partagé avec les DDT(M) et l'ONF.

L'administration conclue son intervention en rappelant la vision historique multifonctionnelle de la forêt. On parle souvent de protection, moins de gestion. Toutefois, face au changement climatique, la gestion devient une évidence pour pouvoir permettre à cette forêt de s'inscrire dans le temps et de devenir plus résiliente.

> *La CFDT, tout comme d'autres organisations syndicales, rappelle en questions diverses l'actualité sur le transfert des agents FEADER, la nécessité de disposer de bilans après départ et les difficultés techniques de ces agents dont la position entre MASA et Conseils Régionaux est source d'inconfort.*

L'administration répond que ces questions relèvent du cadre du CSA-M et qu'elles y ont été traitées lors du dernier.

La séance se termine après de longs débats. La date de la prochaine instance n'est pas connue, mais il est convenu d'un démarrage à 09h00 pour faciliter – dans le futur – autant d'échanges dans les meilleures conditions.