



**OBSERVATOIRE DES MISSIONS
ET DES MÉTIERS (OMM)**

LES MÉTIERS DU CONTRÔLE DES DÉLÉGATIONS DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ALIMENTATION



AOÛT 2014

Secrétariat Général
Service des ressources humaines
Mission du pilotage des emplois
et des compétences (MIPEC)

*« Il n'est pas de vent favorable pour
celui qui ne sait pas où il va. »*

Sénèque

Sommaire

Lettre d'ouverture du président du conseil d'orientation de l'OMM.....	5
Synthèse.....	7
Récapitulatif des actions envisageables.....	10
Introduction.....	11
1. Appréciations des personnels quant aux délégations.....	14
1.1. Des perspectives de changement génératrices d'incertitudes.....	14
1.1.1. Sentiment d'une absence de communication.....	14
1.1.1.1. Du sens et pas seulement de l'information générale.....	15
1.1.1.2. Des précisions et pas seulement des grands principes.....	15
1.1.2. Interrogations sur la transformation des métiers.....	16
1.1.2.1. De la part des délégants du point de vue du métier.....	16
1.1.2.2. De la part des délégants du point de vue des ressources humaines.....	18
1.1.2.3. De la part des délégataires.....	19
1.2. Les points de vigilance pour les délégations.....	22
1.2.1. Instaurer la confiance dans le professionnalisme du délégataire.....	22
1.2.2. Déterminer la bonne distance pour le suivi des délégations.....	23
1.2.3. Organiser la transparence des données.....	23
2. Suivi des délégations à la DGAL.....	25
2.1. Suivi actuel des délégations.....	25
2.2. Demandes des services pour améliorer le suivi.....	26
2.2.1. Demande d'instructions versus besoin d'animation.....	26
2.2.2. Demande de formation comptable versus négociation.....	26
2.2.3. Analyse critique sur le suivi de délégations ou activités similaires.....	27
2.3. Activités nécessaires à la mise en œuvre des délégations.....	28
2.3.1. Mettre en place une délégation.....	28
2.3.1.1. Compétences juridico-techniques.....	28
2.3.1.2. Compétences en contrôle de gestion.....	29
2.3.1.3. Capacité de négociation.....	30
2.3.2. Piloter le suivi d'une délégation.....	30
2.3.2.1. Vérifier la bonne exécution technique.....	31
2.3.2.2. Vérifier la bonne exécution financière.....	31
2.3.2.3. Vérifier la transparence des informations.....	32
2.3.3. S'assurer de la pertinence du dispositif.....	32
2.4. Propositions de répartition des rôles et compétences.....	33
2.4.1. Cas du contrôle de délégations à un organisme d'inspection.....	33
2.4.2. Cas du contrôle de délégations à un établissement public local.....	34
2.4.3. Autres cas de contrôle des délégations.....	34
3. Aspects RH relatifs à la professionnalisation des personnels et au déploiement des délégations	
3.1. Approche des effectifs concernés.....	36
3.1.1. Le suivi des délégations.....	36
3.1.2. Conseils pour la phase de déploiement des délégations.....	36
3.2. Recommandations en matière d'accompagnement et de compétences à développer.....	38
3.2.1. Accompagner les agents.....	38
3.2.2. Former des contrôleurs de délégations.....	39
3.2.2.1. Fonction de contrôleur de délégations.....	39
3.2.2.2. Activités relatives aux missions d'inspection.....	39
3.2.2.3. Activités d'appui au contrôle de délégations.....	40
3.3. Autres préconisations RH.....	41
3.3.1. Profilage des postes.....	41
3.3.2. Gestion des carrières.....	41

Annexes	42
Annexe 1 - Méthodologie de conduite de l'étude	43
Annexe 2 - Lettre de mission du président de l'étude	46
Annexe 3 - Cahier des charges	48
Annexe 4 - Membres des comités de pilotage	52
Annexe 5 - Liste des personnes qui ont participé à l'étude	53
Annexe 6 – Caractéristiques des personnes qui ont participé à l'étude	57
Annexe 7 - Des services déconcentrés qui anticipent	58
Annexe 8 - Contrôle de second niveau sur les signes de qualité	60
Annexe 9 - Modalités de contrôle des délégataires	65
Annexe 10 - Contrôle de second niveau sur les EDE	66
Annexe 11 - Contrôle de second niveau en surveillance biologique du territoire / Ecophyto	67
Annexe 12 - Contrôle des délégations de service public dans les collectivités territoriales	69
Annexe 13 - Contrôle des relations clients-fournisseurs de longue durée	72
Annexe 14 – Compétences pour le suivi des délégations	73
Annexe 15 - Caractéristiques du suivi par type de délégation	75
Annexe 16 – Effectifs du programme 206 au 01/01/13	76
Annexe 17 – Fiche emploi-type « Chargé(e) de la maîtrise de délégation »	78
Annexe 18 – Glossaire	79

Lettre d'ouverture du président du conseil d'orientation de l'OMM

Les délégations de service public constituent désormais une modalité courante d'exercice des missions de l'État. C'est notamment le cas dans le domaine de la sécurité sanitaire où les délégations sont à la fois nombreuses et anciennes, à l'exemple du contrôles des engins frigorifiques ou des analyses de laboratoire nécessaires aux contrôles.

Récemment, le projet stratégique du Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt en réaffirmant le rôle régalien de l'État pour assurer la sécurité sanitaire des aliments, assigne à l'administration centrale le soin d'organiser le contrôle sanitaire en s'appuyant notamment sur le pilotage des équipes dédiées.

Ce faisant, il distingue les questions de sécurité sanitaire qui doivent être assurées en direct par l'État (police sanitaire, agrément des établissements, inspection officielle en abattoir ou en établissement agréé notamment) d'autres qui ont vocation à faire l'objet de délégations sous le contrôle strict de l'État (contrôles officiels analytiques des animaux, des plantes, des denrées, des intrants et d'autres produits). Le projet précise que ces missions nécessitent de s'appuyer sur des compétences, des méthodes, des outils et une organisation préétablie et faisant l'objet d'une évaluation permanente.

C'est dans ce cadre et en continuité de son plan d'action 2012 adopté à la suite des États généraux du sanitaire (EGS), que le plan stratégique de la DGAL 2013-2015 inscrit l'action de cette direction notamment au regard de la question des délégations. Ainsi, le premier axe du plan stratégique comporte un objectif de déléguer certains domaines d'intervention tout en assurant le maintien d'une compétence et expertise internes de second niveau qui doivent être impartiales, reconnues par la société et non remises en cause par les contrôlés. Le recours à la délégation nécessite une analyse des points de vigilance à connaître comme le contrôle de la mise en oeuvre de la tâche déléguée ou la maîtrise des coûts. Dans cette perspective, plusieurs missions de réflexion ont été conduites, à la demande de la DGAL, pour en préciser les conditions de réalisation.

La présente étude a été demandée à l'observatoire des missions et des métiers lors du conseil d'orientation du 12 décembre 2012. Elle a pour objet d'étudier les conséquences en matière de ressources humaines de l'évolution des missions de contrôle des activités déléguées et en particulier d'identifier et de caractériser le nouveau métier de « chargé(e) de maîtrise de délégations ».

Initialement, il avait été envisagé de faire porter l'étude sur l'ensemble des missions du ministère mais le besoin est rapidement apparu de la recentrer sur le domaine sanitaire pour en mieux cerner les caractéristiques propres.

Cette étude a été menée, selon la méthode bien connue de l'observatoire, à partir de plus de cent entretiens avec des personnels, acteurs de la politique publique concernée, entre le printemps et l'automne 2013. De ce fait, elle reflète le ressenti de ceux-ci à ce moment précis et ne prend pas en compte les évolutions intervenues depuis en matière de délégations dans les secteurs de la santé animale et de la santé végétale.

Dans un premier temps, elle fait apparaître le besoin de professionnaliser cette fonction de contrôleur des délégations et doit permettre de mieux cerner les conditions de sa modernisation. Pour ce faire, elle procède à une identification de ces différents aspects et formule des recommandations de nature opérationnelle pour le secrétariat général et la DGAL, en particulier dans les différents domaines de la gestion des ressources humaines.

Elle montre aussi le besoin de recourir à des savoir-faire spécifiques, comme la négociation des conventions et des coûts, rarement mobilisés dans les services concernés et qui s'avèrent nécessaires au bon exercice de ce métier.

Elle met également en lumière l'importance croissante des réseaux dans le fonctionnement des services car ils permettent de mutualiser des compétences qui ne peuvent être présentes dans toutes les structures.

Elle attire enfin l'attention sur le besoin exprimé par les agents interrogés d'une bonne information sur le sens des réformes engagées.

Ce faisant, elle a pour ambition de contribuer efficacement à la modernisation de la gestion de l'État et de faciliter la prise en compte et l'acceptation des réformes entreprises, tout en contribuant à garantir la maîtrise de l'exercice des délégations conformes à la défense de l'intérêt général.

Le président du conseil d'orientation de
l'observatoire des missions et des métiers

Bernard Boyer



Synthèse

Rappel du cadre : les délégations de mission de service public de la DGAL

L'étude a porté sur les délégations établies par la DGAL auprès d'organismes publics, interprofessionnels ou privés (identification animale, certification des semences et plants, santé animale, ...)

Dans chaque situation l'État doit veiller à la bonne exécution de la tâche déléguée et vérifier la bonne utilisation des fonds accordés.

Le métier du contrôle des délégations

Pour contrôler l'activité des délégataires, la DGAL, a exprimé le besoin de professionnaliser le métier du contrôle des délégations car cette tâche est parfois mal définie, mal valorisée, comporte parfois une part d' « improvisation » et le plus souvent est effectuée à temps très partiel pour des agents qui ont de nombreuses autres missions.

L'étude menée a permis de rencontrer 102 personnes des administrations centrale, régionale et départementale. Les entretiens ont été partagés entre les responsables et les autres agents. Les investigations ont permis de conclure qu'il était possible de regrouper au sein d'un métier générique les différents agents chargés de la maîtrise de la délégation. Le terme de « maîtrise » est retenu pour désigner à la fois la mise en place de la délégation et son contrôle.

Le socle des ressources professionnelles nécessaires pour initier et vérifier l'effectivité des missions déléguées comporte les activités suivantes :

1. Préparer la délégation au plan juridique.
2. Apprécier les coûts pour l'État (subventions, taxes) ou pour l'usager (contribution volontaire obligatoire, redevances ou services facturés dans le cadre d'un monopole transféré comme pour l'identification animale).
3. Négocier les conditions tarifaires et le niveau de service attendu.
4. Piloter et porter à la connaissance du délégataire les attentes de l'État concernant la mission.
5. Vérifier la bonne mise en œuvre des engagements au plan technique (soutenu ou non par un organisme d'accréditation et en connaissant les limites de l'accréditation).
6. Réaliser une veille technique et réglementaire pour faire évoluer la délégation avec les attentes des usagers et citoyens.
7. Vérifier les documents comptables pour l'utilisation des fonds publics ou repérer les bénéfices indus et révélateurs d'un abus de position monopolistique.
8. Analyser le fonctionnement de la délégation de façon synthétique en rapport avec les attentes du service public.

Un agent seul ne peut pas rassembler toutes les compétences nécessaires. C'est pourquoi l'étude conclut que l'exercice de la maîtrise de la délégation ne peut être solitaire mais doit s'appuyer sur des réseaux de compétences spécialisées auxquels la personne qui en est chargée fera appel en tant que de besoin.

L'agent en contact direct avec le délégataire (administration centrale pour un délégataire de niveau national, départemental pour un délégataire en département, ...) sera un cadre confirmé et devra :

- obtenir l'appui des réseaux juridiques, de contrôle de gestion, de données sur les délégataires similaires lorsqu'ils existent (compilation des rapports d'activité demandés aux délégataires par les conventions),
- compléter sa connaissance de la structure en exploitant les rapports des commissaires aux comptes, du COFRAC en cas d'accréditation,
- s'appuyer sur les résultats des audits éventuels du CGAAER, de la Cour des comptes, ...
- s'informer des avis des services de l'État agissant en partenariat ou en complémentarité avec le délégataire (cas des délégations d'une partie des contrôles animaux ou végétaux).

Pour maîtriser le processus de délégation, la direction générale de l'alimentation devrait organiser les réseaux de compétences ou veiller à les rendre disponibles pour cette tâche lorsqu'ils ont initialement été créés pour d'autres besoins. Le regroupement à un niveau national des résultats techniques et financiers des délégataires devrait être organisé pour permettre les comparaisons entre délégataires et donner des arguments pour négocier localement les tarifs et les résultats demandés.

Le métier de la personne chargée de la maîtrise des délégations nécessite de suivre des formations spécifiques orientées principalement vers :

- les connaissances de base (juridiques, comptables et techniques) nécessaires pour exploiter les documents remis (rapport du commissaire aux comptes, tableaux issus du contrôle de gestion et de la comptabilité analytique, ...) et mobiliser efficacement les réseaux cités (pré-étude et interrogations avant de faire appel au réseau des juristes, aux responsables qualité et contrôleur de gestion régionaux, ...) ;
- la négociation.

Impact sur les ressources humaines des délégations mises en place par la DGAL

Considérant les nombreux témoignages d'inquiétude des agents des services déconcentrés (DDcsPP ou SRAL), les chargés d'étude ont examiné sur la demande du comité de pilotage les causes de ce malaise et ils ont évalué l'impact des délégations sur les ressources humaines des services de l'État (compétence, management, effectifs).

Les craintes exprimées par les agents et leur encadrement portent sur la perte du contact avec le terrain, le risque d'incompétence si le fonctionnaire doit contrôler un délégataire sur des tâches qu'il n'exerce plus lui-même et enfin la limitation de son travail aux seules tâches administratives ou répressives avec dénaturation du métier.

Malgré les communications actives et répétées de la DGAL, le malentendu perdurait mi 2013 et reposait en partie sur l'image bien ancrée de la délégation au privé sans contrôle de l'État, comme cela peut exister dans les pays anglo-saxons, et sur une mauvaise appréciation de ce que peut être une délégation réussie.

Au MAAF, les délégations de missions de service public sont anciennes comme l'identification animale auprès des établissements de l'élevage (EDE), la certification dans le domaine végétal ou le suivi des prophylaxies dans le domaine animal. Elles n'ont peut-être pas été suffisamment suivies dans le passé ni soumises à une tutelle réelle, organisée et efficace.

En termes de gestion des ressources humaines, le délégant devrait s'assurer de disposer de moyens humains suffisants et présentant une formation adéquate pour en réaliser le contrôle, mettre en œuvre les éventuelles sanctions, gérer les crises (action et communication de l'État) et, au niveau central, pouvoir mettre à jour la réglementation (nationale et négociée à Bruxelles). Selon une étude du CGAAER¹ ayant comparé les méthodes de plusieurs ministères régaliens, la compétence des agents et le contrôle effectif de la performance du délégataire ne peuvent être obtenus que par le maintien d'un certain nombre même réduit de contrôles inopinés, qui restent indispensables.

Dans le cas du projet de délégation du contrôle de la remise directe qui est à l'étude par la DGAL, l'étude OMM a permis d'identifier certains points de vigilance :

- les inspecteurs des services de l'État devront être mieux formés pour les contrôles les plus techniques, répressifs et complexes car ces tâches ne seront pas réalisées par les délégataires (la mise en œuvre des sanctions est toujours du domaine inaliénable de l'État) ;
- les effectifs devront être en adéquation avec les besoins afin de vérifier le travail du délégataire et éviter les dérives observées dans les autres ministères lorsque l'État s'est totalement retiré ;
- garder une connaissance suffisante du sujet pour piloter le domaine délégué.

Les besoins d'accompagnement à la reconversion des agents dont la tâche est impactée par la délégation devraient être en pratique limités à des cas isolés.

* * * * *

1 GIBBON Christophe & LEJEUNE Hervé, « Les leçons à tirer pour la DGAL de l'analyse de délégations de missions de service public en France et dans l'Union européenne », CGAAER, octobre 2013

Récapitulatif des actions envisageables

Actions envisageables relatives au métier de chargé de la maîtrise de délégation :

Professionnaliser la fonction

1. Préparer l'agent à la prise de poste (en distinguant la formation concernant la tutelle d'un opérateur et celle relative au contrôle des autres activités déléguées), en particulier sur les aspects de négociation et de suivi des écarts.
2. Confier le suivi des délégations à un cadre expérimenté, apte aux investigations et à la négociation.
3. Regrouper le plus possible le suivi des délégations sur un nombre restreint de personnes afin de mieux les professionnaliser.
4. Veiller à ce que les cadres formés à la maîtrise des délégations restent un temps suffisant dans un poste similaire pour que le ministère puisse bénéficier d'une capitalisation d'expérience.

Outiller la fonction

5. Former les réseaux d'appui ou des personnes ressources identifiées (juridique et achat public, comptabilité et contrôle de gestion) aux nouvelles problématiques des délégations avec des organismes privés et compléter leur fiche de poste pour qu'elles puissent être mobilisées une partie de leur temps au service des contrôleurs de délégations.
6. Mettre en place un espace de travail collaboratif sur les délégations.
7. Mettre en place une base de données spécifique sur les délégations aux organismes privés afin d'effectuer des comparaisons utiles pour les négociations et de constituer un support d'autoformation pour les personnes chargées de la maîtrise de délégations.
8. Organiser des réunions annuelles d'échange de pratique entre les personnes chargées de la maîtrise de délégations de même type et le ou les bureaux de référence (à l'image de ce qui a été fait récemment par la DGPAAT pour les commissaires de gouvernement des SAFER) en privilégiant les webinaires pour éviter les déplacements.

Actions envisageables relatives aux conséquences des nouvelles délégations sur les personnels chargés d'inspection :

9. Réaliser une étude de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences pour apprécier l'impact RH de tout projet de délégation, concomitamment aux aspects technico-juridiques et financiers.
10. Informer les agents du contenu du cahier des charges des nouvelles délégations et communiquer sur les compétences nouvelles qui seront attendues d'eux.
11. Satisfaire le besoin de compétences nouvelles à la mise en place des délégations : les délégataires chargés de la surveillance de la réglementation constatant des manquements ne peuvent faire que des signalements à l'administration. En conséquence, les agents de l'État qui ne seraient plus chargés que des entreprises en faute et des sanctions devront se former aux postures adéquates devant des situations tendues pour se prémunir contre tout excès.
12. Permettre un échelonnement dans le temps quant à la mise en place locale des nouvelles délégations afin de rendre possible une adaptation des personnels au nouveau contexte.
13. Informer les personnes qui le nécessiteraient sur les reconversions possibles et les accompagner le cas échéant.
14. Former des agents à l'accompagnement de certains délégataires, notamment dans le cas de l'obligation de l'utilisation d'une application informatique partagée.

* * * * *

Introduction

L'observatoire des missions et des métiers du ministère conduit des études prospectives sur les métiers à la demande des directions du ministère chargé de l'agriculture dans le cadre d'une méthodologie et d'une déontologie qui sont rappelées en [annexe 1](#).

Déroulement de l'étude

Lors du conseil d'orientation de l'observatoire des missions et des métiers du ministère chargé de l'agriculture en décembre 2012, la Direction générale de l'alimentation (DGAI²), a demandé que soit réalisée une étude sur les métiers du contrôle des délégations (actuelles et émergentes) et sur leurs conséquences en matière de ressources humaines. La Direction Générale des Politiques Agricole, Agroalimentaire et des Territoires (DGPAAT) a demandé l'élargissement de l'étude aux situations similaires la concernant et elle a donné son accord.

La lettre de mission du président de la présente étude est placée en [annexe 2](#). Le cahier des charges de cette étude sur les métiers actuels des délégations ainsi que sur les contours que pourraient prendre de nouveaux métiers pour faire face aux délégations engagées ou futures figure en [annexe 3](#) et les membres du comité de pilotage sont cités en [annexe 4](#).

Le rapport

Le rapport ne rend compte que de la partie du travail réalisé concernant la DGAL. En effet, le ministère de l'agriculture est partie prenante des réunions interministérielles qui se tiennent sur l'exercice de la tutelle des opérateurs et elles vont continuer à se tenir sur l'ensemble de l'année 2014. Il a donc été jugé peu opportun de ne fournir que des conclusions intermédiaires sur le sujet.

Le présent document est issu de 102 entretiens et de réunions avec un grand nombre de membres du personnel des directions centrales, des services déconcentrés, mais aussi d'un opérateur et de futurs délégataires. 86 personnes sont concernées par la partie relative à la DGAL. La liste de toutes les personnes rencontrées se situe en [annexe 5](#) et leurs caractéristiques (répartition géographique, par structure ou fonction) en [annexe 6](#). Les cadres et les techniciens ont répondu largement à nos questions.

L'écoute des personnels, qui sont ici remerciés chaleureusement de leur disponibilité, a permis de réaliser un état des lieux des délégations actuelles. Dans cette première partie, ont été abordées les délégations aux organismes à vocation sanitaire déjà engagées mais aussi d'autres délégations envisagées pour l'avenir.

Ce travail a permis ensuite de catégoriser les différents types de suivi des délégations ainsi que le repérage des activités et compétences nécessaires à leur exercice.

La troisième partie tente une approche des effectifs concernés et donne des recommandations pour leur déploiement du point de vue des ressources humaines, notamment au point de vue formation.

2 Un glossaire se trouve en annexe 18.

Problématique et terminologie

Au fil du temps, les services de l'État ont été amenés à déléguer un certain nombre de missions et d'activités à des structures diverses tout en gardant la responsabilité politique et parfois opérationnelle. Dans cette logique d'un passage du « faire » au « faire-faire », les métiers des personnels changent donc progressivement de nature. C'est cette transformation, qui demande un nouveau type de professionnalisation, et ses conséquences sur les compétences nécessaires qu'il convient d'analyser.

L'équipe a donc été amenée à définir des termes utilisés souvent indifféremment. Pour cela, elle s'est prioritairement appuyée sur des rencontres avec des dirigeants d'administration centrale et l'actualité que constitue le projet de déléguer des missions de contrôle officiel à des organismes à vocation sanitaire.

Les délégations peuvent concerner des **missions de service public**. Historiquement, elles ont été confiées à des entités souvent créées pour l'occasion de type établissement public administratif (EPA)³, établissement public industriel ou commercial (EPIC)⁴, groupement d'intérêt public (GIP)⁵, et des structures interprofessionnelles qui s'en rapprochent sous un cadre juridique variable (interprofessions), ... Le vocable de **tutelle** désigne le contrôle des établissements publics et des interprofessions citées par le code rural et de la pêche maritime. Des outils spécifiques ont été mis en place ces dernières années pour l'exercer tel le contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens ou sont en cours d'élaboration.

D'autres délégations sont confiées « en supplément » à ces entités ou à des organismes de statut associatif ou à but lucratif. C'est le terme d'**activités de service public** souvent plus circonscrites qui sera retenu dans cette étude. Le qualificatif générique de « maîtrise de délégation » sera utilisé pour réaliser leur suivi.⁶

Lorsque l'activité déléguée concerne des contrôles officiels réalisés par un délégataire pour le compte de l'État, l'expression « **contrôle de second niveau** » est employée pour les contrôler. Elle sera entendue dans la suite de ce document comme le contrôle par un fonctionnaire chez le délégataire et chez des professionnels eux-mêmes contrôlés par le délégataire pour s'assurer que l'inspection de premier niveau qui lui est déléguée a été réalisée conformément au cahier des charges. Il permet la vérification de la bonne exécution des actes professionnels d'un contrôleur délégataire.

La notion de « **supervision** » sera réservée au cas d'un contrôleur observant un contrôleur en situation de contrôle afin d'apprécier son savoir-faire.

Le terme générique de « **délégation** » sera utilisé aussi bien pour des délégations de missions qui donnent lieu à l'exercice d'une tutelle que pour des délégations d'activités soumises à un contrôle (qu'il soit de premier ou de second niveau).

Le mot « **contrôle** » en parlant des délégations sera employé dans une acception très large qui dépasse celle classique de vérification de conformité et qui s'assimile à la « **maîtrise** ». Dans ce contexte particulier du contrôle de délégation, le « **chargé de la**

3 Exemple de la délégation de l'identification des ruminants confiée aux Établissements de l'Élevage (EdE) rattachés en 2006 aux chambres d'agriculture.

4 Exemple de la délégation de la redistribution du foncier agricole ou à destination des collectivités territoriales par les SAFER.

5 Exemple du contrôle technique du transport frigorifique par le GIE CEMAFROID qui a été transformé depuis en société en nom collectif.

6 Exemple de la délégation des inspections aux FREDON et aux GDS

maîtrise de délégation » gère l'ensemble du processus, de la négociation préalable des conditions de mise en place de la délégation (par des contrats d'objectifs, de progrès, des conventions, des cahiers des charges, ...) au pilotage des réajustements et à la vérification de l'effectivité des résultats (suivi régulier de l'activité et des aspects financiers, négociations annuelles, ...).

L'expression « délégation de service public » et son sigle DSP correspond à un cadre juridique précis défini par la loi MURCEF n°2001-11 68 du 11 décembre 2001 qui a modifié la loi SAPIN n°93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption. Bien que souvent utilisée en langage courant la DSP ne correspond à aucune délégation de mission ou d'activité rencontrée dans le cadre de cette étude.

1. Appréciations des personnels quant aux délégations

Il est difficile d'isoler le métier de « contrôle » d'une délégation, au centre de la lettre de mission, de la collectivité dans laquelle il s'exerce. C'est pourquoi les chargés d'étude se sont appliqués à rapporter la situation délicate et parfois tendue qu'ils ont ressentie quand on aborde le sujet de la délégation, particulièrement en DRAAF, en DDPP et en DDCSPP.

Cet état des lieux se base principalement sur les entretiens réalisés entre mars et octobre 2013. Les paragraphes qui suivent visent à exprimer le ressenti des personnes rencontrées en ce qui concerne leur travail actuel de suivi des délégations existantes et celles à venir dont les contours étaient encore incertains pendant cette période. Les interviewés énoncent aussi des craintes devant les nombreuses zones d'ombre sur les délégations qui persistaient au moment où ils ont été interrogés. Ils font aussi preuve d'initiative et de lucidité avec des propositions originales qui ont été placées en [annexe 7](#).

1.1. Des perspectives de changement génératrices d'incertitudes

La Direction générale de l'alimentation a inscrit dans son projet stratégique l'extension des délégations de missions de service public comme perspective pour les prochaines années. Des délégations anciennes sont déjà en place comme l'identification animale et la délivrance des attestations de conformité technique des camions frigorifiques. Les états généraux du sanitaire en 2010 ont ouvert de nouvelles perspectives en élargissant progressivement la réflexion à d'autres domaines comme la santé animale et celle des végétaux. Le contrôle de la remise directe (restauration collective ou commerciale, commerce de détail comme les artisans bouchers, charcutiers, traiteurs, ...) a aussi été évoqué lors des entretiens comme une délégation potentielle. Au moment où a lieu la première phase d'entretiens, seules sont connues les grandes lignes de la reconnaissance d'organismes à vocation sanitaire de niveau régional dans les domaines animal et végétal qui ont fait l'objet de différentes réformes du code rural et des pêches maritimes et de notes de services.

Cependant, les services déconcentrés et centraux de l'État aussi bien que les futurs délégataires sont en attente de précisions quant à la réalité concrète de leurs futures fonctions car ils manquent de visibilité. Ne pouvant se projeter aisément dans un avenir incertain, ils ont exprimé à plusieurs reprises aux chargés d'étude leurs attentes de clarification.

1.1.1. Sentiment d'une absence de communication

Les notes de service déjà rédigées sont appréciées car elles apportent une information formelle. Les réunions d'information organisées en région par la direction générale de l'alimentation ont été bienvenues mais n'ont pas tout à fait répondu aux différentes questions que se posent les personnels impatients de connaître les décisions arrêtées. En effet ils souhaiteraient des réponses précises sur les activités déléguées à venir et pouvoir évaluer l'impact des décisions prochaines sur leur métier.

Toutefois, les agents ont conscience de la complexité du contexte actuel et du fait que la DGAL est tributaire de discussions ministérielles sur les contours des futures étapes de la modernisation de l'action publique (MAP) et de la décentralisation qui peuvent modifier les choix. Certains déplorent de vivre dans un état de perpétuel changement depuis la mise en place des directions départementales interministérielles. Les délégations en cours ou annoncées paraissent avoir un impact ressenti comparable sinon supérieur à celles déjà

effectuées sur le quotidien des agents concernés. Ces derniers aspirent à une certaine stabilité.

Cependant, s'ils savent que des changements sont nécessaires, ils sont en demande d'explication.

1.1.1.1. Du sens et pas seulement de l'information générale

Pour mieux comprendre et accepter le changement annoncé, les personnels souhaiteraient avoir de la DGAL des informations sur les coûts des délégations et connaître les justifications avancées pour le transfert d'activités (jugées intéressantes et auxquelles la majorité est attachée). Il leur semble que conserver des fonctionnaires, indépendants des organisations professionnelles et syndicales agricoles et déjà formés pour remplir des missions de service public, serait moins coûteux pour le budget de l'État qu'une délégation. Ce sont toutes ces incertitudes que les agents souhaiteraient voir lever, chiffres à l'appui.

Par ailleurs, chaque salarié impliqué dans son travail aime à s'identifier positivement par la mission qui lui est confiée. Ainsi, si les agents veulent connaître les fondements sur lesquels les décisions sont prises, c'est non seulement pour leur compréhension personnelle, mais aussi pour pouvoir l'expliquer à qui leur demande la finalité réelle de tous ces mouvements. Vu de la société civile, comprendre en termes valorisants les nouvelles orientations n'est pas facile. Ne pas savoir met les agents dans une position à la fois génératrice de malaise personnel et de « non-sachant » à l'égard de ceux qu'ils doivent renseigner.

« Il faut des éléments de langage pour expliquer, dire clairement ce que fait l'État. Où va l'État et comment on va le faire quand on va le faire ? Il y a rien de pire que de ne pas dire, de laisser dans l'ignorance. » (Encadrement)

Il est possible d'affirmer pour ces deux raisons principales que les agents aspirent à ce que l'État précise et donne du sens ainsi qu'une direction franche à leur action.

« On se pose beaucoup de questions. On ne sait pas où on va. » (Chargé(e) d'inspection)

Cette demande, très prégnante parmi les personnes rencontrées, est générale dans la situation actuelle chez l'ensemble des fonctionnaires comme l'a montré un rapport récent⁷.

1.1.1.2. Des précisions et pas seulement des grands principes

Sur les délégations sanitaires à des organismes tels les FREDON⁸ et les GDS⁹, des bases sont officiellement posées mais les contours sont encore incertains. Les agents des services territoriaux¹⁰ pensent qu'ils manquent d'information alors que la direction centrale du ministère, de son côté, a l'impression que le fait d'avoir expliqué les principes suffit.

« Le contrôle de 2e niveau est un sujet tabou. [...] Il faut un nouvel accompagnement pour ces personnes chargées de ces nouvelles missions. Il faut faire un effort important de communication aussi au niveau des agents qui ne sont pas directement concernés. » (Encadrement)

Au moment de la réalisation de cette étude, l'administration centrale ne peut fournir plus de précision. Les groupes de travail œuvrent encore à définir les conditions de mise en

7 REBIERE Jean-Marc et WEISS Jean-Pierre, « La stratégie d'organisation à 5 ans de l'administration territoriale de l'État », Rapport au Premier ministre, juin 2013

8 Fédération Régionale de Défense contre les Organismes Nuisibles

9 Groupement de Défense Sanitaire

10 DDT (Direction Départementale des Territoires), DD(CS)PP (Direction Départementale de la (Cohésion Sociale et) de la Protection des Populations) et DRAAF (Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt)

place, de réalisation ou de suivi de ces différentes délégations. Les responsables de service n'ayant pas de réponses précises à apporter à leurs collaborateurs, ces informations sont rarement diffusées jusqu'aux personnes chargées de l'inspection qui attendent des orientations plus concrètes quant à l'exercice futur de leur métier.

1.1.2. Interrogations sur la transformation des métiers

Toute situation de changement non totalement explicitée ou tout simplement en cours génère des craintes chez ceux qui y sont soumis. Le périmètre de l'étude a permis de recueillir à la fois les inquiétudes des fonctionnaires qui vont devoir déléguer une partie de leur travail actuel et celles de délégataires qui vont ensuite être chargés de le réaliser.

1.1.2.1. De la part des délégants du point de vue du métier

Le passage du « faire » au « faire faire » génère un bouleversement du métier actuel qui a souvent été choisi pour son contenu pratique, en prise directe sur la matière animale ou végétale qui occasionne des contacts permanents avec les producteurs. Plusieurs types de préoccupations face à la délégation des contrôles émanent des personnels des services territoriaux qui se demandent quelle sera leur place dans cette nouvelle configuration.

Se déposséder d'activités appréciées

Devoir « donner » à autrui des activités que l'on exerçait jusqu'à présent entraîne un sentiment de dépossession voire d'injustice qui est ressenti de façon d'autant plus négative que sa justification n'est pas comprise (car non explicitée comme on l'a vu plus haut). La période de transition, qui nécessitera un transfert d'activités et un accompagnement, risque de ne pas s'avérer facile à vivre pour certains agents.

« On va faire le transfert d'une partie du savoir au FREDON. Il faut être capable de le faire et les agents n'ont pas forcément envie de transférer. »
(Encadrement)

Les personnes quittant ces fonctions sont dans l'incertitude de ce qu'elles feront ensuite, après une probable période intermédiaire pour « passer la main ».

En synthèse, sans que cela soit exprimé clairement, il apparaît que la période de transition qui accompagne la mise en place de la délégation peut être une période sensible au plan humain comparable aux grandes réformes de structures qui ont vu la mise en place des DD(cs)PP. Ce changement paraît toutefois plus complexe car il touche ici chacun de près, dans son métier, dans sa relation au travail et dans son identité professionnelle. Ce bouleversement des repères est à comparer aux fusions induites par la RÉATE (réforme de l'administration territoriale de l'État). Ce besoin d'accompagner la transition est à mettre en correspondance avec les observations reprises dans le rapport de l'OMM de 2007 sur les métiers du contrôle et de l'inspection au ministère de l'agriculture¹¹ :

« La relation de contrôle comporte dans tous les cas une **dimension psychologique forte**, engageant des personnes physiques »

« L'agent de contrôle est investi d'une autorité qui dépasse sa personne ; il agit au nom d'abstractions – l'État, l'intérêt général – qu'il **incarne** dans un moment et un lieu donnés ».

L'abandon du métier du contrôle au profit de la supervision du délégataire s'apparente donc à un changement de repères professionnels et identitaires profonds pour les agents concernés.

11 RENAULT Jean-Jacques, BEC Jacques, GROS Alfred et GRANIER François « Les métiers du contrôle et de l'inspection », OMM 2007
(http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/2007_rapport_final_controls_inspections_cle0c7663.pdf)

D'ailleurs, comme pour se rassurer, certains agents doutent même que les délégataires soient favorables pour accueillir de nouvelles activités et croient qu'elles leurs seront imposées.

Perdre le contact avec le terrain

La crainte d'une forte réduction de l'intérêt du travail est le second pilier de cet aspect métier. Les personnes interrogées ont choisi un métier pour être proche du terrain, en relation étroite avec les acteurs du monde de l'agriculture. Une partie de l'activité actuelle du contrôle consiste encore à informer sur la réglementation et donc à faire de la prévention sur les risques sanitaires, ce qui s'apparente encore, dans l'imaginaire collectif, aux fonctions de conseil tant valorisées.

« On devient des gratte-papiers. La supervision ce n'est pas notre métier. Les aspects information sur la réglementation et le paquet hygiène sont importants sachant que le professionnel est responsable. » (Chargé(e) d'inspection)

Lorsque les tâches de contrôle seront déléguées, l'identité professionnelle des agents va être fortement modifiée. Parallèlement, ils appréhendent un appauvrissement des liens interpersonnels entretenus avec les producteurs, et craignent d'être cantonnés devant leur ordinateur à des tâches administratives. Ce faisant, ils oublient les nombreuses obligations non remplies actuellement dans les services car jugées moins prioritaires.

Devenir moins crédible face aux professionnels

D'autre part, les interviewés pensent que s'ils ne font plus de contrôle, ils ne seront plus crédibles vis-à-vis des professionnels. Ils estiment ainsi que pour maintenir leurs compétences, ils doivent en effectuer au moins un certain volume. Ils souhaitent ainsi garder soit le contrôle des exploitations à risque, soit les gros établissements, soit les entreprises qui ont déjà fait l'objet de contrôles positifs. Les solutions qui ont été proposées sont diverses mais visent toujours à conserver une part des contrôles de base.

« On doit savoir de quoi on parle. Et pour ça il faut déjà l'avoir fait. Il faut savoir agronomiquement et savoir comment gérer. » (Encadrement domaine végétal)

Là, comme quelques interviewés l'ont rappelé, peut se poser la question d'une éventuelle rupture d'égalité des personnes et entreprises assujetties à la réglementation dont certaines seraient directement contrôlées par un représentant de l'État et d'autres par un délégataire. Cependant, déléguer des contrôles à un délégataire ne signifie pas la fin des contrôles pour les agents de l'État comme il sera montré plus loin.

Ne plus faire que de la police

Corollaire de la délégation, le travail qui resterait aux agents de l'État serait recentré sur le « contrôle » qui donne lieu à des suites pour les exploitants car les tâches de « police » faisant grief restent du seul ressort des fonctionnaires¹². Les personnes interrogées estiment que leur rôle deviendrait uniquement répressif, fondement même de l'État régalien, ce qui représente une évolution dans leur représentation de ce métier.

« Et si on donne le contrôle comment vont se passer les situations où il y a problème ? On n'aura plus que le sale boulot. On ne gèrera plus que les non-conformités. » (Chargé(e) d'inspection)

Même si beaucoup d'efforts ont été entrepris depuis plusieurs années pour que cette posture devienne « naturelle », une certaine nostalgie du passé a été exprimée lors des entretiens.

12 Règlement CE 882-2004 article 5 et 54 (mesures à prendre en cas de manquements à la réglementation)

1.1.2.2. De la part des délégués du point de vue des ressources humaines

Des notes de service¹³ décrivent les modalités de la délégation d'activités à des organismes à vocation sanitaire mais les agents ne savent pas quels seront les nouveaux contours de leur travail. Exercer un contrôle de second niveau laisse les personnes interrogées sceptiques. Ceci implique plusieurs types de questions.

« Les agents sont inquiets de la perte de leur métier même si on leur dit que le contrôle de second niveau restera. Ils ont peur de devoir travailler ailleurs. On essaie d'être rassurant pour rééquilibrer. C'est un changement de métier, l'acquisition de nouvelles compétences avec le contrôle de second niveau quand il sera défini précisément. » (Encadrement)

Comment gérer son parcours professionnel ?

L'évolution des pratiques de l'État qui se recentre sur un nombre plus limité de missions régaliennes et le suivi des délégations va réduire les possibilités de diversification d'activités qui faisaient la richesse des carrières des agents en service déconcentré. Cette diminution qui s'accompagne d'une absence de visibilité à court terme génère une véritable inquiétude, souvent sourde mais parfois explicitement exprimée, surtout si la personne a déjà dû opérer un changement de métier dans le passé.

La baisse des effectifs fait craindre une nouvelle restructuration des services de l'État¹⁴. Les personnels sont donc en attente de perspectives sur leurs devenir professionnels possibles afin de pouvoir effectuer des choix en toute connaissance de cause.

« On est dans l'attente. On ne voit pas comment cela va se passer. Cela se rétrécit partout. Il est difficile d'aller voir ailleurs. On ne comprend pas le choix. » (Chargé(e) d'inspection)

A cet égard, le rapport de la Cour des comptes déjà cité recommande une meilleure communication entre services centraux et services territoriaux¹⁵.

Quels reconversions et redéploiements ?

Cette préoccupation relève plutôt des chefs de services, même si certains techniciens en ont fait part. Les personnes dont une partie du travail de contrôle sera déléguée ne pourront pas toutes se consacrer à des contrôles de second niveau car la supervision des inspecteurs des délégataires est une activité ponctuelle qui nécessitera moins de personnel.

Il convient donc de déterminer quels agents seront en capacité d'assurer cette tâche et quelles activités confier aux autres agents. Les personnels qui actuellement s'occupent des dossiers les plus complexes ou sont des formateurs référents qui assurent les échanges de pratiques sont les plus à même de remplir ce rôle. Par ailleurs, nombre d'autres tâches ne seraient actuellement pas remplies faute d'effectif suffisant. Certains agents qui réalisaient la partie des contrôles de premier niveau qui pourrait être déléguée devront donc être accompagnés sur de nouvelles missions.

« Il va y avoir des difficultés de reconversion pour certains agents. » (Encadrement)

Derrière la délégation, les personnels voient aussi poindre une transformation et une montée en puissance des compétences qui leur seront demandées pour en assurer le suivi. Certains se demandent si l'importance relative des techniciens ne va pas décroître au profit de celle des cadres.

13 Note DGAL/MAPP/N2012-8179 du 08/08/12 sur les orientations générales des missions du programme 206 « sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » et priorités d'action 2013 ; Note DGAL/SDSPA/SDQPV/N2013-8103 du 26/06/13 sur instruction des dossiers de reconnaissance des OVS

14 Cf rapport parlementaire REBIERE et WEISS déjà cité

15 Cour des comptes, « L'organisation territoriale de l'État », Rapport public thématique, juillet 2013

« Les vétérinaires prennent une place de plus en plus importante dans la DDPP. Les techniciens sont remplacés par des cadres. Il y a un risque. »
(Chargé(e) d'inspection)

Il est toutefois à noter que cette tendance à une augmentation de la qualification professionnelle des personnels est à l'œuvre depuis longtemps au ministère de l'agriculture. Si l'on examine les données des bilans sociaux¹⁶ disponibles de 2002 à 2011, on constate en effet que la part des catégories A a progressé de 32% en 10 ans.

Certains chefs de service sur qui reposent actuellement ces tâches ponctuelles qualifiées craignent donc, avec le suivi des délégataires, un accroissement de leur charge de travail.

« Et la nouvelle organisation va alourdir la charge de travail car actuellement ce sont des choses que l'on ne fait pas. » (Encadrement)

Quelle cohésion d'équipe en DD(CS)PP ?

Les DDI¹⁷ mises en place en 2009 sont composées d'agents provenant de plusieurs ministères. Les cadres ont déployé de nombreux efforts pour créer une culture commune entre des personnes qui avaient des méthodes de travail différentes comme c'est le cas entre les agents chargés du contrôle au ministère de l'agriculture et ceux de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes. Des formations et des contrôles conjoints ont été réalisés, parfois même un partage du territoire accompagné d'une homogénéisation de leurs pratiques.

Certains ont donc l'impression que toute la construction qu'ils ont bâtie va disparaître du fait à la fois des délégations envisagées et des rumeurs de réorganisation des structures. Ils le ressentent comme la négation des difficiles années qu'ils viennent de passer, de leurs efforts pour partager leurs méthodes de travail et pour tenter de les harmoniser.

« Il y a une certaine mixité des services avec les aspects loyauté des transactions et hygiène. Cela posera problème si une seule partie est transférée. On a des compétences complémentaires. Cela demande une approche globale. On a souffert du manque d'harmonisation au niveau national. » (Encadrement)

1.1.2.3. De la part des délégataires

Les délégataires rencontrés sont des représentants des FREDON et des GDS. S'ils apprécient globalement le fait d'être considéré comme les organismes « naturels » des délégations à venir, ils tiennent aussi à insister sur des points qui leur semblent importants à prendre en considération dans les contenus de leurs futures missions.

Les entretiens réalisés montrent que les responsables des FREDON et GDS sont satisfaits de la reconnaissance de l'État dans leur rôle de partenaire compétent et fiable. Historiquement, ces structures sont issues largement d'initiatives du monde professionnel qui a ressenti le besoin de se regrouper pour mettre en œuvre une surveillance sanitaire afin de préserver la santé animale ou végétale et donc la sécurité économique de leur exploitation. L'État a repris à son compte leur travail en l'élargissant à toutes les régions et en le normalisant pour le rendre obligatoire. Cette intéressante mise en perspective a été retracée dans les thèses de 2 étudiantes de l'École nationale des services vétérinaires (ENSV VetagroSup)¹⁸.

16 Bilan social 2002 et Bilan social 2011 disponibles sur le site du ministère (<http://agriculture.gouv.fr/Bilan-social>)

17 DDI : Direction Départementale Interministérielle

18 MALHERE, Célia « Contribution à la conception d'un référentiel de contrôle de second niveau des missions déléguées par l'État à des organismes à vocation sanitaire : application au domaine de la santé des végétaux », VetagroSup, 2012

BORN, Claire « Contribution à la conception d'un référentiel de contrôle de second niveau des missions déléguées par l'état à des organismes à vocation sanitaire : application au domaine de la santé animale », VetagroSup, 2012

Leurs principales préoccupations face aux délégations qui vont leur être octroyées relèvent de 4 ordres :

- l'ampleur accrue des délégations nouvelles ;
- le financement et la durée des tâches déléguées ;
- les fonctions de police, qui restent du ressort de l'État ;
- les relations délégants / délégataires.

Ampleur des délégations

Actuellement, les tâches déléguées ne sont pas les mêmes d'un département à l'autre. Les délégations actuelles résultent de situations passées tenant à la fois de la capacité et de la volonté du délégataire de les assurer et des ressources en effectifs et en compétences des structures délégantes. Cet état de fait historique est remis en question par la volonté de l'État d'uniformiser et de définir sur l'ensemble du territoire et dans un avenir proche ce qui reste du ressort de l'administration et ce qui doit être réalisé par les professionnels.

La délégation à un organisme régional unique (par domaine animal ou végétal) des activités de surveillance sanitaire va amener à les rationaliser et à les regrouper sur les structures qui seront choisies. Les FREDON et GDS interviewés sont d'accord sur le principe d'absorber d'autres charges connexes qu'ils ne réalisent pas actuellement. Cependant, ils estiment qu'ils n'ont pas encore de visibilité sur ce qu'on va leur demander et qui va nécessiter pour eux d'acquérir de nouvelles compétences et donc d'embaucher du personnel.

« On va nous donner des délégations supplémentaires. L'OVS est la porte ouverte pour nous donner des missions. » (Délégataire)

Financement et durée des tâches déléguées

Ces questions qui ont des répercussions sur le dimensionnement de leurs ressources humaines et donc de la qualité de leurs travail, préoccupent beaucoup les délégataires.

« On mettra les moyens à partir du moment où on aura les moyens financiers pour les réaliser. » (Délégataire)

Actuellement, les délégations font l'objet de conventions avec un cahier des charges spécifiant les conditions de réalisation. Une subvention est octroyée contre remise d'un état intermédiaire puis d'un rapport d'activité et des pièces comptables finales. Il ressort cependant d'une étude conduite en 2008¹⁹ que le coût que les GDS sont supposés supporter (en l'absence de comptabilité analytique) est supérieur aux subventions octroyées et est variable d'une structure à l'autre. Concernant les FREDON, il semble qu'une harmonisation des modalités de calcul de la subvention soit nécessaire.

Les délégataires souhaitent que leurs charges soient mieux prises en compte pour établir des conventions équilibrées économiquement parlant. Leur rémunération (ou leur compensation pour la délégation du service public rendu si les producteurs sont mis à contribution) doit être clairement définie.

« Il sera très difficile d'uniformiser les coûts au niveau national car les coûts de structure varient considérablement d'une région à l'autre... mais une chose est sûre : les délégataires ne font pas de profit grâce à la délégation de service public ! » (Délégataire)

Par ailleurs, afin de ne pas pénaliser d'emblée leur trésorerie, ils voudraient que les financements soient versés effectivement dès le début de l'année. En effet, ils doivent payer mensuellement leurs salariés et cette contrainte deviendra encore plus prégnante s'ils sont obligés d'en recruter de nouveaux pour honorer une quantité accrue de tâches

19 Dominique REPIQUET et Françoise THEVENON-LE MORVAN, « Rapport relatif aux délégations de service public aux Groupements de défense sanitaire du cheptel », CGAAER, mars 2008

déléguées. Dans le même ordre d'idée, la durée du contrat, souhaitée pluriannuelle, a un impact certain sur l'embauche du personnel qui exécutera les missions déléguées.

Les fonctions de police restent du ressort de l'État

Tout au long des entretiens, revient la volonté de ne pas faire de contrôle répressif. Les délégants considèrent qu'ils font de l'information et qu'ils sont au service des exploitants. Si le personnel des FREDON estime faire du contrôle et se voit comme un contrôleur ou un inspecteur, il n'en est pas de même de celui des GDS qui pense uniquement remplir des tâches d'aide au respect des obligations réglementaires et de vérification administrative.

« On n'a pas un rôle de police administrative. On ne veut pas d'une délégation du contrôle. On informe et on met en garde lors de relances mais ce n'est pas du contrôle. On apporte un service. » (Délégataire GDS)

Tous affirment cependant que leur rôle s'arrête quand ils ont repéré des anomalies, et surtout quand le laboratoire qui analyse les prélèvements effectués les relève. Les suites sont normalement assurées par les services de l'État conformément au cadre européen de la délégation des tâches de contrôle.

« S'il y a des problèmes, des situations non résolues, la DDPP prend le relais. » (Délégataire)

S'ils souhaitent être informés des suites de contrôle, ils ne veulent pas forcément y prendre directement part. Parfois, ils y participent à un titre ou à un autre (vérification de l'exécution de l'obligation par l'exploitant, de la destruction de la production, ...).

Relations délégants / délégataires

Lorsque les services de l'État ont annoncé qu'ils allaient se départir d'activités qu'ils exerçaient jusqu'à présent, certains délégataires ont ressenti une certaine tension dans leurs relations et des réticences sur cette nouvelle approche qui perturbe les délégants.

« Au niveau du terrain les agents ont l'impression qu'on leur enlève le pain de la bouche. » (Délégataire)

D'autres pensent que rien ne va changer et que la qualité des contacts professionnels restera la même. Et ceci, même si on leur demande de procéder à une accréditation qu'ils jugent coûteuse et qui va les obliger à mieux formaliser les procédures et à être plus transparents sur leurs pratiques. Ils envisagent cela sereinement, certains de la qualité du service qu'ils rendent, d'autant plus qu'ils estiment que personne d'autre ne pourrait le faire à leur place.

1.2. Les points de vigilance pour les délégations

Au vu des entretiens, il semble indispensable de réunir au moins trois conditions pour réussir une délégation satisfaisante au niveau des relations entre les partenaires et la faire accepter par le citoyen.

1.2.1. Instaurer la confiance dans le professionnalisme du délégataire

Pour garantir la confiance envers les délégataires, le choix a été fait de leur demander d'être accrédités ISO 17020, norme internationale qui atteste les compétences d'un organisme d'inspection et qui s'acquiert (et se maintient annuellement) après un audit du COFRAC dans le cas de la France. Ainsi « *l'accréditation vise à faire reconnaître non seulement que le postulant est organisé, mais aussi qu'il exerce son activité selon une déontologie et des règles de l'art internationalement acceptées (impartialité, indépendance, compétence)²⁰.* » La procédure d'accréditation ne consiste pas uniquement en une étude documentaire et une visite du site du demandeur. Elle comporte également l'observation d'inspecteurs en situation de contrôle sur le terrain pour vérifier l'application du référentiel arrêté entre la DGAL et les organismes de contrôle.

Les délégataires tels les GDS ou les FREDON sont des partenaires de longue date qui, jusqu'à présent travaillaient selon leurs propres méthodes, souvent non documentées et non diffusées au délégant. Le respect de cette norme d'inspection vise à faire reconnaître et à afficher ce professionnalisme acquis par l'expérience. Elle a pour but de montrer aussi bien aux producteurs contrôlés qu'au délégant qu'il satisfait à une méthodologie officiellement reconnue.

Des doutes ont émergé quant à l'indépendance d'organismes financés par des producteurs et à leur impartialité car ils réalisent à la fois du conseil pour leurs adhérents et du contrôle pour le compte de l'État. Ils devront donc prouver qu'ils ont mis en place une séparation de ces activités.

« *Il leur faudra segmenter les compétences. Au FREDON potentiellement tout le monde fait un peu de tout, même avec des vacataires en plus. Et au printemps tous sont en expérimentation. Si on délègue plus il faudrait par rapport à l'impartialité si c'est possible, spécialiser les agents.* » (Encadrement)

La confiance dans un travail « bien fait » est importante pour les agents du ministère qui vont réaliser les suites de contrôle et donc s'appuyer sur les données des délégataires pour procéder à des rappels ou engager des mesures coercitives vis à vis des producteurs qui n'ont pas satisfait à leurs obligations réglementaires.

« *L'assurance qualité garantit un certain nombre de choses. Elle rassure sur les procédures et le suivi de ce qui est demandé.* » (Chargé(e) d'inspection)

Cet argument est retourné vers les services de l'État quand le délégataire, qui va engager une démarche pesante dans son budget en termes de ressources humaines et financières, indique qu'il ne doit pas être soumis à d'autres contraintes.

« *C'est une charge supplémentaire qui n'est pas prise en considération. C'est un temps passé qui ne génère pas de travail.* » (Délégataire)

Les délégataires entendent exercer leur activité en respectant les normes qui leurs sont imposées et qui ressortent de bonnes pratiques professionnelles qu'ils réalisent déjà.

« *L'accréditation ? Cela va formaliser les choses mais ne change rien. Il y aura uniformisation car on ne fait pas encore tous pareil.* » (Délégataire)

²⁰ <http://www.cofrac.fr/>

Mais ils souhaitent le faire en toute autonomie. C'est-à-dire qu'ils acceptent de rendre des comptes sur leur activité et l'utilisation des fonds reçus comme précédemment mais avertissent qu'on ne doit pas les soumettre à des obligations qu'ils jugeraient excessives. Et certains agents du ministère sont en phase avec cette position qui responsabilise les délégataires et reconnaît leur professionnalisme.

« Une délégation qui ne décharge pas les services est un écueil à éviter. Il faut un partage clair. C'est tout ou rien. Il faut de la lisibilité pour l'utilisateur. »
(Encadrement)

1.2.2. Déterminer la bonne distance pour le suivi des délégations

Certains délégataires ont une longue tradition de proximité avec les services de l'État. Les rapports de partenariat actuels sont issus d'une communauté de travail partagée. En effet les personnes ont même pu exercer leur activité aussi bien dans une structure que dans l'autre au cours de leur carrière professionnelle. D'une part, cette situation ne paraît pas compatible avec un suivi impartial pour bon nombre d'agents du ministère dont certains ont été formés par ces délégataires. Mais d'autre part, les agents du ministère sont en relation fréquente avec ces structures pour des questions connexes aux missions déléguées qui créent des liens d'interdépendance.

Ce souci déontologique de maîtrise de l'impartialité honore ces agents et les conduit à proposer de ne pas réaliser de suivi des délégataires de leur département ou de leur région. Ils souhaiteraient plutôt que soient institués des audits croisés ou qu'une brigade nationale soit constituée pour conduire ces activités spécifiques qui nécessitent une formation particulière.

« Il est impossible d'aller auditer le GDS de son département. Car on ne peut pas être juge et partie. C'est aller chercher des sources de malentendu ou de discorde, générer des situations conflictuelles qui seraient dramatiques pour le quotidien. » (Chargé(e) d'inspection)

À cet égard, on peut citer l'exemple de l'INAO²¹ où les évaluateurs sont choisis parmi des agents volontaires pour exercer cette activité. Ils évaluent les organismes de contrôle et leurs inspecteurs dans le domaine des signes de qualité sur une zone géographique différente de la leur, ce qui leur évite de contrôler des établissements avec qui ils sont en contact fréquent.

1.2.3. Organiser la transparence des données

A la question, volontairement large, de mettre en ligne les comptes rendus des contrôles pour informer les citoyens, les opinions des personnes rencontrées sont partagées.

Certains pensent, notamment pour ce qui concerne la remise directe et la restauration collective commerciale, que cet affichage des évaluations des opérateurs augmenterait leur charge de travail et occasionnerait des ruptures d'égalité, du fait des demandes des structures qui ne seraient pas évaluées.

« On fait une synthèse globale au niveau national avec les taux d'anomalies dans une communication. [...] Mais cela ne peut être que global. »
(Encadrement)

D'autres indiquent que beaucoup d'entre eux, notamment pour donner confiance au consommateur, mettent déjà en évidence des macarons « qualité » qu'ils obtiennent d'organismes privés.

Quand le sujet de la publicité sur les rapports d'activité ou les comptes financiers des partenaires qui bénéficient de subventions publiques est abordé, les interlocuteurs sont un

21 Monographie en [annexe 8](#)

peu perplexes, et se demandent qui cela pourrait intéresser.

| « Ça n'apporte rien, le public n'a pas assez de recul pour digérer des infos brutes. » (Encadrement)

La notion de transparence semble pour beaucoup un épiphénomène ponctuel et non pas une nécessité pour donner confiance aussi bien aux citoyens (qui ont le droit de connaître l'utilisation qui est faite des subventions publiques) qu'aux partenaires dans une société moderne et connectée comme on le verra plus loin. À ce titre il est souhaitable de rappeler que toute administration qui octroie des subventions doit tenir à la disposition du public les comptes des associations à qui des fonds sont versés²².

22 L'article 10 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations dispose que : « Le budget et les comptes de tout organisme de droit privé ayant reçu une subvention, la convention prévue au présent article et le compte rendu financier de la subvention doivent être communiqués à toute personne qui en fait la demande par l'autorité administrative ayant attribué la subvention ou celles qui les détiennent, dans les conditions prévues par la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 précitée. »

2. Suivi des délégations à la DGAL

Les modalités de suivi des délégations actuelles seront tout d'abord exposées avant de préciser quelles sont les activités nécessaires au suivi des délégations et de proposer une répartition des rôles et des compétences. Un recensement des délégations est effectué en annexe 9.

2.1. Suivi actuel des délégations

Historiquement et principalement après les lois d'orientation agricole de 1960 et 1962, l'État a soutenu la profession agricole dans sa volonté d'organisation de la production en créant ou confortant des structures solidaires ou d'entraide comme la MSA, les groupements d'agriculteurs. Là où d'autres pays ont choisi de faire diriger par l'État les organismes de développement agricole, la France a décidé de confier les missions de coopération et d'intérêt général à des structures professionnelles encadrées par la loi ou des conventions. L'État contribue souvent au financement de ces structures sous forme de taxes (chambres d'agriculture, SAFER, GNIS-SOC), de droit à prélever des cotisations obligatoires (EdE, CTIFL, ...) ou de subventions. L'apport budgétaire direct ou non confère à l'État une obligation de contrôle ou de tutelle plus ou moins étendue suivant les cas.

Ces structures ont des formes juridiques diverses, les plus courantes étant l'association, l'établissement public et le syndicat professionnel de producteurs.

En principe, une réunion de début de campagne cadre les champs d'action des différents intervenants. Dans un second temps, une réunion d'étape fait le point sur l'avancement de l'activité et valide un premier versement financier. Enfin, une réunion de bilan technique et financier clôture l'année et engendre le versement éventuel du solde de la subvention prévue.

Il est à noter que le contrôle financier est réalisé à l'occasion du versement du solde éventuel de la subvention mais que le contrôle technique sur la bonne exécution des termes de la convention est le plus souvent formel. Le contrôle inopiné, fréquemment utilisé par d'autres administrations comme la CCRF, n'est pas pratiqué. Le contrôle physique chez le délégataire ne paraît pas pertinent aux agents du ministère de l'agriculture qui ont besoin des bonnes relations avec ces structures, considérées comme des partenaires œuvrant pour un même intérêt collectif.

Leur surveillance reste relativement informelle car il s'agit de relations partenariales de travail de type client-fournisseur. Les interactions sont donc plus fréquentes sur des questions techniques de mise en œuvre réglementaire de la convention ou sur des sujets connexes liés aux autres activités de l'organisme. Ces rencontres sont autant d'occasions de vérifier la bonne exécution des obligations de la structure. Par ailleurs, certains organismes travaillent sur des modules de logiciels en réseau qui appartiennent à l'administration²³. Cette dernière peut ainsi regarder les données saisies en toute transparence.

²³ Les GDS utilisent le logiciel SIGAL pour leurs activités déléguées, outil aussi utilisé en réseau national dans les DD(CS)PP

2.2. Demandes des services pour améliorer le suivi

Pour exercer correctement le contrôle des délégations actuelles, les services suggèrent deux solutions : des instructions et une formation comptable et financière. Ces demandes explicites renvoient à deux causes implicites. D'une part, une personne qui traite un dossier en toute autonomie peut ressentir de l'isolement et ne pas s'autoriser à « porter la parole de l'État » par crainte de ne pas être suivie. D'autre part, le sentiment de ne pas se sentir compétent en analyse financière masque le manque d'intérêt pour des négociations autour des prix et le contrôle de gestion.

2.2.1. Demande d'instructions versus besoin d'animation

Des demandes de précision dans les instructions émanent des services. Le turn-over des chargés de missions empêche toute appropriation fine des enjeux locaux. Gérant souvent seul un dossier, ils ont peu d'interlocuteurs avec qui échanger sur un cas précis car il n'y a pas de réseau et donc d'animation.

Cette situation est connue de l'administration centrale qui constate le turnover des agents sur ces missions. Mais elle indique ne pas avoir les moyens d'animer un réseau ou de former à chaque fois les nouveaux arrivants qui doivent s'appuyer sur l'historique local qu'ils trouvent. Les notes de service sont estimées suffisantes pour agir et donneraient tous les éléments nécessaires. L'organisation dans son ensemble ne s'attache pas à capitaliser ses savoirs dans un lieu numérique partagé pour le bénéfice de tous. Chacun doit se forger sa propre expérience avec ses propres moyens.

Cette solitude du fonctionnaire qui a besoin de référents pour agir n'est pas propre au ministère chargé de l'agriculture et a été relevée par ailleurs.

« Il existe ainsi une réelle solitude déontologique des acteurs publics en général et des hauts fonctionnaires en particulier, qui sont trop souvent livrés à eux-mêmes, mais aussi, paradoxalement, une forte réticence de certains d'entre eux à clarifier les règles du jeu. » [...] « L'administration ne fait pas toujours preuve d'une suffisante fermeté face à certains projets de décision manifestement erronés ou inadaptés au regard de ces principes. » (Quelle déontologie pour les hauts fonctionnaires ? Intervention de Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État à l'École nationale d'administration, mars 2013)

2.2.2. Demande de formation comptable versus négociation

Souvent, l'explication concernant la faible analyse des documents comptables annuels des délégataires actuels prenait comme argument le manque de compétence dans ce domaine. C'est pour cette raison que la « Formation au contrôle des budgets et des comptes des chambres d'agriculture » proposée en 2011-2012 sur ce sujet par le bureau de la formation continue²⁴ a été très appréciée. Les bases et les exemples qu'elle proposait ont permis une meilleure appropriation des exigences des notes de service. Il est à noter qu'à cette occasion, les participants ont émis l'idée de la constitution d'un réseau pour échanger leurs expériences sur cette mission et que d'autres ont indiqué avoir des besoins de formation sur la tutelle des EdE²⁵.

Les services des Finances publiques peuvent venir en appui pour le contrôle des structures privées. Ici aussi, les réalités sont disparates selon les régions : certains services n'interviennent plus car ce type de contrôle n'est pas prioritaire ; dans d'autres régions, les services des finances publiques interviennent pour des audits spécifiques.

24 Note de service SG/SRH/SDDPRS/N2011-1165 & DGPAAT/SDG/N2011-3035 du 12 octobre 2011

25 Établissement de l'élevage

Bien souvent les établissements de forme associative comme les GDS ou issus de syndicat de producteur comme les FREDON ont un commissaire aux comptes. Les personnes rencontrées estiment que contrôler les comptes des délégataires n'entre pas dans leur mission car ils peuvent s'appuyer sur le travail d'experts indépendants dont c'est le métier.

| « Les organismes ont des commissaires aux comptes. On fait deux fois le même travail. » (Encadrement)

Cela n'exclut aucunement un contrôle du bon usage des deniers publics du point de vue économique ni l'examen de la justesse des tarifs pratiqués lorsque la délégation conduit à instaurer un monopole appartenant à la puissance publique.

| « Le problème de l'égalité de traitement des usagers au plan régional et au plan national est posé. On constate en effet une grande hétérogénéité des tarifs proposés par les différentes chambres à leurs «clients», de fortes variations dans le «coût de revient» d'une prestation liées à des charges de personnel peu harmonisées d'une chambre à l'autre. » (Étude CGAAER sur les prestations de service réalisées par les établissements du réseau des chambres d'agriculture : premier état des pratiques et des coûts au regard des tarifs pratiqués, février 2013).

Cependant, la lecture d'un bilan ou d'un compte d'exploitation n'est pas suffisante pour effectuer une analyse pertinente. Cette dernière se réalise aussi grâce à des indicateurs d'activité et des comparaisons dans le temps et avec des structures d'importance similaire. Ce travail ne peut s'effectuer qu'en réseau et permet d'avoir des arguments et des repères qui enrichissent et donnent du poids à la négociation.

Sur le contrôle des établissements publics en général, comme celui des Chambres d'agriculture dont les comptes sont pourtant gérés par un comptable public, la Cour des comptes a relevé un certain nombre d'anomalies lors d'un audit, notamment le fait que le rôle du représentant de l'État est de vérifier l'application formelle des règles²⁶. Les personnes rencontrées, malgré les notes de service, estiment que cette vérification est difficilement de leur ressort car elles n'ont pas été formées pour cela.

| « On ne fait pas d'analyse critique de ce qu'on a. » (Encadrement)

2.2.3. Analyse critique sur le suivi de délégations ou activités similaires

Toutes les études²⁷ effectuées sur des relations de contrôle de délégation ou de partenariat montrent, qu'en général, le délégataire exerce efficacement son métier. Les difficultés de contrôle observées tiennent à l'asymétrie d'information entre un délégant (client) qui veut payer un « juste prix » et un délégataire (fournisseur) qui souhaite s'assurer un bénéfice mais aussi une marge de manœuvre pour faire face aux aléas inhérents à la réalité concrète et qui ne peuvent être prévus dans un contrat qui se réfère à une situation idéale-type.

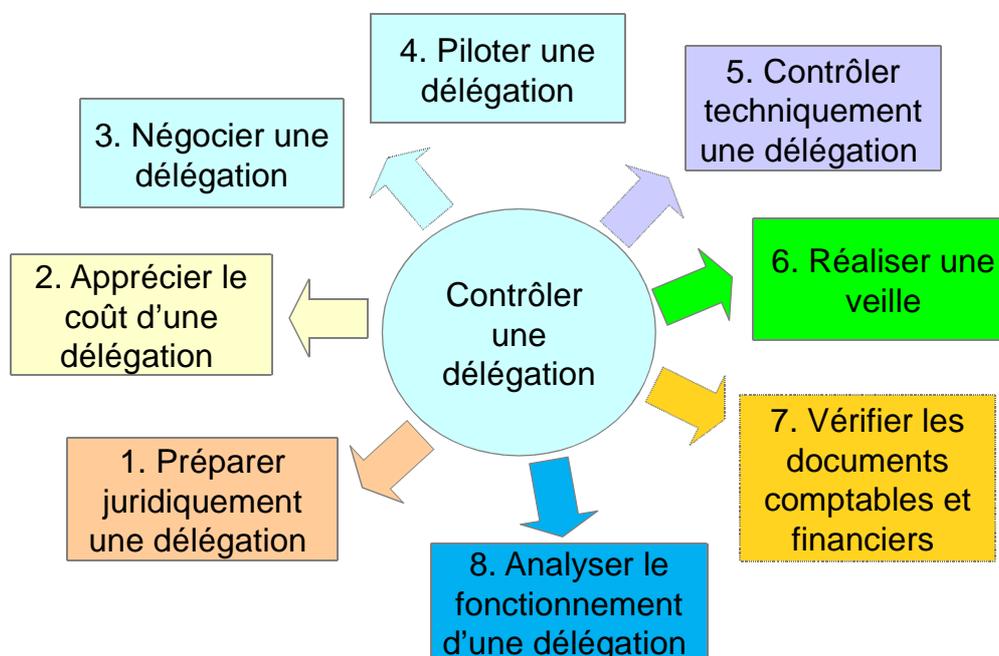
Il semble donc que d'une part, c'est l'aspect des relations partenariales et des échanges d'indicateurs d'activité qui doit être privilégié dans le suivi infra-annuel. D'autre part, l'analyse annuelle des coûts doit être réalisée par des professionnels dédiés et habitués à pratiquer très fréquemment cette activité leur permettant de faire des comparaisons et donc de détecter d'éventuelles pistes de progrès.

26 Rappelés dans la note de service DGPAAT/SDG/N2013-3036 du 13 novembre 2013

27 Documentées dans les annexes 8 et 10 à 13 concernant l'INAO, les EDE, l'épidémiologie, la délégation de service public (DSP) dans les collectivités territoriales ou les relations clients-fournisseurs de longue durée dans l'industrie

2.3. Activités nécessaires à la mise en œuvre des délégations

À partir des éléments recueillis à travers les entretiens et après une analyse de la bibliographie sur le contrôle d'activités confiées à des délégataires ou sous-traitants, on constate que 8 types d'activités sont nécessaires pour construire et assurer la maîtrise du bon fonctionnement d'une délégation confiée à un organisme public ou privé par la DGAL.



Le contenu détaillé de ces activités est présenté en [annexe 14](#) avec les compétences associées (connaissances et savoir-faire).

Ces différentes facettes de la fonction dépendent du type de délégation envisagé mais aussi de sa taille et de son importance stratégique pour le délégataire et le délégant.

Ces activités doivent être exercées par plusieurs personnes. Pour autant, la négociation et le pilotage « métier » sont complémentaires et devraient être du ressort d'une même personne comme cela va être précisé ci-dessous.

Contrôler le bon déroulement d'une délégation, c'est la piloter, c'est à dire vérifier que ce qui a été prévu est bien réalisé grâce à des échanges réguliers fixés à l'avance. Pour cela, il convient de bien connaître les attendus afin de négocier les possibles écarts. C'est la raison pour laquelle, la phase de mise en place de la délégation est essentielle.

2.3.1. Mettre en place une délégation

2.3.1.1. Compétences juridico-techniques

À quelques exceptions près, la délégation s'appuie sur une convention assortie d'un cahier des charges. Dans les autres cas la délégation est organisée directement dans un texte réglementaire voire législatif (EdE, Chambres d'agriculture, CTIFL, GNIS-SOC, IFREMER, FranceAgriMer, ...). Ces documents régissent le cadre et les relations entre les partenaires pendant toute sa durée. L'ensemble des éléments qui feront vivre la délégation doivent y être prévus. Cette activité est importante et une mission d'étude

spécifique sur le sujet²⁸ a été confiée au CGAAER.

Le **cahier des charges** recense les contraintes techniques, les échéances et les obligations relatives au contexte considéré. Il est construit en interne sur un aspect « métier », ce qui en implique une connaissance fine, mais aussi juridique. Ce cadre doit anticiper tous les aspects de la future délégation (contraintes techniques, méthodes, référentiel, propriété et diffusion des données, ...), et délimiter le contenu et les modalités de suivi. Négociable à la marge, il est l'élément principal de l'appel d'offres ou à candidatures.

| « Il faut un expert pour rédiger le cahier des charges. La nature des compétences évolue. » (Encadrement)

Une fois le délégataire retenu, une **convention** clarifie les droits et obligations des contractants. L'administration centrale a pour tâche de rédiger une convention type de délégation et un cahier des charges générique. Leur contenu exact devra être adapté sur le terrain en fonction des situations locales.

| « Le service qui signe la convention doit en vérifier les termes. » (Encadrement)

Or, parfois les services reprennent les documents tels quels. Ce défaut d'ajustement aux réalités locales peut amener à des malentendus sources de litiges futurs. Les personnes rencontrées ne se sentent pas toujours suffisamment compétentes juridiquement pour s'autoriser à le faire. En effet, la personne qui négocie les contours particuliers de la délégation locale devrait connaître l'impact juridique de chaque clause afin d'exercer son pouvoir de modification. En effet, conserver un article inutile peut s'avérer aussi dangereux juridiquement que de le supprimer ou de le modifier. On peut présumer de la bonne foi du partenaire mais en cas de différend il est préférable de ne pas donner prise à contestation du fait d'une rédaction inappropriée.

| « Il faut réfléchir au niveau national y compris sur les aspects juridiques (les droits et obligations, l'aspect institutionnel, les statuts, les nouvelles relations) à faire passer aux ingénieurs et aux vétérinaires. » (Encadrement)

Une compétence juridique sur le droit des contrats s'avère donc indispensable pour la personne qui met en place la délégation.

2.3.1.2. Compétences en contrôle de gestion

Pour déterminer la validité des offres à qualité technique similaire, le délégant doit apprécier le prix demandé. Pour cela, il doit connaître le **coût** de l'activité déléguée afin de négocier en toute connaissance de cause. Ainsi, le délégant doit également connaître le coût actuel de l'activité réalisée par sa structure et le comparer à celui demandé par le délégataire.

Les différentes sources citées, (représentants de délégataires, de services territoriaux, un rapport du CGAAER sur les GDS de 2008 déjà cité), semblent confirmer que le montant des prestations actuelles et leur contour, varient considérablement selon les départements ou les régions. Lorsqu'elles ne sont pas définies par instruction ministérielle, les bases du calcul du coût de la prestation du délégataire sont mal connues.

Or, l'aspect économique avec une « vérité du prix », sans surcoût ni sur-qualité aussi bien pour les producteurs que pour l'administration, est un élément des conditions de mise en place de la délégation. Il paraît donc très important de connaître non seulement le coût moyen par type de prestation mais aussi de disposer d'éléments de comparaison avec

28 « Rapport sur les délégations de missions à la Direction Générale de l'Alimentation », Patrick DEDINGER, Didier GARNIER, Sylvie MALEZIEU et Xavier RAVAUX, CGAAER, Décembre 2013

d'autres structures de même type afin de savoir si le délégataire s'en rapproche en vérifiant avec lui la décomposition de son prix de revient, les imputations de ses frais fixes ou la compétence de ses personnels. La clause de révision des prix doit ainsi permettre de prendre en compte des gains de productivité obtenus notamment par l'informatisation ou les évolutions technologiques.

Apprécier les coûts impose une connaissance en contrôle de gestion et en comptabilité analytique pour exploiter efficacement les données fournies par le délégataire. Les études nombreuses sur les délégations de service public accordées par les collectivités territoriales (en particulier service de l'eau, de l'assainissement ou des ordures ménagères) montrent que la mission de contrôle des coûts est souvent mal appliquée.²⁹

2.3.1.3. Capacité de négociation

La négociation porte sur toutes les composantes de la délégation. Savoir négocier le prix ou le montant de la subvention compensatrice de façon outillée avec des arguments comparatifs et des marges de manœuvre fait partie des compétences clés nécessaires. Cette capacité servira d'ailleurs aussi lors du suivi car les conditions initialement prévues ne doivent pas faire l'objet de tacites reconductions mais être systématiquement remises en cause selon l'évolution technico-économique de la société et de l'état de l'art.

Dans chaque domaine, la négociation doit aboutir à des indicateurs clairs et sans ambiguïté qui prouveront ou non l'atteinte des résultats prévus lors du suivi périodique.

Dans toute cette phase de mise en place, le délégant s'appuie sur des **compétences « métier »** mais aussi des **compétences juridiques** et de **contrôle de gestion** qui lui serviront pour contrôler la délégation.

Son savoir-faire pour **négocier** et **assembler** les diverses compétences qu'il ne maîtrise pas et dont il a besoin est également capital.

2.3.2. Piloter le suivi d'une délégation

Le pilotage est le cœur du métier du contrôle de la délégation et s'appuie sur les éléments négociés lors de sa mise en place (par exemple les indicateurs dans les tableaux de bord). Les informations nécessaires à ce suivi sont transmises par le délégataire avec ses comptes rendus réguliers mais ne sauraient suffire. Le contrôleur de l'activité déléguée doit aussi se baser sur des éléments extérieurs au délégataire (par exemple le rapport du commissaire aux comptes) afin d'avoir une vision globale de la bonne exécution de l'activité.

Le recueil de l'avis motivé des « clients » du délégataire serait souhaitable. Cependant, dans le cas où le délégataire est chargé d'une activité de contrôle, cela n'est pas forcément adéquat. Celui du destinataire final, utilisateur des biens ou services contrôlés, peut-être plus pertinent mais pas forcément facile à mettre en œuvre. Cette solution (qui prend en compte des enquêtes de satisfaction ou des plaintes) n'a d'ailleurs été que peu citée lors des entretiens. Elle doit cependant faire partie de l'arsenal possible pour contrôler un délégataire et ne pas être oubliée pour d'autres délégations potentielles.

Le délégant possède des ressources plus accessibles et facilement mobilisables, tant internes qu'externes, dans le cas de certaines des délégations étudiées.

²⁹ Voir [annexe 12](#) sur les avis de la Cour des comptes concernant les délégations de service public

2.3.2.1. Vérifier la bonne exécution technique

Le contrôle actuel de certaines délégations comme la surveillance biologique du territoire dans le domaine végétal³⁰ ou l'évaluation des EDE³¹ consiste en un contrôle documentaire du travail réalisé par un délégataire et il a été souligné qu'il ne semble pas optimal.

Vérifier la bonne exécution « technique » de la délégation, le fait qu'elle soit réalisée conformément aux prescriptions de l'état de l'art est facilité par l'obligation faite au délégataire d'être accrédité. Dans ce cas, l'instance de contrôle de la norme va vérifier périodiquement sur rendez-vous que le délégataire agit bien conformément au référentiel prévu. Ce référentiel, bâti entre le COFRAC et la DGAI pour mettre en œuvre la norme ISO 17020, correspond aux méthodes à utiliser pour contrôler les domaines relatifs aux délégations des GDS et FREDON. Les éventuelles non-conformités relevées (éléments qu'il convient de prévoir dans le cahier des charges) seraient transmises à la personne chargée du contrôle. Leur levée sera ainsi un des points inclus dans le suivi de l'amélioration de la délégation.

La personne chargée de la maîtrise des délégations consultera aussi les rapports ou les comptes rendus des services concernés par les suites de contrôle et la gestion de crises. En effet, pour les délégations où les contrôles du délégataire amènent à des poursuites faisant grief à la personne contrôlée, le règlement européen 882-2004 que prévoit que l'État « reprenne la main ». Les inspecteurs chargés de ces suites pourront donc apprécier les diligences réalisées par le délégataire dans ces domaines, sa réactivité et sa coopération.

La question de la nécessité d'un contrôle de second niveau du délégataire par les services de l'État a été abordée lors des entretiens. Il semble qu'il ne serait pas (ou rarement) approprié car il ferait double emploi avec celui de l'organisme d'accréditation, ou alors il faudrait le réaliser sur des points très particuliers non prévus dans le référentiel d'accréditation. Intervenir de façon inopinée en fonction d'une analyse de risques est une idée qui a été suggérée par des interviewés des services de la consommation et de la répression des fraudes.

Enfin, l'exercice d'une **veille** sur les évolutions technologiques et scientifiques permettra de s'assurer de la pertinence des contrôles demandés au délégataire (nouveau matériel, maladies émergentes ou éradiquées, ...). Elle servira également à faire évoluer le référentiel d'accréditation existant. Cet aspect fait partie des points à renégocier lors du renouvellement de la convention avec le délégataire.

2.3.2.2. Vérifier la bonne exécution financière

Pour le contrôle de l'exécution financière de la délégation, la personne chargée du contrôle peut aussi s'appuyer en partie sur des partenaires externes. Dans le cas des associations, le délégataire doit faire certifier ses comptes par un commissaire aux comptes. Ce dernier contrôle la régularité de la comptabilité et a un devoir d'alerte³² qu'il

30 « Programme et méthode du contrôle de second niveau du réseau de surveillance biologique du territoire dans le domaine végétal », Note de service DGAL/SDQPV/N2012-8090 du 24 avril 2012

31 « Tutelle des établissements de l'élevage – guide », Note de service DGAL/SDSPA/C2009-8006 du 10 août 2009

32 Si l'association dépasse à la clôture d'un exercice 2 des 3 critères suivants, elle doit nommer un commissaire aux comptes et un suppléant : 50 salariés ; 3 100 000€ de CA HT ou ressources ; 1 550 000€ de total de bilan.

D'autre part, si les subventions attribuées atteignent 153 000€ (hors subventions de la Commission européenne), l'association doit nommer un commissaire aux comptes (C. com. art. L. 612-4 ; art. D. 612-5).

documente dans les annexes. Dans le cas où le délégataire est un établissement public local (Chambre d'agriculture pour la surveillance biologique du territoire ou la plupart des EdE), la comptabilité est tenue par un comptable public lui-même contrôlé par la Chambre régionale ou la Cour des comptes. Ces contrôles de conformité par rapport aux règles comptables en vigueur ne suffisent cependant pas.

Le contrôleur d'activités déléguées est amené également à vérifier, grâce à quelques ratios que le délégataire se situe bien dans une fourchette acceptable en le comparant avec d'autres structures similaires. Il doit aussi s'assurer que le délégataire ne bénéficie pas de synergie locales avec de nouvelles activités connexes qui feraient baisser ses charges grâce à des économies d'échelle et permettraient de revoir le prix ou la subvention lors des prochaines négociations. Il doit donc également exercer une mission de veille sur ces sujets.

2.3.2.3. Vérifier la transparence des informations

Le contrôleur de délégation vérifiera que le délégataire met bien à la disposition du public les documents qui doivent l'être, qu'il s'agisse d'un établissement de droit public local³³ ou d'un établissement de droit privé³⁴, tels les comptes financiers ou les rapports d'activité annuels.

Cette préoccupation assez ancienne d'accès du public aux documents administratifs³⁵ retrouve une vigueur nouvelle dans le cadre de l'ouverture et le partage des données publiques³⁶. Le délégant portera une attention particulière au respect de ces dispositions et même en assurera la communication pour réaffirmer le rôle de surveillance de l'État.

Le pilotage de la délégation nécessite les mêmes compétences que pour sa mise en œuvre. C'est la raison pour laquelle il devrait être exercé par la même personne aidée, sur certains aspects, par des ressources mutualisées, notamment juridiques et en contrôle de gestion.

2.3.3. S'assurer de la pertinence du dispositif

Le fonctionnement global de la délégation peut également être périodiquement interrogé. Un pilotage au niveau central permet de comparer entre elles les structures délégataires selon des critères d'efficacité (atteinte des objectifs fixés) et d'efficience (à moindre coût) et donc de posséder les outils pour demander à certaines structures de s'améliorer.

33 La loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 reconnaît à toute personne le droit d'obtenir communication des documents détenus dans le cadre de sa mission de service public par une administration, quels que soient leurs formes ou leurs supports.

34 L'article 10 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations indique : « Le budget et les comptes de tout organisme de droit privé ayant reçu une subvention, la convention prévue au présent article et le compte rendu financier de la subvention doivent être communiqués à toute personne qui en fait la demande par l'autorité administrative ayant attribué la subvention ou celles qui les détiennent, dans les conditions prévues par la loi n°78-753 du 17 juillet 1978 précitée. »

35 Sont considérés comme documents administratifs « quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, les documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par l'État, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission. Constituent de tels documents notamment les dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions et décisions. » (Loi 78-753 op. citée)

36 Mission <http://www.etalab.gouv.fr/>, portail <http://www.data.gouv.fr/> et TROJETTE Mohammed Adnène, « Ouverture des données publiques », Cour des comptes, juillet 2013

Des audits ciblés de la cellule dédiée du CGAAER complètent ainsi la liste des activités relatives au contrôle des activités déléguées.

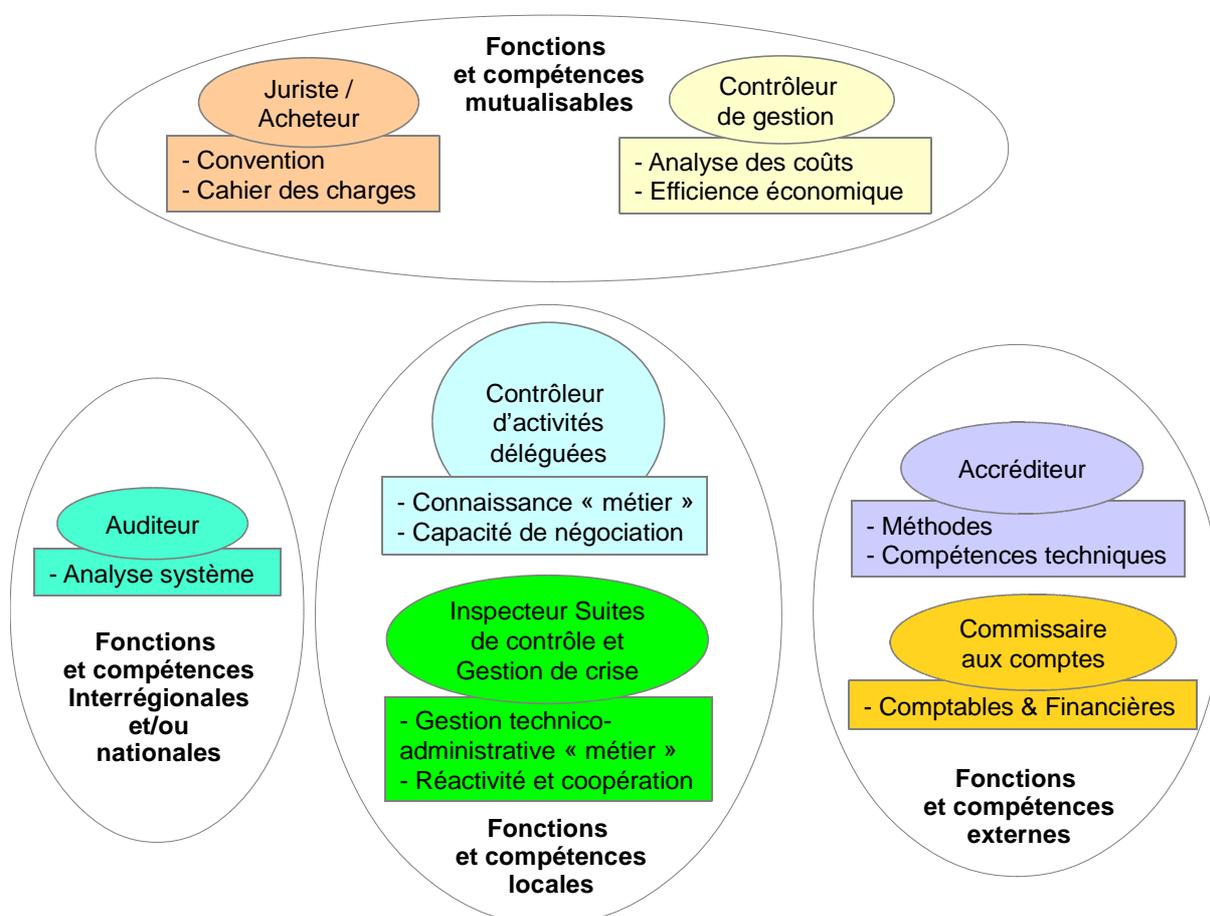
2.4. Propositions de répartition des rôles et compétences

Les propositions vont différer en fonction du type de délégataire³⁷. Contrôler une délégation de mission (cas d'un établissement public soumis à tutelle) est une activité distincte du contrôle d'une délégation d'activité sanitaire attribuée à une association de professionnels agricoles. Il convient donc d'étudier chaque cas séparément en montrant les spécificités par rapport au schéma général des 8 activités nécessaires qui ont été recensées.

2.4.1. Cas du contrôle de délégations à un organisme d'inspection

Il a été indiqué ci-dessus que la personne en charge du contrôle des activités déléguées doit s'appuyer sur des compétences internes ou externes en lien avec le contrôle à faire et les rassembler d'autant plus efficacement qu'elle en maîtrise au moins les bases. De plus, l'activité de contrôle doit être pratiquée régulièrement lorsque la délégation est complexe ou à fort degré de technicité. Ainsi, ce qui est indiqué ci-dessous comme « fonctions et compétences locales » pourra recouvrir un périmètre variable selon les délégations.

Le schéma ci-dessous reprend les différentes fonctions évoquées précédemment pour mettre en œuvre une délégation, leur rattache les principales compétences qu'elles requièrent et précise quels acteurs les assurent.



37 Voir le tableau « Caractéristiques du suivi par type de délégation » en [annexe 15](#)

Des structures comme les DDI, ne possèdent en général pas d'expertise suffisante sur certains sujets relatifs à des aspects juridiques ou de contrôle de gestion. Le contrôleur d'activités déléguées doit pouvoir prendre appui sur des fonctions et compétences mutualisées qu'il ne possède pas en local.

La fonction de chargé du contrôle d'activités déléguées nécessite une connaissance fine de l'activité et des acteurs locaux avec qui son titulaire est en relation. Ces compétences pourraient être mutualisées au niveau régional auprès d'une DDI, voire à un niveau interrégional pour les DRAAF. Il est ainsi préconisé une spécialisation des personnes en charge de cette fonction pour renforcer leurs compétences.

Contrôler une délégation est donc une fonction de niveau cadre expérimenté et décisionnaire. Elle nécessite des compétences pointues en ce qui concerne la connaissance du métier et des acteurs, de la négociation et de la capacité à susciter et rassembler des informations d'origine diverses pour discuter de façon argumentée avec le délégataire. Un réseau de fonctions d'appui transverses, spécifiques et à professionnaliser dans les domaines du juridique et du contrôle de gestion doit donc l'entourer. Ce personnel d'appui mutualisé doit adapter ou créer les outils nécessaires à la mise en œuvre des délégations permettant de comparer les attributaires afin que le contrôleur des délégations puisse négocier de façon argumentée.

Il est ainsi conseillé qu'une même personne contrôle et gère, si possible, plusieurs délégations. Elle pourra ainsi capitaliser ses compétences par leur mise en pratique répétée.

2.4.2. Cas du contrôle de délégations à un établissement public local

Dans le cadre des EdE et des chambres d'agriculture, la mission déléguée par la DGAL ne représente qu'une fraction de l'ensemble des délégations reçues par l'établissement public qui doit donc tenir une comptabilité analytique par action.

La délégation pour le compte de la DGAL ne constitue alors souvent qu'une faible partie de l'activité de l'établissement. La personne chargée du contrôle opère de façon quantitative et formelle : respect des règles d'éligibilité des dépenses et réalisation effective des prestations comme dans le cas de la surveillance biologique du territoire qui fait intervenir un grand nombre d'acteurs.

Les contrôles de terrain réalisés chez les éleveurs par les agents de la DD(cs)PP dans le cadre de la conditionnalité des aides PAC devraient être une des composantes au contrôle de l'EdE. Actuellement ce contrôle est partagé et présente donc des contours flous pour toutes les parties prenantes. Il serait préférable qu'une seule personne soit chargée de l'ensemble de la maîtrise de cette délégation pour le département.

2.4.3. Autres cas de contrôle des délégations

Les autres types de délégation n'ont été abordés que marginalement dans l'étude en l'absence de précision concernant les choix futurs. Il s'agit d'une part de délégations à de petites structures et d'autre part de délégations potentielles à des organismes privés de contrôle.

Le contrôle des délégations à de petites structures, généralement associatives, pour la gestion d'un aspect restreint relevant du domaine sanitaire est actuellement confié à différents bureaux techniques de l'administration centrale.

Les délégations à un organisme de contrôle constituent un cas de figure important dans d'autres ministères. Il s'agit de confier à un organisme certificateur la vérification de la bonne application d'une norme incitative ou rendue obligatoire. Elles pourraient être utilisées à la DGAL pour de futures délégations afin d'accroître la fréquence des contrôles des établissements de remise directe dont la restauration commerciale. En ce cas, il semblerait que le bon fonctionnement de la délégation puisse être contrôlé grâce à des indicateurs d'activité centralisés, à une communication des résultats dans une base de données publiques et à des contrôles inopinés en nombre réduit et orientés en fonction d'une analyse de risques ou sur plaintes.

3. Aspects RH relatifs à la professionnalisation des personnels et au déploiement des délégations

La présente partie décrit les aspects relatifs aux ressources humaines liés au contrôle des délégations. Après avoir rendu compte du ressenti des personnels vis-à-vis du contrôle des délégations actuelles, en cours de mise en œuvre ou potentielles, et étudié les activités et compétences nécessaires à leur exercice, la question des effectifs du ministère chargé de l'agriculture concernés par les délégations elles-mêmes et les conséquences au point de vue de la formation et de l'adaptation locale engendrées par leur déploiement est abordée.

3.1. Approche des effectifs concernés

Déterminer avec précision quels effectifs remplissent telle ou telle fonction peut s'avérer complexe car cette activité ne s'exerce pas à temps complet. Cependant, la mise en place en 2009 du répertoire ministériel des métiers permet une analyse plus fine des compétences au sein de la filière d'emploi. La fonction de contrôleur d'activité déléguée, actuelle ou future, ne peut donc être appréhendée aisément par l'intermédiaire des outils existants. Par ailleurs, la base de la DGAL qui recense les unités élémentaires de mission (module GAO) a été utilisée en complément.

Le service des ressources humaines a produit pour l'étude une analyse concernant le programme budgétaire 206 (alimentation et sécurité sanitaire) à partir de son enquête annuelle. D'un autre côté, la DGAL recense chaque année les unités élémentaires de mission (élément de mesure en vigueur pour les dialogues de gestion), réalisées par fonction opérationnelle dans les services déconcentrés et qui sont des regroupements d'activités. Le croisement de ces 2 sources permet l'analyse qui suit.

3.1.1. Le suivi des délégations³⁸

Globalement, 13% du personnel travaillant dans le programme géré par la direction de l'alimentation partagent le même domaine d'activité que les titulaires des délégations actuelles, engagées (organismes à vocation sanitaire) ou envisagées³⁹, sans que l'on puisse toutefois départager ce qui peut être délégué de ce qui relève du domaine inaliénable de l'État comme le pilotage et les suites coercitives de l'inspection.

Cette étude n'a pas permis d'aborder précisément les conséquences des délégations engagées ou futures en nombre d'agents. Néanmoins, une partie des effectifs, difficile à ce stade à déterminer avec précision, va être amenée à voir évoluer ses façons de travailler. Les personnes qui faisaient, au moins en partie, de l'inspection de premier niveau, devront se reporter sur des activités plus complexes.

3.1.2. Conseils pour la phase de déploiement des délégations

Au niveau de l'administration centrale, les interlocuteurs rencontrés ont exprimés à plusieurs reprises que les délégations envisagées seraient mises en place à l'issue d'une période de transition qui irait jusqu'en 2018. Si cette phase est assez expliquée par

³⁸ Les données chiffrées sur les effectifs sont exposées en [Annexe 16](#)

³⁹ Remise directe, Restauration Collective, Établissements Agréés, Gestion des Maladies Réglementées, Surveillance des Organismes Réglementés, Contrôles des Délégation Animal Alimentation, Contrôles des Délégations Végétal

plusieurs notes de service pour les délégations aux organismes à vocation sanitaire, la mention des autres délégations n'apparaît que dans le projet stratégique de la DGAL. À ce jour, il semble qu'aucune étude d'impact sur les conséquences RH des différentes délégations potentielles n'ait encore été entreprise, étude que recommandent sur l'ensemble des aspects, les rapports du CGAAER⁴⁰ qui a été missionné sur les délégations au niveau juridique et sur l'aspect comparatif avec d'autres administrations.

Dans les services déconcentrés, et particulièrement dans les directions de la protection des populations, les directeurs et chefs de service signalent qu'il y aura des reconversions à engager pour certains agents à profil spécifique ou à compétence limitée qui exercent actuellement des activités de contrôle de premier niveau. Les délégations devraient en effet conduire à un recentrage des services de l'État sur les contrôles complexes et à contentieux dans la mesure où le règlement CE 882/2004 en cours de révision pour son extension à la protection des végétaux ne permet pas de déléguer les mesures faisant grief après constatation de manquements à la réglementation.

Ce métier en principe à temps très partiel peut être rattaché à d'autres fonctions comme celle de chef de service ou d'adjoint et ajoute une tâche nouvelle et sensible à des collaborateurs qui s'estiment déjà très chargés.

Pour les futures délégations, il sera important de faire preuve de pragmatisme et de réfléchir à une montée en puissance échelonnée des délégations afin que les difficultés locales puissent être traitées aussi sereinement que possible, au cas par cas et avec un accompagnement approprié. Il conviendrait donc d'avoir non pas une approche uniforme sur l'ensemble du territoire, mais adaptée dans l'espace et le temps jusqu'à la date retenue pour l'achèvement de leur mise en place. Cet étalement progressif dans le temps tiendrait compte de l'état des effectifs et des compétences locales très contrastées et des possibilités de réaffectation interne.

Cette étude à partir des données locales devrait aussi inclure les délégataires afin qu'ils puissent se préparer à effectuer les missions qui leur seront demandées et effectuer un recrutement et une formation des personnels de façon appropriée.

40 GIBBON Christophe & LEJEUNE Hervé, « Les leçons à tirer pour la DGAL de l'analyse de délégations de missions de service public en France et dans l'Union européenne », CGAAER, octobre 2013
DEDINGER Patrick, GARNIER Didier, MALEZIEUX Sylvie et RAVAUX Xavier, « Rapport sur les délégations de missions à la Direction Générale de l'Alimentation », CGAAER, en cours à la date de production de cette étude mais dont les auteurs se sont procurés le projet

3.2. Recommandations en matière d'accompagnement et de compétences à développer

La généralisation des délégations aux organismes à vocation sanitaire concerne un nombre restreint de personnes. Elle a des conséquences locales variables puisque de nombreuses tâches avaient déjà été déléguées dans certains territoires. L'incertitude sur le périmètre des futures délégations amène à ne retenir que des préconisations en matière de formation continue.

3.2.1. Accompagner les agents

Même si les personnels déclarent faire confiance à l'administration pour la gestion de leur carrière, ils souhaiteraient être informés de ce qui les attend en termes de modalités, d'échéancier et disposer d'indications sur le futur de leur métier. Les conséquences sur leur travail actuel ne sont, pour l'instant, pas anticipées et peu imaginées, sinon négativement par les intéressés. Elles prêtent ainsi lieu à différentes rumeurs en l'absence de décision ou de communication.

La présente étude devait contribuer à éclairer sur le profil d'un contrôleur de deuxième niveau défini comme le contrôle du contrôleur contrôlant un exploitant. Elle a démontré que cette activité était plutôt redondante si une accréditation est demandée au délégataire, ce qui est le cas pour les délégations aux organismes à vocation sanitaire actuellement engagées. Les personnes actuellement chargées de ces inspections ne connaissent donc pas les contours de leurs futures activités. Décrire leurs tâches à venir en termes concrets devient donc urgent.

Le rapport Pêcheur de 2013⁴¹ identifie les mesures d'accompagnement des personnels dans le cadre de la réorganisation de services. Certains agents pourraient en effet privilégier un métier qu'ils souhaitent continuer à exercer au lieu de rester dans une structure qui n'aura plus besoin de la forme actuelle de leurs compétences. Ce type de solution peut bénéficier à toutes les parties prenantes : administration, agent et délégataire qui pourrait recruter ainsi d'une ressource déjà formée et parfaitement opérationnelle.

Un rapport⁴², plus spécifique, a appelé à des modifications réglementaires pour élargir les critères de territorialité afin qu'elle ne puisse pas être un obstacle à l'action de certains agents à compétences rares qu'il serait éventuellement nécessaire à terme de mutualiser à un échelon administratif élargi. Dans la même ligne, un autre rapport récent également réalisé par plusieurs inspections générales⁴³ s'intéresse aux conditions d'amélioration de la mobilité des fonctionnaires.

À cette fin la mobilisation du réseau des IGAPS⁴⁴ est essentielle pour anticiper les conséquences sociales et humaines du déploiement des délégations.

Il est à noter que les personnels ont plusieurs fois évoqué lors des entretiens la nécessité d'une phase de transition et d'accompagnement des délégataires tels les futurs organismes à vocation sanitaire, notamment aux outils informatiques. Des agents, parfois

41 PÊCHEUR Bernard, « Rapport à Monsieur le Premier ministre sur la fonction publique », octobre 2013

42 Collectif d'inspections générales, « Rapport sur la mobilisation interdépartementale et interrégionale des ressources « métiers » de l'administration territoriale de l'État », juillet 2013

43 Collectif d'inspections générales, « Affectation et mobilité des fonctionnaires sur les territoires », septembre 2013

44 Inspecteur ou Ingénieur Général d'Appui aux Personnes et aux structures qui ont, en partie, un rôle de Conseiller mobilité carrière au sein du ministère de l'agriculture

référents en qualité, se sentaient capables d'assurer un rôle de formateur dans ce domaine.

3.2.2. Former des contrôleurs de délégations

3.2.2.1. Fonction de contrôleur de délégations

La posture de négociation sur des arguments techniques mais aussi économiques et juridiques constitue le cœur de cette fonction. Si le prérequis pour son exercice est la connaissance du domaine d'activité, la fonction nécessite de s'appuyer sur des réseaux d'appui sur les sujets dont le contrôleur a des notions mais ne possède pas forcément la maîtrise.

Une formation au contrôle de délégations devrait armer celui qui l'exerce à parler le langage de ses interlocuteurs au niveau des éléments juridiques, du contrôle de gestion et des aspects financiers, sans qu'il ne devienne pour autant un spécialiste de ces questions. Elle devrait donc comporter :

- l'acquisition d'une capacité d'analyse sur les aspects juridiques du cahier des charges et de la convention : documents commentés avec explication des clauses négociables ou non ;
- une étude économique sur les notions de subvention, coût et prix, la construction de ratios d'activité pertinents et d'indicateurs de suivi ;
- une partie financière sur les grandes masses du bilan, le compte de résultat et les annexes.

Dans le cadre de son cœur de métier, la personne chargée du contrôle de délégations devrait avoir une connaissance des référentiels utilisés par les délégataires et des cas de figure qui ne peuvent pas être prévus par un tel document afin d'y porter une attention particulière.

Si une analyse de risques montre que les délégations peuvent engendrer un accroissement des crises sanitaires, une attention particulière sera portée à leur prévention. Déléguer aurait ainsi pour conséquence d'amener à renforcer, au sein de la structure, un savoir-faire de mobilisation de partenaires bénéficiaires de délégations.

Il serait souhaitable que l'ensemble des documents relatifs à ces formations soient centralisés dans un espace informatique accessible à ceux qui en auraient besoin. Il serait également souhaitable que les contrôleurs de délégations disposent des données comparatives pour pouvoir se situer, là aussi dans un espace dédié (à l'image d'un infocentre). Enfin, avoir un temps pour échanger sur les pratiques au moins annuellement semble indispensable. Face à la difficulté pratique et financière de multiplier les réunions, l'utilisation de la vidéoconférence serait à renforcer.

3.2.2.2. Activités relatives aux missions d'inspection

Ces missions vont connaître des modifications encore imprécises car les décisions concernant les délégations à venir ne sont pas encore connues. En ce qui concerne les délégations aux organismes à vocation sanitaire, les activités réalisées actuellement étant à terme transférées aux délégataires, un certain nombre d'agents vont devoir soit se recentrer sur leurs autres activités, soit se reconvertir sur les missions devenues une exigence nouvelle comme l'épidémiosurveillance.

Même si le cahier des charges et donc le périmètre d'activité des organismes à vocation

sanitaire, n'est pas encore défini, il n'est pas possible d'envisager le retrait d'un agrément ou la rédaction d'un procès-verbal engageant l'État sur la seule évaluation faite par le délégataire. En effet les articles 5 et 54 du règlement CE 882/2004, en cours d'extension à la protection des végétaux, interdisent de déléguer les suites des contrôles officiels faisant grief. Le Conseil d'État recommande aussi de garder au sein de l'État les missions de police ayant pour objectif la sécurité publique.

De même, il a été proposé par le CGAAER de compléter les inspections menées par les délégataires par des contrôles inopinés chez des exploitants plus ciblés et en nombre restreint en fonction d'une analyse de risques afin de fiabiliser le dispositif global. Là aussi, la personne chargée de l'inspection devra posséder des compétences plus complexes.

En effet, dans les deux cas où le personnel d'inspection réalisera des visites sur le terrain, les situations qu'il constatera alors seront nécessairement plus complexes et souvent défavorables à l'exploitant contrôlé. Elles demandent ainsi :

- un renforcement des compétences techniques actuelles ;
- la connaissance des référentiels utilisés par les délégataires et leurs limites;
- une formation juridique accrue sur les suites administratives et pénales des contrôles ;
- l'acquisition d'une nouvelle posture de contrôle sur les cas difficiles alliant transaction et répression.

3.2.2.3. Activités d'appui au contrôle de délégations

Les fonctions dites « support », tel les métiers de juriste ou de contrôleur de gestion, sont des postes essentiellement présents en direction régionale ou centrale, structures dans lesquels elles bénéficient d'une quotité horaire suffisante pour être professionnalisées.

Le cadre général des délégations prévues étant mis au point par l'administration centrale avec des conventions et des cahiers des charges types, le chargé du contrôle de délégations pourrait se tourner vers le bureau émetteur en cas de questions sur des adaptations locales si les documents commentés ne suffisent pas, voire les services de la Préfecture qui disposent de compétences juridiques.

Le contrôle de gestion cependant est actuellement dirigé uniquement vers l'interne et les sphères publiques ou assimilées. Or, les contrôleurs de délégations à des organismes privés situés dans les services déconcentrés vont avoir besoin de leurs services, car il n'est pas dans leur cœur de métier de posséder des compétences approfondies dans ces domaines. Il va donc être nécessaire de leur apporter un appui. Ces personnes, en posture d'analyse et de conseil, sont à former notamment à la comptabilité analytique privée et à la construction d'indicateurs de suivi d'activité afin qu'elles puissent comparer les structures délégataires entre elles et apporter une aide aux chargés du contrôle des délégations.

Quelle que soit l'organisation retenue et sa localisation (au niveau régional, interrégional ou central), il est recommandé de constituer un réseau de compétences mutualisées dans ces domaines spécifiques avec quelques personnes ressources qui maintiendraient des bases de connaissances accessibles. Il est en effet nécessaire que l'expérience soit capitalisée et que l'organisation ne perde pas une partie de sa mémoire à cause de la mobilité de ses personnels. À défaut, des formations budgétaires et comptables comprenant la lecture des comptes et l'utilisation des ratios de gestion, à l'image de celles qui ont été réalisées à destination des services déconcentrés en 2012, très appréciées, sont à reproduire régulièrement.

Ces fonctions supports spécialisées dans les délégations ne sont pas les seules concernées par une mutualisation. Il semblerait que certaines compétences « métier » deviennent rares, doivent être concentrées pour maintenir un niveau satisfaisant de professionnalisme et doivent être partagées entre les territoires ou tout au moins être exercées en réseau avec des organismes scientifiques et techniques qui sont des ressources potentielles en cas de crise.

3.3. Autres préconisations RH

Profilier les postes relatifs au contrôle des délégations et prendre en compte leurs particularités dans la gestion des carrières est indispensable.

3.3.1. Profilage des postes

Les postes comportant une fonction de contrôleur de délégation devraient être profilés car leur titulaire doit posséder une expérience certaine dans le domaine d'activité. La fiche de poste⁴⁵ devrait comporter la mention de cette fonction importante et des compétences associées, notamment concernant la négociation.

Il devrait être aussi indiqué et demandé sur ces postes, notamment quand ils requièrent une formation spécifique, une durée d'engagement suffisante pour rentabiliser l'investissement en formation du ministère. En effet, un turn-over trop important ne facilite pas la professionnalisation des activités réalisées et nuit lors des négociations face à des interlocuteurs que l'on connaît mal.

Quant à la prise de poste, un accompagnement à la prise de fonction, comme cela est requis dans la procédure qualité de la DGAL, devrait être généralisé à tous les services. A minima, devrait être prévu un temps d'autoformation, éventuellement tutoré avec un homologue, à l'aide d'espaces numériques (accès à une base documentaire).

3.3.2. Gestion des carrières

Il semble que les fonctions de cadre d'appui du domaine financier qui sont coûteuses en formations spécifiques et nécessiteraient donc que leur titulaire reste une durée conséquente dans le poste ne soient pas suffisamment reconnues et valorisées, notamment dans la carrière des corps d'ingénieurs ou d'inspecteurs de la santé publique vétérinaire.

Pour toutes les catégories de fonctionnaires, occuper plusieurs de ces postes, aussi bien en administration centrale qu'en DRAAF, ou même dans des établissements publics ou encore en interministériel permettrait des carrières professionnelles variées au niveau de l'environnement de travail tout en perfectionnant ses compétences dans un métier. Cette mixité des cadres favoriserait la compréhension mutuelle des contraintes respectives de chaque structure tout en fluidifiant les parcours personnels.

* * * * *

45 Voir la fiche emploi-type en [annexe 17](#)

Annexes

- Annexe 1 - Méthodologie de conduite de l'étude
- Annexe 2 - Lettre de mission du président de l'étude
- Annexe 3 - Cahier des charges
- Annexe 4 - Membres des comités de pilotage
- Annexe 5 - Liste des personnes qui ont participé à l'étude
- Annexe 6 - Caractéristiques des personnes qui ont participé à l'étude
- Annexe 7 - Des services déconcentrés qui anticipent
- Annexe 8 - Contrôle de second niveau sur les signes de qualité
- Annexe 9 - Modalités de contrôle des délégataires
- Annexe 10 - Contrôle de second niveau sur les EDE
- Annexe 11 - Contrôle de second niveau en surveillance biologique du territoire / Ecophyto
- Annexe 12 - Contrôle des délégations de service public dans les collectivités territoriales
- Annexe 13 - Contrôle des relations clients-fournisseurs de longue durée
- Annexe 14 - Compétences pour le suivi des délégations
- Annexe 15 - Caractéristiques du suivi par type de délégation
- Annexe 16 - Effectifs du programme 206 au 01/01/13
- Annexe 17 - Fiche emploi-type de « contrôleur de délégations »
- Annexe 18 - Glossaire

Annexe 1 - Méthodologie de conduite de l'étude [↑](#)

A1-1. Contexte de l'étude

Avant de donner lieu à la lettre de mission du président de l'étude (annexe 2) et de se concrétiser dans le cahier des charges définitif (annexe 3), le thème de l'étude a fait l'objet d'un examen pour en cerner les contours et proposer une méthodologie qui a été soumise aux membres du comité de pilotage.

A1-1.1. Périmètre de l'étude

Le sujet qui émanait initialement de la DGAL⁴⁶ a intéressé aussi la DGPAAT⁴⁷ dont les attributions l'amènent à suivre les établissements publics et à exercer les fonctions d'administrateur ou de commissaire du gouvernement. L'INAO⁴⁸ s'est montré également concernée par l'étude à titre de comparaison avec le contrôle de second niveau qu'elle a mis en place.

Les services concernés sont donc l'administration centrale pour ces deux directions et les services déconcentrés régionaux (DRAAF⁴⁹) ou départementaux (DDT⁵⁰ et DDPP⁵¹) ainsi que l'INAO. Les délégations mises en place par la DGER ne font pas partie du périmètre de l'étude.

A1-1.2. Objectifs de l'étude

Un premier objectif est de procéder au repérage des délégations existantes et à venir afin d'en dresser une typologie du point de vue des activités nécessaires à leur suivi.

Le second objectif est de déterminer le ou les profils des personnes chargées d'effectuer le suivi des délégations. Ceci implique de déterminer les compétences en termes de connaissances et de savoir-faire que doivent posséder ces contrôleurs.

Un troisième objectif est d'apprécier les évolutions que l'accroissement du nombre de délégations va engendrer sur les métiers tout en ayant la préoccupation de maintenir les compétences techniques du ministère nécessaires à son activité d'élaboration du cadre juridico-administratif et pour faire face aux crises sanitaires. Il convient donc de proposer des solutions pour former, recruter et entretenir les compétences de ces différents agents.

A1-1.3. Acteurs de l'étude

L'étude a été encadrée par un comité de pilotage (composition en [annexe 4](#)) qui a :

- discuté, amendé et validé la méthode de travail proposée par l'équipe projet ;
- lui a apporté son concours pendant le déroulement de l'étude ;
- examiné le travail qu'elle a réalisé et validé les conclusions de l'étude.

46 Direction Générale de l'Alimentation

47 Direction Générale des Politiques Agricole, Agroalimentaire et des Territoires

48 Institut National de l'Origine et de la qualité

49 Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt

50 Direction Départementale des Territoires

51 Direction Départementale de la Protection des Populations

Les membres de l'équipe projet initiale ont reçu le renfort d'une troisième chargée d'étude qui a conduit les 15 entretiens sur la zone Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon.

L'OMM a mis en place la logistique nécessaire et le coordonnateur des études a contribué à la récolte d'une grande partie de la documentation.

La Mission du pilotage de l'emploi, de la gestion prévisionnelle des ressources humaines et de l'observatoire des missions et des métiers (MPEGPRHOMM) du service des ressources humaines et le Bureau du pilotage du programme sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation de la DGAL ont fourni les données chiffrées relatives au personnel concerné par les activités de contrôle.

Tous les personnels rencontrés (citées [annexe 5](#)) qui ont consacré une partie de leur temps en entretien ou réunion sont ici vivement remerciés pour leur participation constructive. Les nombreux verbatims qui émaillent ce rapport font état de la richesse de leur contribution et montrent leur engagement dans les missions qu'ils mènent.

A1-2. La conduite de l'étude

L'étude a nécessité l'élaboration d'une méthodologie adaptée à son objet et s'est déroulée en plusieurs phases.

A1-2.1. Méthodologie

Étude documentaire

Une base sur le sujet de la délégation qui comprend aussi bien des rapports (notamment de la Cour des comptes ou du CGAAER), que des notes de services, des articles de presse spécialisée ou des thèses d'étudiants a été réunie par l'OMM et les membres de l'équipe. Elle concerne aussi bien des notions juridiques que des avis sur le suivi ou les enjeux sur cette modalité d'action publique. Le but de ce détour était de pouvoir mieux comprendre l'objet « délégation » et de cerner les compétences attendues des agents. Un grand nombre de ces documents consultés sont cités dans le corps du rapport ou ses annexes.

Terrains d'enquête

Plusieurs zones géographiques ont été suggérées par le comité de pilotage et l'équipe en a choisi 4 qui présentaient une diversité quant aux niveaux des délégations qui étaient déjà en cours : Bretagne, Nord-pas de Calais / Picardie, Rhône-Alpes et Midi-Pyrénées / Languedoc-Roussillon. Dans chacune d'elles, les différents services déconcentrés ont été interrogés (voir répartition en [annexe 6](#)).

Entretiens

Un guide servant de support aux entretiens a été élaboré. Il balayait l'ensemble du champ à aborder avec les interlocuteurs des services déconcentrés du ministère. Les interviews ont été conduites quasi-essentiellement de façon non directive, ce qui permet de saisir comment la personne interrogée comprend le thème et quelle est sa façon de l'aborder. Cette méthode permet notamment de découvrir des pistes de réflexion qui n'avaient pas été envisagées au départ. Quelques personnes ont souhaité recevoir au préalable les questions supports et elles leur ont alors été transmises. Il est à noter que certaines équipes s'étaient aussi concertées sur ce sujet d'actualité avant de recevoir les chargées d'étude. Parfois, les entretiens individuels ont aussi été précédés d'une réunion.

Des questionnements spécifiques ont été conçus pour les différentes rencontres avec des délégataires ou avec des personnes des services de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes.

A1-2.2. Étapes de l'étude

Le premier comité de pilotage de mars 2013 a validé la méthodologie proposée par l'équipe projet, a émis des suggestions sur les terrains d'enquête et a signalé des travaux déjà conduits dans le passé sur des recensements partiels d'activités déléguées.

Dans un premier temps, l'équipe a privilégié les rencontres dans les services déconcentrés qui mettent en œuvre le suivi des délégations. L'objectif était de recueillir l'opinion des agents sur les mutations en cours et l'impact prévisible sur l'exercice de leur métier, de recenser leurs demandes (d'information ou de formation) et aussi d'être à l'écoute de leurs inquiétudes car tout changement en génère. Les 80 entretiens qui ont eu lieu d'avril à juin 2013 ont permis un premier compte rendu au comité de pilotage de début juillet.

La seconde phase de l'étude s'est concentrée sur les bureaux de l'administration centrale. Des entretiens au nombre de 22 ont été conduits et les données chiffrées sur les effectifs recueillies. Ils ont permis d'alimenter les conclusions présentées au comité de pilotage de novembre 2013.

La synthèse de l'étude a été présentée au Conseil d'orientation de l'OMM de février 2014.

Annexe 2 - Lettre de mission du président de l'étude [↑](#)



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT

Secrétariat général

Service des ressources humaines

MPEGPRH Observatoire des Missions et des Métiers

78, rue de Varenne
75349 Paris 07 SP

Dossier suivi par :
Vincent Jannier

Tél. : 01 49 55 49 03
Fax : 01 49 55 54 98

Monsieur Xavier RAVAUX

Inspecteur général de la santé publique
vétérinaire

CGAAER

Mél : vincent.jannier@agriculture.gouv.fr

Objet : lettre de mission pour la présidence de l'étude sur les métiers
du contrôle de la délégation et des délégataires.

Paris, le **30 AVR. 2013**

Pj : cahier des charges

L'observatoire des missions et des métiers (OMM) est chargé d'assurer une veille prospective sur les missions du ministère chargé de l'agriculture ainsi que sur les métiers pour les exercer. Il contribue à la gestion prévisionnelle des ressources humaines et établit toute recommandation utile à cette gestion, notamment en matière de recrutement, de parcours professionnels, de formation initiale ou continue pour accompagner les changements.

Le conseil d'orientation de l'OMM du 12 décembre 2012 a décidé d'inscrire, sur demande de la DGAL, à son programme de travail la réalisation d'une étude prospective sur les métiers du contrôle de la délégation et des délégataires.

Vous avez bien voulu accepter d'assurer le pilotage de cette étude et je vous en remercie.

La présente est une lettre de mission pour la conduite de ce chantier. Un cahier des charges y est joint.

1. Contexte

De nombreuses structures ou acteurs aux formes juridiques variées - (établissements publics, organismes privés, associations : ANSES, ASP, ONF, INAO, FAM, FREDON¹, le Gnis-SOC², les chambres d'agriculture, vétérinaires,...) - exercent des missions, services ou activités de service public délégués par le MAAF dans des domaines aussi larges que :

- la sécurité alimentaire,
- la santé animale et végétale,
- l'accompagnement des politiques agricoles et forestières comme le conseil aux agriculteurs, l'appui aux filières, le versement des aides PAC, les politiques de la forêt et du bois.

2. Champ

L'étude couvre l'ensemble des missions relevant du champ de responsabilités du MAAF en dehors de l'enseignement. Elle concerne les services centraux (DGPAAT et DGAL) et territoriaux du ministère (DRAAF/DAAF/DDI). Les métiers du contrôle et de l'inspection exercés au sein des opérateurs (INAO,...) sont aussi concernés. Enfin, dans le cadre de cette étude, les partenaires extérieurs tels que

¹ Fédération Régionale de Défense contre les Organismes Nuisibles (FREDON)

² Service Officiel de Contrôle et certification / Groupement National Interprofessionnel des Semences et plants

l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (APCA) et l'Agence BIO pourront aussi être consultés, tout comme le Gnis-SOC.

3. Objectifs de l'étude

Il conviendra, dans un premier temps, de faire un état des lieux des missions de service public déléguées par le MAAF visant à élaborer une typologie des délégations.

L'étude visera ensuite à définir de façon prospective **un ou des profil(s) de contrôleur des activités déléguées** et les différentes compétences spécialisées à acquérir et celles à maintenir ou renforcer pour les personnels qui assurent les missions de contrôle des activités déléguées, par exemple :

- contrôle de second niveau en sécurité sanitaire des aliments ;
- protection de la santé végétale et animale ou mise en œuvre de la directive « nitrates » lorsqu'elle est confiée à un organisme tiers ;
- tutelle des établissements publics ;
- préparation de la délégation (rédaction des pièces contractuelles pour la délégation,...).

Il conviendra, enfin, de répondre à travers des recommandations opérationnelles aux questions suivantes : quelles formations et quels recrutements pour les agents, quel accompagnement à la prise de poste ? L'étude déterminera les conditions de la professionnalisation des agents : évolution des métiers, formation continue et évolution des carrières pour les métiers du contrôle des activités déléguées.

4. Appui de l'OMM

L'équipe de l'OMM, en particulier, Monsieur Vincent JANNIER, coordonnateur des études à l'OMM, apportera son appui, notamment du point de vue organisationnel pour assurer le bon déroulement de l'étude.

De plus, vous bénéficierez de l'appui de trois chargées d'études recrutées par l'OMM (Madame Isabelle PETIAU, consultante, qui interviendra sur cette étude en qualité de cheffe de projet, Madame Annie BERTRAND, adjointe au chef du bureau de la formation continue et du développement des compétences, et Madame Isabelle SEILLER, consultante).

5. Production attendue

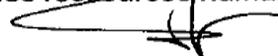
Les travaux déboucheront sur la publication d'un rapport reprenant l'ensemble des conclusions de l'étude ainsi que d'un document de synthèse.

Des éléments du projet de rapport seront présentés, à intervalles réguliers, au comité de pilotage que vous réunirez. Une fois finalisés, le rapport ainsi que le document de synthèse seront mis en ligne sur le site de l'OMM.

6. Calendrier

Les conclusions de l'étude seront présentées au conseil d'orientation de l'OMM de décembre 2013. Le rapport final devra être terminé pour fin février 2014.

L'adjoint au Chef du service
des ressources humaines



Jérôme Frouté

Copie pour information à :

Jean-Marie AURAND, Secrétaire général du MAAF
Jérôme FROUTE, adjoint au chef du Service des Ressources Humaines
Constant LECOEUR, président du conseil d'orientation de l'OMM
Bertrand HERVIEU, vice-président du CGAAER

Annexe 3 - Cahier des charges [↑](#)



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT

Secrétariat Général

Service des ressources humaines.

Mission du pilotage de l'emploi, de la gestion prévisionnelle des ressources humaines et de l'observatoire des missions et des métiers (MPEGPRHOMM)

Pôle GPEC/Observatoire des missions et des métiers (OMM)

ETUDE SUR LES METIERS DU CONTRÔLE DE LA DELEGATION ET DES DELEGATAIRES

CAHIER DES CHARGES

Avril 2013

1. CONTEXTE

Les modalités de mise en œuvre des missions dans les domaines de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt ont évolué dans le temps en raison d'attentes sociétales et de contraintes financières de plus en plus fortes.

Ainsi, de nombreuses structures ou acteurs aux formes juridiques variées - (établissements publics, organismes privés, associations : ANSES, ASP, ONF, INAO, FAM, FREDON¹, les Gnis-SOC², les chambres d'agriculture, vétérinaires, ...) - exercent des missions de service public déléguées par le MAAF dans des domaines aussi larges que :

- la sécurité alimentaire ;
- la santé animale et végétale ;
- l'accompagnement des politiques agricoles et forestières comme le conseil aux agriculteurs, l'appui aux filières, le versement des aides PAC, les politiques de la forêt et du bois.

En première approche, il apparaît que la délégation appelle différentes activités spécifiques comme :

- préparer la délégation et entrer dans la logique du « faire faire » en alternative à l'exécution directe de la mission ;
- assurer le pilotage stratégique de la délégation et celui du délégataire qui est souvent aussi partenaire de l'Etat, porter la parole de l'Etat ;
- contrôler la bonne exécution de la mission confiée, exercer le contrôle de second niveau ;
- contrôler le bon usage des moyens affectés au délégataire et juger des coûts mis à la charge de l'utilisateur par la délégation ;
- se préparer à la défaillance du délégataire et au retrait de la délégation ;
- se préparer à la gestion de crise avec l'appui du délégataire ou à travers lui ;
- prendre en charge la suite des contrôles de premier niveau défavorables pour mettre en place la sanction, communiquer ;
- assumer devant la société civile le travail du délégataire au nom de l'Etat ;
- partager l'exécution des contrôles entre les services de l'Etat et les délégataires lorsque la tâche de contrôle de premier niveau est répartie ;

¹ Fédération Régionale de Défense contre les Organismes Nuisibles (FREDON)

² Service Officiel de Contrôle et certification / Groupement National Interprofessionnel des Semences et plants

- maintenir l'intérêt des agents pour les métiers du contrôle ;
- assurer la communication et la transparence des résultats des contrôles auprès du public.

Par ailleurs, le projet stratégique du MAAF a ainsi réaffirmé que certaines missions doivent être assurées en direct par l'Etat (police sanitaire, agréments des établissements, inspection en abattoir ou en établissements agréés notamment, contrôles officiels analytiques des animaux, des plantes, des intrants) et d'autres ont vocation à faire l'objet de délégations, sous le contrôle strict et l'arbitrage de l'Etat.

Dans ce contexte, le conseil d'orientation de l'OMM, réuni le 12 décembre 2012 a décidé de conduire, à la demande de la DGAL, une étude sur les conséquences en matière de ressources humaines de l'évolution des missions de contrôle des activités déléguées.

La DGPAAT, pour sa part, a revisité récemment les instructions anciennes pour aboutir à une meilleure définition de l'exercice de la tutelle et de la fonction de commissaire du gouvernement.

2. OBJECTIFS DE L'ETUDE

2.1 - L'enjeu

Les modalités d'exercice des missions du MAAF, qui pour certaines d'entre elles s'exercent à travers une délégation à un organisme tiers, nécessitent de s'appuyer sur des compétences particulières des agents de l'Etat concernés. Une plus grande professionnalisation paraît nécessaire pour mettre en œuvre les instructions de la DGPAAT (tutelle) et de la DGAL (Etats généraux du sanitaire et autres hypothèses en cours dans le cadre de son plan stratégique).

Ainsi, les profils des inspecteurs confrontés aux délégations mises en place par la DGAL, celui des cadres assurant la tutelle, des commissaires du gouvernement, etc..., sont amenés à évoluer au même titre que leurs différentes compétences pour assurer efficacement la surveillance, le contrôle ou l'évaluation des résultats quant aux objectifs attendus.

2.2 - Les objectifs

Il conviendra, dans un premier temps, de faire un état des lieux des missions de services publics déléguées par le MAAF visant à élaborer une typologie des délégations.

L'étude visera, ensuite, à définir de façon prospective **un ou des profil(s) de contrôleur des activités déléguées** et les différentes compétences spécialisées à acquérir et celles à maintenir ou renforcer pour les personnels qui assurent les missions de contrôle des activités déléguées, par exemple :

- contrôle de second niveau en sécurité sanitaire des aliments ;
- protection de la santé végétale et animale ou mise en œuvre de la directive « nitrates » lorsqu'elle est confiée à un organisme tiers ;
- tutelle des établissements publics ;
- préparation de la délégation (rédaction des pièces contractuelles pour la délégation,...).

Il conviendra, enfin, de répondre à travers des recommandations opérationnelles aux questions suivantes : quelles formations et quels recrutements pour les agents, quel accompagnement à la prise de poste ? L'étude déterminera les conditions de la professionnalisation des agents : évolution des métiers, formation continue et évolution des carrières pour les métiers du contrôle des activités déléguées.

2.3 - Le périmètre

L'étude couvre **l'ensemble des missions** relevant du champ de responsabilité du MAAF en dehors de l'enseignement. Elle concerne les services centraux (DGPAAT et DGAL) et déconcentrés du ministère (DRAAF/DDI). Les métiers du contrôle et de l'inspection exercés au sein des opérateurs (INAO) sont aussi concernés. Enfin, dans le cadre de cette étude, les partenaires extérieurs tels que l'Assemblée Permanente des Chambres d'Agriculture (APCA) et l'Agence BIO pourront aussi être consultés, tout comme le Gnis-SOC.

2.4 - Les bénéficiaires des préconisations

- Le Secrétariat général - dont le SRH - du MAAF,
- La direction générale de l'alimentation (DGAL),
- La direction générale des politiques agricole, alimentaire et des territoires (DGPAAT),
- Le RAPS,
- Les DRAAF,
- Les DDI,
- Les directeurs d'établissements de formation (INFOMA, ENSV Vetagrosup...),
- Les acteurs de la formation continue
- Le service des ressources humaines de l'INAO.

3. CONDITIONS DE REALISATION, METHODE ET DEROULEMENT PREVISIONNEL

3.1 - Les conditions de réalisation

Président de l'étude : Xavier RAVAUX, inspecteur général de la santé publique vétérinaire.

Equipe des chargés d'études :

Isabelle PETIAU, cheffe de projet de l'étude, consultante ,
Annie BERTRAND, chargée d'études, adjointe au chef du bureau de la formation continue et du développement des compétences,
Isabelle SEILLER, consultante.

Vincent JANNIER (SRH-MPEGPRHOMM), coordonnateur des travaux de l'OMM.

3.2 - La méthode de travail

L'étude sera conduite de la manière suivante :

- constitution d'un fonds documentaire à disposition des chargés d'étude par recueil des documents existants (circulaires, études antérieures, thèses d'étudiants de l'ENSV, ...)
- réalisation d'une typologie des missions de services publics déléguées par le MAAF ;
- conduite d'entretiens avec des acteurs internes et externes au MAAF ;
- organisation de groupe(s) d'échange(s) participatif(s) réunissant des acteurs internes au MAAF pour tester les hypothèses émises sur de scénarii d'évolution possible des compétences à mobiliser ;
- recommandations.

3.3 - Le déroulement prévisionnel

- 1ère réunion du comité de pilotage de l'étude : 28 mars 2013 ;
- 2ème réunion du COPIL : 2 juillet 2013 ;
- 3ème réunion du COPIL : 26 novembre 2013 : restitution des conclusions de l'étude ;
- Conseil d'orientation de l'OMM : 11 décembre 2013 : présentation des conclusions de l'étude.
- Rapport : février 2014

4-LE PILOTAGE DE LA DEMARCHE

Rôle du comité de pilotage :

Le comité de pilotage de l'étude a pour rôle de :

- valider la méthode de travail qui sera utilisée par les chargés d'étude ;
- piloter l'ensemble des travaux qu'ils vont conduire ;
- examiner et valider les conclusions des travaux.

Composition du comité de pilotage

Le président de l'étude
Le président du Conseil d'Orientation de l'OMM
Le chef du Service des Ressources Humaines du MAAF
L'adjoint au chef du Service des Ressources Humaines du MAAF
Le DGPAAT
Le DGAL
Le sous directeur du développement professionnel et des relations sociales
Le sous directeur en charge des mobilités, des emplois et des carrières
Un représentant du service de la modernisation
Le chef du bureau de la formation continue
Un représentant du groupement des DRAAF
Un représentant du groupement des DDT(M)
Un représentant du groupement des DD(CS)PP
Un représentant des chefs de service régional en économie agricole
Un représentant des chefs de service régional de l'alimentation
Le directeur d'INFOMA
Le directeur de Vetagrosup (ENSV)
Le directeur de l'INAO

Le chef de la MPEGPRHOMM
L'adjointe au chef de la MPEGPRHOMM
Le coordonnateur des études de l'OMM
L'assistante de l'OMM

L'équipe des chargés d'études :
Isabelle PETIAU, cheffe de projet de l'étude, consultante
Annie BERTRAND, chargée d'études, adjointe au chef de bureau de la formation continue et du développement des compétences
Isabelle SEILLER, consultante

Annexe 4 - Membres des comités de pilotage [↑](#)

Nom	Structure et fonction
Constant LECOEUR	Président du conseil d'orientation de l'OMM jusque fin août 2013, CGAAER
Bernard BOYER	Président du conseil d'orientation de l'OMM à partir de septembre 2013, CGAAER
Xavier RAVAUX	Président de l'étude, IGSPV, CGAAER
Laurence DELVA	DGAL / Responsable qualité nationale
Bénédicte HERBRETEAU	DGAL / SCAS / SDPRAT / BPPSQA
Claudine GAILLOT	DGPAAT S/direction gouvernance / bureau des programmes budgétaires & établissements publics
Élise GRANGET	SG / SM
Marie Christine CASALA	INAO, Secrétaire générale
Stéphanie GIRAUD	ENSV Vetagrosup, Responsable formation continue
Roland RENOULT	INFOMA, Directeur
Adel BEN YOUSSEF	INFOMA, Chargé de mission
Yves CONFESSON	RAPS
Pierre LECOULS	Groupement des DD(CS)PP
Isabelle PETIAU	Chargée d'études, cheffe de projet
Annie BERTRAND	Chargée d'études
Isabelle SEILLER	Chargée d'études
Bertrand MULLARTZ	SG / SRH / MPEGPRHOMM
Isabelle BROSSIER	SG / SRH / MPEGPRHOMM
Vincent JANNIER	SG / SRH / MPEGPRHOMM
Claudine RIZZA	SG / SRH / MPEGPRHOMM

Annexe 5 - Liste des personnes qui ont participé à l'étude [↑](#)

Prénom	Nom	Région	Structure	Fonction
Éric	ALLAIN	IdF	DGPAAT	Directeur général
Sophie	ANDRE	IdF	DGAL	Chef du bureau du pilotage du programme « sécurité et qualité sanitaire » de l'alimentation
Jean-Luc	ANGOT	IdF	DGAL	Directeur général adjoint CVO
Valérie	ARCHIMBAUD	IdF	DGPAAT	Chargée de mission
Gaëtane	BALZAR-VIDON	Picardie	FREDON	Inspectrice FREDON
Laurent	BAZIN	Rhône-Alpes	DRAAF	Chef du Service Régional de l'Alimentation
Laure	BEGUIN	IdF	FNGDS FNDON	Cheffe du projet accréditation des FRGDS-GDS et du réseau des FREDON
Adel	BEN YOUSSEF	Rhône-Alpes	INFOMA	Responsable pédagogique
Lauriane	BENEZET	Languedoc-Roussillon	DDPP	Technicienne SPA
Philippe	BONBLED	Picardie	DRAAF	Chef du Service Régional de l'Alimentation
Claire	BORN	IdF	Étudiante	Étudiante ENSV
Nicolas	CANIVET	IdF	DGAL	Chef du bureau des semences et de la santé des végétaux
Serge	CAPOVILLA	Rhône-Alpes	DDPP	Inspecteur CCRF, chef du pôle distribution, service protection de la qualité de l'alimentation
Marie-Christiane	CASALA	IdF	INAO	Secrétaire générale
Élisabeth	CHAMPALLE	Rhône-Alpes	DDPP	Directrice
Yves	COCHE	Midi-Pyrénées	DRAAF	Chef du SRAL
Laurent	COLLET	Midi-Pyrénées	DDT	Adjoint au chef du SEA
Fabienne	COSTARD	Bretagne	DRAAF	Pôle Mutualisation des inspections et inspectrice
Jean-Yves	COUDERC	Rhône-Alpes	DRAAF	Responsable du pôle contrôles et inspections sanitaires au SRAL
Régis	CROZIER	Rhône-Alpes	DDPP	Chef technicien, service de protection et santé animales
Marie-Christine	CUNY	IdF	DGPAAT	Cheffe du Bureau des statuts et structures
Florence	DAGUET	Rhône-Alpes	INFOMA	Chargée de la formation continue PV
Loïc	DANIEL	Bretagne	GDS	Directeur adjoint
François	DARRIBEAUDE	Rhône-Alpes	ENSV	Directeur adjoint
Patrick	DEHAUMONT	IdF	DGAL	Directeur général
Laurence	DELVA	IdF	DGAL	Responsable qualité nationale
Jérôme	DEMARETZ	Nord-Pas-de-Calais	DDPP	Inspecteur QSDA et personne ressource DGAL
Jean	DESSAINT	Picardie	DRAAF	Inspecteur santé végétaux export
Bernard	DIDIER	Bretagne	DDT	Adjoint SADR et responsable de l'unité compétitive de l'agriculture
Stéphanie	DUCHET	Rhône-Alpes	INAO	Technicien terroir et qualité
Laurent	DUHAL	Rhône-Alpes	INFOMA	Chargée de la formation continue économie agricole
François	DUMAS	Rhône-Alpes	ENSV	Directeur des études
Anne	DUPIRE	Rhône-Alpes	DRAAF	Inspecteur stagiaire de la santé publique vétérinaire au SRAL (étudiante ENSV)
Jean-Paul	EPINAT	Rhône-Alpes	INAO	Technicien terroir et qualité

Prénom	Nom	Région	Structure	Fonction
Hervé	EVARD	Nord-Pas-de-Calais	DDPP	Inspecteur SPAE et chargé de la qualité
Jean-Baptiste	FAURE	IdF	DGPAAT	Chef du Bureau des contrôles
Stéphanie	FLAUTO	IdF	DGAL	Sous-directrice de la sécurité sanitaire des aliments
Laure	FLORENT	Languedoc-Roussillon	DDPP	Chef de pôle SSA
Vincent	FOURNIER	Nord-Pas-de-Calais	GDS	Directeur
Étienne	FREJEFOND	Midi-Pyrénées	DDT	Chef du SEA
Carole	GACHES	Languedoc-Roussillon	GDS	Directrice
Claudine	GAILLOT	IdF	DGPAAT	S/direction gouvernance / bureau des programmes budgétaires et des établissements publics
Anne-Lorette	GEERTS	Nord-Pas-de-Calais	DDPP	Directrice
Hélène	GIBERT	Rhône-Alpes	DRAAF	Adjointe au chef du service régional d'économie agricole et du développement rural
Stéphanie	GIRAUD	Rhône-Alpes	ENSV	Responsable de la formation continue
Laurent	GRAVELAINE	IdF	SGMAP	Sous-directeur de l'animation interministérielle des politiques de ressources humaines
Florence	GRAVIER	IdF	INAO	Chef du service contrôle
Frédéric	GROSSO	IdF	DGAL	Adjoint au chef du bureau du pilotage du programme « sécurité et qualité sanitaire » de l'alimentation
Raoul	GUENODEN	Bretagne	DDPP	Chef du service de la sécurité et de la qualité des aliments (SSQA)
Martin	GUTTON	Bretagne	DRAAF	Directeur
Thierry	HANOCQ	Picardie	DRAAF	Adjoint au chef de SRAL et chef de pôle Gouvernance du programme sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation
Anne	KOSMALA-NOBLET	Rhône-Alpes	INFOMA	Chargée de la formation continue
Patrice	LAUSSON	IdF	DGPAAT	Chargé de mission
Dominique	Le NAGARD	Bretagne	DDPP	Inspecteur du SSPAV
Noémie	LE QUELLENEC	IdF	SG/SAFSL	Adjointe à la sous-directrice des affaires budgétaires et comptables
Isabelle	LEDOUX	Bretagne	FEREDEC	Inspectrice technicienne
Nicolas	LENNE	Picardie	DRAAF	Chef de pôle SQV inspections mutualisées
Sylvie	MALEZIEUX	IdF	CGAER	Chargée de mission au CGAER
Célia	MALHERE	IdF	Étudiante	Étudiante ENSV
Dominique	MARMION	Midi-Pyrénées	DRAAF	Chef de pôle Coordination des contrôles et Inspections mutualisées secteur animal
François	MARTI	Languedoc-Roussillon	DDPP	Inspecteur CCRF
Charles	MARTINS-FERREIRA	IdF	DGAL	Adjoint au sous-directeur de la santé et de la protection animale
Michel	MAS	Rhône-Alpes	ENSV	Chargé de mission
Caroline	MEDOUS	Languedoc-Roussillon	DDPP	Directrice
Pierrick	MENARD	Bretagne	DDPP	Directeur adjoint
Christèle	MERCIER	Rhône-Alpes	INAO	Déléguée territoriale
Anne	MESAS	Midi-Pyrénées	FREDON	Directrice

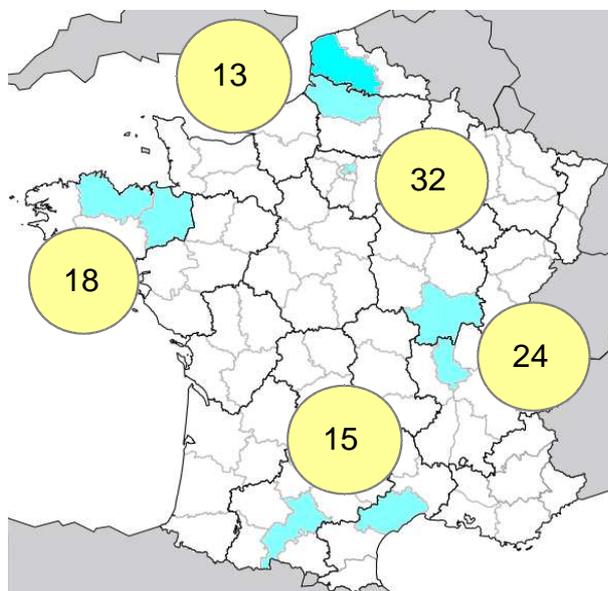
Prénom	Nom	Région	Structure	Fonction
Stéphane	MEUNIER	Rhône-Alpes	INAO	Ingénieur chargé de mission
Pascal	MICHON	Bretagne	DRAAF	Pôle Coordination des contrôles
Marie-Hélène	MONIER	IdF	INAO	Directrice adjointe Contrôles et Recherche
Catherine	PAVE	Midi-Pyrénées	DRAAF	Chef de pôle Inspections mutualisées secteur végétal
Naomi	PERES	IdF	SGMAP	Chargée de mission Agences & Opérateurs
Héloïse	PESTEL	IdF	SG/SAFSL	Cheffe du Bureau du budget et des opérateurs
Stéphanie	PETITJEAN	Bretagne	DDPP	Inspectrice principale de la DGCCRF, chef du service de la protection des consommateurs et de la régulation économique (PCRE)
Vincent	PFISTER	Rhône-Alpes	DDPP	ICSPV, chef du service de protection et santé animales
Camille	PICARD	IdF	DGAL	Adjoint au chef du bureau des semences et de la santé des végétaux
Valérie	PINCHON	Picardie	FREDON	Directrice FREDON
Martial	PINEAU	Nord-Pas-de-Calais	DDPP	Directeur adjoint
Martine	PLAT	Languedoc-Roussillon	DDPP	Technicienne SSA
Jean-Charles	PLOUHINEC	Bretagne	DDPP	Inspecteur du service SSQA
Jean-Michel	PREAU	Bretagne	DRAAF	Pôle filière agricole Herbivores
Françoise	PREBAY	IdF	DGPAAT	Adjointe S/direction gouvernance / bureau des programmes budgétaires et des établissements publics
Catherine	PREVEL	IdF	DGPAAT	Chargée de mission
Julien	PROST	Rhône-Alpes	DRAAF	Inspecteur phytosanitaire – unité organismes nuisibles aux végétaux du SRAL
Karine	PROUX	Bretagne	DRAAF	Chef du Service Régional de l'Alimentation
Martine	QUERE	Rhône-Alpes	DRAAF	Responsable du pôle programmation et coordination des actions sanitaires au SRAL
Jean-Charles	QUINTARD	Bretagne	DDPP	Directeur
Régis	RAFFIN	IdF	DGAL	Chef du bureau de l'identification et du contrôle des mouvements des animaux
Fanny	RALAMBO	Midi-Pyrénées	DRAAF	Coordinatrice "Santé et protection animale" & Mission plans d'urgence
Nicolas	RAMI	Bretagne	DRAAF	Secrétaire général
Sylvain	REALLON	Bretagne	DRAAF	Chef du Service Régional de l'Économie des Filières Agricoles
Roland	RENOULT	Rhône-Alpes	INFOMA	Directeur
Corinne	ROBINAULT	Bretagne	DDPP	Cheffe du service de la surveillance sanitaire et de la protection des animaux et des végétaux (SSPAV)
Patricia	ROOSE	Rhône-Alpes	INFOMA	Chargée de la formation initiale
Françoise	SALAÜN	Bretagne	DDT	Cheffe du Service Agriculture et Développement Rural
Dominique	SCHAEVERBEKE	Picardie	DRAAF	Inspectrice santé végétaux export
Florence	SMYEJ	Languedoc-Roussillon	DDPP	Chef de pôle SPA
Jacques	THELLIER	Nord-Pas-de-Calais	DDPP	Inspecteur CCR

Prénom	Nom	Région	Structure	Fonction
Mathias	TINCHANT	Languedoc-Roussillon	DDPP	Directeur adjoint
Sylvie	VAREILLE	IdF	DGAL	Adjointe à la Sous-directrice de la sécurité sanitaire des aliments
Florence	VERRIER	IdF	DGPAAT	Chef du Bureau des programmes budgétaires et des établissements public
Frédéric	VEY	IdF	DGAL	Chef du bureau de la biotechnologie, de la biovigilance et de la qualité des végétaux

Annexe 6 – Caractéristiques des personnes qui ont participé à l'étude [↑](#)

Temps de rencontre cumulé > 150 heures

A6-1. Répartition géographique

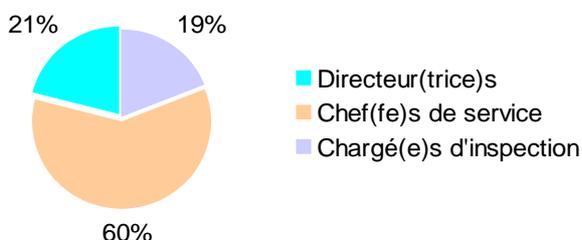


A6-2. Répartition par structure

Les différences quantitatives entre les structures sont essentiellement dues à l'actualité des délégations. Ainsi les services qui allaient suivre les délégations en cours de formalisation (DD PP & SRAL) ont été privilégiés par rapport à ceux qui en avaient une expérience plus ancienne et dont les résultats étaient déjà documentés (DDT et SREA).

Structure	Nb	%
DC	26	25%
DRAAF	22	22%
DDT(M)	4	4%
DDPP	23	23%
GDS / FREDON	8	8%
INAO	7	7%
Écoles	10	10%
Étudiants	2	2%
Total	102	100%

A6-3. Répartition par fonction



A6-4. Modalité de recueil d'information

Type	Nb	%
Entretien individuel	50	44%
Réunion	61	54%
Téléphone	2	2%
Total	113	100%

Certaines personnes ont été rencontrées en entretien et/ou en réunion et/ou par téléphone, ce qui explique un nombre de contacts supérieur au nombre de personnes rencontrées.

Annexe 7 - Des services déconcentrés qui anticipent [↑](#)

Sur le terrain, les agents des services déconcentrés profitent des réflexions en cours sur la délégation pour faire des propositions afin de redonner aux contrôles un niveau d'efficacité suffisant. Poussés par la baisse des effectifs et des capacités réelles d'action très faibles, ils souhaitent anticiper et accompagner la modification du périmètre de l'État en essayant de l'influencer grâce à leur expérience des réalités du terrain. Les idées émanent essentiellement des interviews faites en DDPP. On peut distinguer deux grands types d'exemples : ceux relatifs à des activités qui sont de moins en moins réalisées du fait de la diminution des effectifs et des priorités fixées d'une part, ceux qui font référence à des tâches perçues comme fastidieuses et peu stratégiques pour l'État.

A7-1. Les activités difficilement réalisées

La compression des effectifs dans les services de contrôle, alors que l'activité économique n'a pas baissé quantitativement de façon significative, a amené à faire des choix. Les préconisations selon des analyses de risques de la part de la direction centrale sont mises en œuvre dans les services en fonction des problématiques locales. Les constats et la diversité des réponses recueillies en sont la résultante notamment dans les secteurs de la remise directe et établissements agréés où les situations sont assez tranchées localement.

Déléguer le contrôle de la remise directe et la restauration collective⁵²

« En restauration collective et en remise directe on peut laisser la place. »
(Chargé(e) d'inspection)

Ce serait la solution retenue par les services qui n'en font pratiquement plus, sauf lors d'opérations ciblées ou sur plainte, et qui se sont recentrés sur les établissements agréés, porteurs à leurs yeux de plus d'enjeux, tels la restauration en collectivité et l'agroalimentaire. Ces dernières sont par ailleurs plus gratifiantes, moins répressives et se déroulent dans un environnement plus courtois.

Les agents craignent cependant qu'une telle délégation renchérisse le coût pour le consommateur car le producteur paierait un organisme de contrôle pour constater qu'il respecte bien les règles d'hygiène alors que les services de l'État sont gratuits.

Dans le cas où cette activité serait transférée à une collectivité territoriale, les agents de l'État qui s'estiment beaucoup plus neutres s'inquiètent du manque d'indépendance pouvant altérer la fiabilité de leurs conclusions et du devenir des personnes qui exercent actuellement ces tâches.

Déléguer l'inspection des établissements agréés

Ceci reçoit la faveur des structures qui concentrent leur énergie sur la remise directe. Ils estiment que la réglementation européenne avec le « paquet hygiène » a mis en avant la responsabilité de ces professionnels qui bénéficient d'un service qualité visant à supprimer les défaillances de leur processus de production.

Les agents expliquent aussi que dans le cas de la restauration de collectivités (cuisines centrales d'établissements scolaires, de maisons de retraite, ...), les laboratoires d'analyses qui effectuent des prélèvements obligatoires réguliers, sont déjà sur le marché et proposent des formations et une aide à l'élaboration du plan de maîtrise sanitaire.

« Depuis 15 ans, les laboratoires privés effectuent notre travail (des audits, des

⁵² Toute cession, à titre gratuit ou onéreux, réalisée entre un détenteur d'une denrée alimentaire et un consommateur final destinant ce produit à sa consommation, en dehors de toute activité de restauration collective.

analyses et des formations) auprès des professionnels, prestations qui sont rémunérées par le professionnel. » (Chargé(e) d'inspection)

Par contre, les détaillants ne bénéficiant pas de compétences dans ces domaines, ils estiment qu'il est du devoir de l'administration de les informer et de vérifier l'application des règles.

A7-2. Les activités estimées sans réel enjeu stratégique

Ont été citées des tâches purement administratives consommatrices de temps et qui mériteraient aussi parfois d'être simplifiées avant d'être exercées par délégation.

Agréments pour le transport d'animaux

Ces récents agréments d'origine communautaire, qui relèvent du cadre de la protection animale portent sur les chauffeurs, les véhicules utilisés et l'entreprise de transport, sont demandés à l'aide de formulaires « papier » à renseigner. L'instruction se fait à partir du dossier et donne lieu à une autorisation. Une délégation ayant été octroyée il y a quelques années au Cémafroid pour le contrôle des camions frigorifiques, des agents pensent que la même chose pourrait s'appliquer au transport d'animaux.

Certificat de capacité pour élever des animaux de compagnie ou exotiques

La direction départementale vérifie un dossier constitué de différentes pièces justificatives afin de permettre l'élevage, la vente ou la présentation au public de ces animaux et se base sur cette déclaration pour accorder le certificat. Certains agents ne voient pas la plus-value qu'apportent ici les services du MAAF. Le traitement administratif du dossier est complexe et consomme un temps précieux qui pourrait être utilisé pour les contrôles de terrain.

Paiement et remboursement de frais aux vétérinaires

Les techniciens doivent désormais compléter des montants afférents les tableaux de bord d'activités afin que les transferts de fonds soient assurés par les centres de prestations comptables mutualisées.

« Il faut déléguer l'aspect financier car on passe maintenant beaucoup de temps pour tous les remboursements aux vétérinaires » (Chargé(e) d'inspection)

Là aussi, on continue de constater que tout ce qui touche le domaine financier paraît aux agents de DDPP « déplacé » et en dehors de leur métier.

Annexe 8 - Contrôle de second niveau sur les signes de qualité [↑](#)

Le contrôle de second niveau (contrôle des organismes de contrôle) est réalisé à la fois par le COFRAC et par l'INAO (Institution National de l'Origine et de la Qualité).

A8-1. Les acteurs du contrôle de second niveau

L'INAO ne délivre un agrément provisoire à un nouvel organisme de contrôle que sous réserve qu'il dispose d'une accréditation en tant qu'organisme certificateur (ISO 45011/17065) ou comme organisme d'inspection (ISO 17020), le choix de la norme étant fait par l'organisme de gestion du signe de qualité. Cette dualité s'explique par le fait que les organismes de gestion qui ont choisi d'être contrôlés par un organisme d'inspection ont souhaité que l'INAO conserve la maîtrise des suites de contrôle car ils craignaient des interprétations restrictives de la part d'une tierce partie ignorante de la culture du secteur d'activité.

Le COFRAC procède à un audit initial puis à un audit de suivi (annuel pendant 4 ans puis tous les 12 à 18 mois ensuite). Les rapports d'audit du COFRAC sont confidentiels. Ne sont communiqués à l'INAO que les résultats (renouvellement, suspension, retrait) qui conditionnent l'agrément. L'INAO exerce donc tous les ans un contrôle de l'agrément afin d'évaluer son efficacité, indépendamment du COFRAC. L'institut reconnaît qu'il existe une zone de recouvrement au niveau de la vérification de la compétence des personnes qui réalisent les contrôles. Il se coordonne cependant avec le COFRAC pour ne pas faire les mêmes contrôles dans les mêmes endroits avec le même inspecteur « modèle ».

À noter que l'INAO n'a pas à contrôler d'aspects financiers puisqu'il ne verse aucune subvention.

A8-2. Description de l'évaluation technique

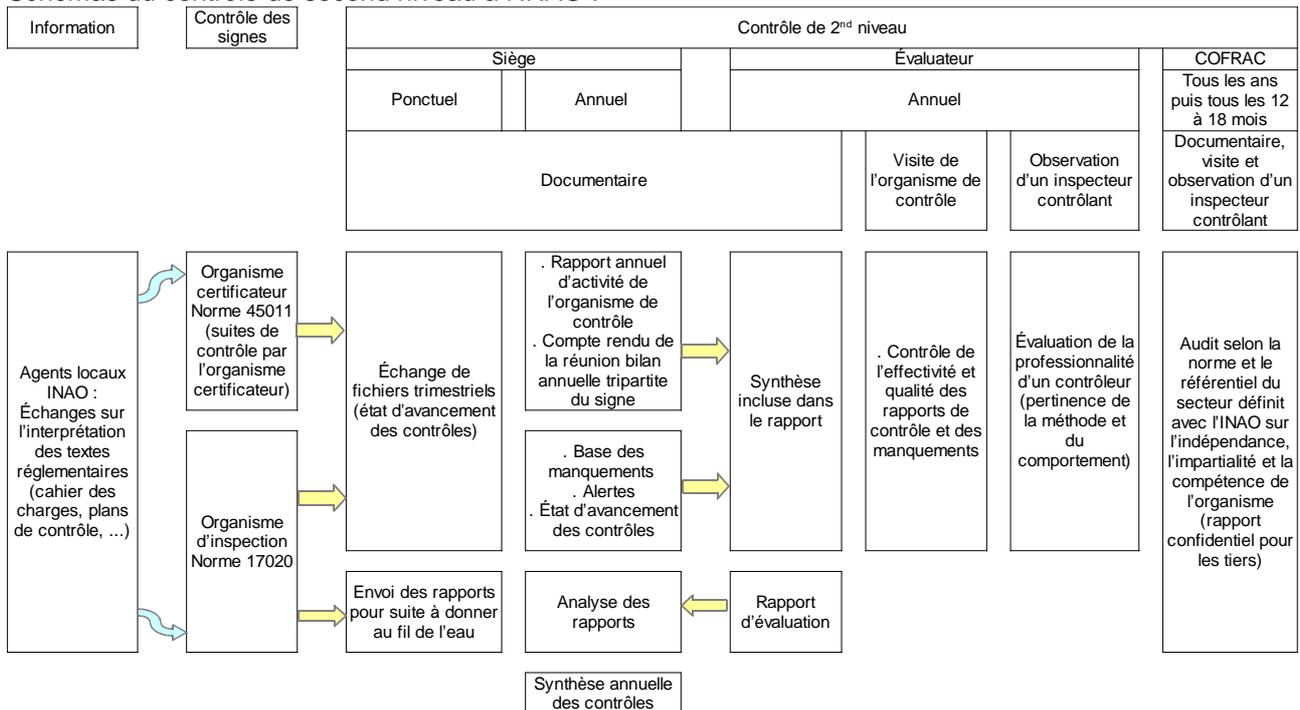
Ces contrôles sont appelés « évaluations ». Ils sont réalisés par un binôme de techniciens d'une autre unité territoriale que celle dans laquelle intervient l'organisme de contrôle. Ces évaluateurs :

- préparent leur travail grâce à différents outils :
 - dernier rapport annuel d'activité de l'organisme de contrôle ;
 - compte rendu de la réunion bilan annuelle tripartite du signe (organisme de gestion du signe, organisme de contrôle et INAO local) qui est considérée comme une « supervision » pouvant apporter des améliorations de fonctionnement au plan de contrôle ou d'inspection ;
 - état d'avancement des contrôles selon la compilation des fichiers télétransmis par les organismes de contrôle ;
 - base des manquements relevés par l'organisme de contrôle constituée par l'agrégation soit des fichiers envoyés trimestriellement par les organismes certificateurs, soit des rapports des organismes d'inspection ;
 - alertes au sujet de points à vérifier auprès d'un organisme de contrôle qui sont émis par des agents des unités territoriales de contact et centralisées au service contrôle ;
- effectuent une visite au siège de l'organisme de contrôle où ils réalisent un audit avec réunion d'ouverture et de clôture. Ils examinent sur pièces l'effectivité des contrôles, leur fréquence, la diversité des unités visitées, la cohérence et la justification des manquements dans les rapports (sur l'autocontrôle des opérateurs, le contrôle interne de l'organisme de gestion du signe et son contrôle externe), le

- suivi des actions correctives, ... ;
- observent un inspecteur en situation de contrôle chez un producteur et vérifient son professionnalisme : méthode, pertinence des questions posées, bien-fondé des points examinés, adéquation du comportement, façon de restituer, ... ;
- rédigent leur rapport d'évaluation.

Les rapports sont communiqués à l'unité territoriale qui peut formuler des observations. Ils sont ensuite examinés, pour avis, en commission restreinte où siègent des représentants des organismes de contrôle et le directeur de l'INAO prend la décision finale sur l'agrément.

Schémas du contrôle de second niveau à l'INAO :



A8-3. Les évaluateurs techniques de l'INAO

A8-3.1. L'exercice de la fonction

Quantification

La charge de travail d'une évaluation technique est estimée à environ 8 jours par personne. Les contrôles se font par binôme et il y en a une cinquantaine par an. Le contrôle de second niveau représenterait 800 journées de technicien par an, soit 4 ETP.

Une mission volontaire, à temps partiel et en dehors de sa zone d'intervention

Les techniciens s'inscrivent volontairement à 2 ou 3 évaluations techniques annuelles. En effet, tous ne souhaitent pas s'engager dans le contrôle de second niveau qui n'est culturellement pas considéré comme valorisant.

« Avant ils se percevaient en tant qu'accompagnateur des professionnels et non en tant que contrôleurs. Contrôler les organismes est une frustration. »

En effet, ils ont dû accepter depuis 2008 de devenir des personnes chargées d'aider les producteurs à monter des dossiers relatifs aux signes de qualité. Pour ceux qui l'exercent, cette activité est considérée comme enrichissante mais difficile.

L'exercice exclusif de cette activité n'est envisagé par personne du fait du poids de ses contraintes et parce que devenir un auditeur professionnel couperait des préoccupations du terrain où savoir s'adapter vis-à-vis d'exigences formelles et tenir compte de situations personnelles est parfois délicates.

| « Il y aurait une déconnexion avec la réalité, une lassitude, une usure. »

| « Il y a un aspect humain important à prendre en compte. »

D'autre part, les évaluations doivent se faire hors de la zone géographique de l'unité territoriale du technicien afin qu'il n'ait pas à évaluer des personnes avec qui il est en relation régulière pour justement fournir des interprétations nécessaires au contrôle.

| « Les personnes se connaissent trop bien. Elles sont souvent en contact sur différents points. Il faut un œil neuf. Comme cela on se rend compte des choses. »

Les contraintes de la situation d'évaluation

Tous ne se sentent pas capables de l'exercer du fait des caractéristiques technico-réglementaires mais aussi relationnelles qu'elle requiert.

| « Certains n'ont pas la carrure pour cela. »

D'une part, elle oblige à s'investir dans la connaissance de plans de contrôle sur d'autres signes de qualité que ceux dont on a couramment la charge, d'autant plus qu'un évaluateur ne peut contrôler plus de 2 fois le même organisme de contrôle. En outre, elle oblige à effectuer des déplacements dans d'autres zones géographiques et à travailler de façon intense avec une forte amplitude horaire pendant un court laps de temps lors de la visite sur place.

| « On travaille souvent jusqu'à 10h le soir dans la chambre d'hôtel. »

La situation, qui s'apparente par son déroulement plus à un audit qu'à un contrôle, engendre aussi une certaine tension, particulièrement lors de la réunion de clôture.

| « C'est aussi stressant car les gens qu'on a en face sont des directeurs, des ingénieurs et ils sont plusieurs lors de la réunion de clôture. »

| « La difficulté c'est la réunion de clôture pour faire accepter les non-conformités. Il faut s'habituer à négocier et à tenir des positions fermes. »

La question de la rédaction du rapport et de l'attention à apporter aux formulations sans mise en cause mais dans une perspective d'amélioration peut aussi poser problème à certains.

Le sentiment d'un manque de reconnaissance

Théoriquement, tous les techniciens devraient faire du contrôle puisque cette mission figure dans leur fiche de poste. Cependant, seul un petit nombre le font car la mission est considérée comme très difficile et que, de plus, elle n'est pas valorisée.

| « Dans l'entretien annuel il n'est pas prévu de retour sur l'activité d'évaluation. Les agents ont le sentiment de ne pas être reconnus dans cette mission. Ils ont aussi l'impression qu'elle n'est pas de leur niveau car ils sont de catégorie B. [...] Ils demandent une compensation financière, ce qui cache l'absence de reconnaissance morale. »

Il est à noter qu'une prime de mission est prévue dans la nouvelle configuration de l'équipe d'évaluateurs externes.

Une mission intéressante

Ce qui motive pour s'inscrire comme évaluateur, c'est l'envie d'élargir son champ de compétences et d'apprendre dans et par de nouvelles situations.

| « On a des missions complémentaires à ce qu'on fait. »

Des outils à perfectionner

Les fichiers télétransmis par les organismes de contrôle sont souvent imparfaits ou arrivent avec retard, ce qui a incité l'INAO à réfléchir à la création d'une base de données en ligne où les organismes de contrôle saisiraient les informations demandées. D'autre part les compte-rendus des réunions tripartites ne sont pas non plus envoyés en temps utile. Les données utilisées par les évaluateurs ne sont donc pas toujours à jour, ce qui peut renforcer un sentiment d'insécurité latent lors de l'énoncé des non-conformités relevées.

« Et cela nous met souvent en porte à faux dans l'évaluation technique. Parce qu'on n'a pas toutes les informations quand on y va. »

En outre, si les évaluateurs plébiscitent la formation reçue, ils reprochent l'absence de réseau pour échanger sur leurs difficultés, d'autant plus qu'ils sont tenus à la confidentialité vis-à-vis de leurs collègues dans leur unité territoriale. Le nouveau projet va répondre à leur attente sur ce point avec des réunions téléphoniques régulières.

A8-3.2. Professionnalisation des évaluateurs techniques

Connaissances préalables

De l'avis des personnels de l'INAO, connaître le secteur d'activité avec les processus de production et les procédés de fabrication est une condition indispensable pour être évaluateur technique.

« Pour la crédibilité, c'est indispensable de savoir comment se fabrique le produit. »

« Il faut savoir repérer les points critiques, les faiblesses, savoir là où il faut regarder. »

Il est également nécessaire de connaître la technique de conception des cahiers des charges et des plans de contrôle.

Maintien de la compétence technique

Le souci de conserver une compétence technique n'est pas une question que se posent les techniciens qui sont fréquemment en rapport avec les différents intervenants du milieu professionnel : organismes de contrôle, organismes de gestion et producteurs.

« Ici ils sont en relation avec les organismes de contrôle pour divers points d'informations réglementaires. »

Et quand il faut se plonger dans un nouveau référentiel de contrôle sur un signe qu'ils doivent découvrir, les techniciens expérimentés ont suffisamment de métier pour transposer leurs connaissances acquises dans un autre domaine.

« Il faut connaître le système et aimer découvrir des choses dans un cahier des charges. Il faut comprendre globalement le process, le cycle d'exploitation. »

Formation

La méthodologie de l'évaluation technique (échantillonnage, gestion du temps, posture, rapport, ...) s'acquiert par la formation initiale ou continue. Réalisée en partie en interne, sa qualité est plébiscitée par toutes les personnes rencontrées.

« Il y a beaucoup de formation. On trouve ce qu'on veut. »

Les techniciens ont eu une formation aux normes (45011 et 17020) et aux techniques de contrôle. Une évaluation en observateur était prévue. La formation est ensuite complétée par des modules de gestion des situations difficiles et de rédaction des rapports.

Vers une équipe restreinte stable

Depuis quelques années, l'INAO souhaite davantage professionnaliser cette fonction. L'institut constitue actuellement une équipe restreinte de volontaires dont chaque membre ferait de 3 à 5 évaluations par an. Cela permettrait en effet de capitaliser les compétences. Un réseau d'échange de pratique par conférences téléphoniques est aussi envisagé afin que les évaluateurs puissent s'exprimer sur leurs difficultés et, outre les relations bilatérales avec le service contrôle, discuter entre pairs des moyens de les résoudre.

Réflexions sur la distinction entre les contrôles COFRAC et INAO :

La différence entre l'audit du COFRAC et l'évaluation technique ne semble pas très explicite : « *Le COFRAC contrôle par rapport à la norme. Nous c'est par rapport au cahier des charges des produits.* »

La norme comprend bien l'examen du référentiel qui comporte le cahier des charges du produit. La principale spécificité avancée met l'accent sur l'attention portée à l'évaluation du professionnalisme de l'inspecteur de l'organisme de contrôle : « *Nous, ce sont des contrôleurs qui parlent à d'autres contrôleurs.* »

Le COFRAC dépêche normalement un auditeur qualitatif et un auditeur technique qui est du métier, ce qui amène parfois à une impression de doublon de la part des organismes évalués : « *Ils disent qu'ils sont audités 2 fois et que le COFRAC est plus pertinent alors qu'on a un autre sujet.* »

Annexe 9 - Modalités de contrôle des délégataires [↑](#)

Structure délégataire	Domaine délégué par la DGAL	Forme juridique	Type de contrôle	Qui contrôle au MAAF ?
BD porc		Association professionnelle de producteurs	Commission de contrôle	DGAL
Cémafroid	Attestation capacité frigorifique	Société en nom collectif	Membre du Conseil de surveillance	DGAL
Chambres d'Agriculture	Surveillance biologique du territoire, Bulletin de santé du végétal	Établissement public consulaire	Participation aux instances	DDT + DRAAF
CTIFL (Centre technique interprofessionnel des fruits et légumes)	PPE, Certification	Interprofession	Commissaire du gouvernement	DGAL + DRAAF
EdE (Établissement de l'élevage)	Identification	Association ou service de la chambre d'agriculture	Participation aux instances	DRAAF + DDPP + DDT
FranceAgriMer (établissement national des produits de l'agriculture et de la mer)	Certification export plants de vigne, Passeport phytosanitaire européen, Équarrissage, Alimentation, Appui export	EPA	Dialogue budgétaire	DGAL
FREDON (Fédération Régionale de Défense contre les Organismes Nuisibles)	Inspections des exploitations	Syndicat professionnel agricole (loi 1884)	Participation aux instances	DRAAF
GDS (Groupement de défense sanitaire)	Prophylaxies, Saisie des ruchers	Association (loi 1901)	Participation aux instances ou suivi de l'activité	DDPP
GNIS-SOC (Groupement national interprofessionnel des semences et plants)	Certification, Passeport phytosanitaire européen, poussières de pesticides si enrobage des semences	Interprofession	Participation aux instances et confirmation du cadre dirigeant	DGAL + DRAAF
I-CAD	Identification des carnivores domestiques	Société par actions simplifiée	Commission de suivi	DGAL
IFREMER (Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer)	Prélèvement de coquillages et analyse	EPIC	Siège d'administrateur au Conseil d'Administration	DGAL
Vétérinaire sanitaire en charge des centres de rassemblement agréés (VSCRA)	Visites de certification à l'exportation	Personne physique	Habilitation	DDPP

Annexe 10 - Contrôle de second niveau sur les EDE [↑](#)

Les 5 audits du CGAAER effectués fin 2011 concernant les EDE questionnent plus le fonctionnement du contrôle effectué, qui ne correspond pas exactement à ce que prévoient les textes, que la qualité du travail effectué par les délégataires.

Ils font apparaître que la réalisation de la plupart des obligations prévues par la note de service sur la tutelle des établissements de l'élevage⁵³ est souvent déficiente sur différents points : absence de formalisation des échanges d'information, pas de détermination d'objectifs locaux et donc défaut de suivi des indicateurs d'où une impossibilité de pilotage. Ils préconisent aussi de s'appuyer sur les conclusions d'audits d'autres organismes (France Génétique Élevage) pour la partie qui leur est commune afin d'alléger les contrôles.

Dans les rapports d'audit il est signalé que des agents devraient être formés à l'analyse comptable car les compétences sont absentes dans les DDT ou DRAAF concernées. Dans un contexte de raréfaction des ressources humaines et de régionalisation des structures délégataires, il est aussi indiqué qu'il semblerait logique de confier cette tâche à la DRAAF qui pourrait ainsi posséder un réel savoir-faire sur le sujet.

Si les audits du CGAAER critiquent les délégataires pour la présentation de leur comptabilité analytique, leurs comptes rendus annuels, le défaut d'équilibre budgétaire et la procédure de validation des tarifs qui n'est pas respectée, ils ne relèvent qu'une faible réactivité dans les alertes sur le contenu « technique » de leur travail. Il est donc considéré, en creux, comme tout à fait satisfaisant.

Pistes de réflexion :

Confier à une seule structure les analyses financières dans un périmètre régional ou suprarégional améliorerait l'efficacité de cette partie du contrôle de second niveau nécessaire à toute délégation. Elle deviendrait compétente car elle aurait des agents spécifiquement formés qui pourraient effectuer de nombreuses analyses et comparer les délégataires entre eux.

D'autre part, cette structure perçue comme « indépendante » (à l'image de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable) ne perturberait pas les relations locales afférentes au métier concernant les informations échangées, les suites de contrôle et la gestion de crises.

Le suivi de la conduite de l'activité déléguée par des réunions et des comptes rendus réguliers avec des indicateurs pertinents est du ressort total du service du délégant de proximité dans son rôle de régulation de la délégation.

⁵³ Note DGPAAT/SDPM/C2009-3093 - DGAL/SDSPA/C2009-8006 du 10 août 2009

Annexe 11 - Contrôle de second niveau en surveillance biologique du territoire / Ecophyto [↑](#)

La surveillance biologique du territoire, de mise en place récente, est à titre de comparaison très intéressante pour le contrôle d'une activité déléguée. La réglementation impose à l'État de « s'assurer de l'état sanitaire et phytosanitaire des végétaux, et de suivre l'apparition éventuelle d'effets non-intentionnels des pratiques agricoles sur l'environnement⁵⁴ ». L'État a délégué en 2009⁵⁵ le recueil des données, ce qui a eu pour effet la mise en place d'un réseau composé de toutes les parties prenantes dont les Chambres d'agriculture et l'ONEMA⁵⁶. Ce transfert a eu des conséquences pour les agents qui étaient en charge de ces activités.

Tout d'abord, on constate que les situations initiales étaient très différentes selon les régions en ce qui concerne la fourniture des anciens avertissements agricoles.

« Il y a le mythe et la réalité de ce qui existait. » (Encadrement)

« Il n'existe pas de statistiques précises sur le taux de diffusion de ces Avertissements Agricoles au niveau national mais une grande disparité entre cultures et régions existait⁵⁷. »

Un rapport de 2010 du CGAAER⁵⁸ apportait des conseils au niveau des ressources humaines sur la mise en place de cette délégation aux personnes privées ayant intérêt à agir en ce domaine. Ainsi, les auteurs indiquent clairement qu'il faut annoncer aux personnes concernées quels seront les contours de leur nouveau métier sans les leurrer. Il fait aussi part des inquiétudes des agents sur la perte de compétences, ... éléments que l'on retrouve toujours dans l'évaluation qui en a été faite.

« Mais la participation et la collaboration des agents spécialisés, non pas à la conception mais à l'amélioration des outils d'aide à la décision, ne doit pas entretenir l'ambiguïté qui consisterait à faire croire aux nostalgiques qu'ils pourraient continuer à exercer uniquement dans ce domaine.

L'entretien et la conservation de l'expertise n'est pas incompatible avec les nouvelles orientations de la PV ; il ne faut pas oublier que les DRAAF et les SRAL seront toujours les garants des procédures de rédaction et donc d'un bon niveau de qualité des futurs BSV.⁵⁹ »

« De plus, il est à craindre une perte significative de compétences techniques des SRAL et une baisse en qualité du contrôle technique de second niveau, voire l'incapacité de mener à bien cette mission⁶⁰. »

Afin de faciliter la transition, le rapport du CGAAER propose aussi qu'après une formation certains agents expérimentés accompagnent de leurs conseils les personnes qui seront responsables du recueil des données. Le transfert de certaines compétences ne semble pas encore avoir eu lieu, ce qui mobilise toujours des agents de SRAL⁶¹ dans les

54 Article L 251-1 du Code rural

55 Circulaire du 4 mars 2009 « Note d'orientation et de cadrage pour la mise en œuvre d'un réseau d'épidémiosurveillance dans le domaine végétal

56 Office national de l'eau et des milieux aquatiques

57 Collectif, « Évaluation in itinere du volet épidémiosurveillance (Axe 5) du plan Ecophyto 2018 », ARCADIA International, Van Dijk Management Consultants et Agra CEAS, 2012

58 BEDES Georges et BLANCHET Patrice, « Les modèles épidémiologiques pour la santé des végétaux », CGAAER, 2010

59 Ibid.

60 « Évaluation in itinere ... » ibid.

61 Service régional de l'alimentation

DRAAF⁶². Ces derniers sont probablement peu enclins à se départir de leur savoir-faire.

« À ce jour, trop de SRAL font encore fonctionner les modèles pour les réseaux⁶³. »

Dans son rôle de commissaire du gouvernement, un représentant du SRAL supervise le dispositif. En ce qui concerne l'aspect financier, là encore, il semble que, comme pour les autres champs de délégations étudiées, son impérative obligation ne soit pas appropriée par les responsables du contrôle de second niveau.

« On a une grosse inquiétude pour garder nos compétences techniques et on manque de compétences financières. Est-ce bien à nous de le faire ? »
(Chargé(e) d'inspection)

« Cependant, la coordination nationale doit être renforcée afin de pallier les problèmes actuels comme le déficit de communication entre gouvernance nationale et gouvernance régionale. A ce stade, le système de collecte de données visant à établir le bilan financier annuel n'est pas satisfaisant.⁶⁴ »

Pistes de réflexion :

Le principal enseignement à tirer de cet exemple de délégation porte sur l'aspect financier qui n'est pas totalement maîtrisé par le délégant.

L'importance à accorder à l'accompagnement du délégataire et à la transmission des différents outils nécessaires afin qu'il puisse remplir ses obligations en toute autonomie est le second point mis en évidence.

Déléguer une tâche nouvelle conduit de facto à perdre au sein du service de l'État la compétence technique liée à la pratique de la mission. Une stratégie de maintien de la compétence dans les services de l'État doit être construite en parallèle à la mise en place de la délégation avec des questions comme : une compétence élevée au sein des services de l'État est-elle indispensable ? Comment disposer du conseil de personnes expertes au cas où elle ne serait plus disponible auprès des collaborateurs directs (chercheurs, enseignants, réseau d'experts nationaux), avec quelle réactivité et avec quel coût ?

62 Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt

63 « Évaluation in itinere ... » ibid.

64 « Évaluation in itinere ... » ibid.

Annexe 12 - Contrôle des délégations de service public dans les collectivités territoriales [↑](#)

A12-1. Contrôler un délégataire

Le contrôle d'un délégataire d'une personne publique doit s'exercer uniquement dans le cadre de ce qui est prévu au contrat, d'où la nécessité de rédiger correctement les clauses et de prévoir toutes les modalités régissant les relations et la circulation de l'information. Le risque est l'ingérence dans la gestion du délégataire qui doit pouvoir garder son entière autonomie.

Les obligations législatives relatives aux DSP consistent en une transmission périodique des documents réglementaires, financiers et techniques : comptes financiers sur l'exécution de la délégation (transparence) et analyse de la qualité du service. S'il trouve une anomalie, le délégant peut venir contrôler sur pièce et sur place la bonne exécution de la convention. La Cour des comptes intervient dans le cadre de son contrôle de la gestion des collectivités territoriales et de l'article L.111-4 du Code des juridictions financières (CJF). C'est à cette occasion qu'elle relève les défauts du contrôle effectué par les délégants.

« Les rapports des délégataires sont souvent produits tardivement, et la qualité des informations données, ainsi que leur fiabilité sont insuffisantes. En cas de non-production du compte rendu financier et du compte rendu technique dans les délais, les pénalités pour non-conformité des rapports aux clauses contractuelles ne sont parfois pas appliquées.

Certaines collectivités n'ont pas encore contractualisé par avenant les indicateurs de qualité de service, en méconnaissance des dispositions du décret n° 2005-236 du 14 mars 2005. Lorsque les comptes rendus sont produits par le délégataire, leur examen montre que certains éléments prévus par le contrat dans le compte rendu financier font défaut comme les modalités d'imputation des charges de structures, les éléments permettant d'apprécier l'équilibre financier du service, l'indication précise des produits du service revenant au concessionnaire. »⁶⁵

Mais avant même de contrôler, il convient de fixer des objectifs quantitatifs et qualitatifs. Le délégant doit ainsi avoir une bonne connaissance de l'activité pour identifier les risques qui lui sont inhérents afin de pouvoir maîtriser la délégation. Les indicateurs doivent être inclus dans les clauses contractuelles. Doivent aussi être précisés la fréquence et le contenu des documents et données remises au délégant pour rendre compte de l'activité. La Cour des comptes remarque que si le compte rendu technique est généralement satisfaisant, il n'en est pas de même du compte rendu financier qui reste partiel ou opaque.

À noter que l'information du public est prévue dans le Code général des collectivités territoriales. Les usagers ont un « pouvoir de protestation » s'ils relèvent des dysfonctionnements.

A12-2. Maîtrise du contrôle par une personne publique

La délégation entraîne une perte de maîtrise technique élevée des activités. Continuer à pouvoir discerner l'intérêt général peut s'avérer difficile si les informations reçues font défaut ou ne sont pas pertinentes. En effet, même si le délégant utilise un équipement public, le délégataire garde la responsabilité de l'activité, assume le risque économique et doit s'assurer qu'elle est correctement réalisée dans son contenu et sa finalité.

En général les contrôles existent, mais ils sont soit inadaptés, soit mal mis en

⁶⁵ AYRAULT Simon, « Nécessité et limites du contrôle des délégataires », La Gazette des communes, 2012

La Cour des comptes répète, sans que ses rapports⁶⁷ soient suivis de beaucoup d'effet, que le délégataire est a priori un professionnel qui exerce son cœur de métier avec un niveau de qualité satisfaisant. Cette compétence lui confère l'avantage de bien connaître l'activité qu'il assume ce qui n'est pas le cas du délégant d'où un déficit d'information pour ce dernier dans sa capacité à juger de la bonne exécution de la mission ou de la surqualité qui augmente inutilement les coûts de la prestation facturée.

Les lacunes les plus courantes dans les contrôles des délégants portent sur :

- les conventions qui ne sont pas assez précises sur les besoins et obligations d'information du délégant ;
- les indicateurs d'activité qui ne sont pas suivis par le délégant ;
- les informations demandées qui ne sont pas fournies par le délégataire, qui le fait avec retard, qui sont biaisées ou incomplètes sans que la collectivité ne réagisse. Lors de la révision de la convention la collectivité est en déficit de moyens pour apprécier la qualité du service rendu et son coût réel ;
- Perte de compétence au sein des services du délégant qui confère au délégataire une « rente informationnelle » lui permettant de conserver au maximum le bénéfice des gains de productivité.

La raison de cette insuffisante maîtrise du contrôle de la délégation est qu'il est souvent confié à un agent qui n'est pas assez compétent sur la globalité du contrat de délégation et qui peut se focaliser soit sur les questions budgétaires soit sur une partie des questions techniques de la délégation selon son affinité alors qu'elles sont généralement bien maîtrisées par le délégataire. La notion de taille critique, c'est-à-dire de quantité minimum de délégation à contrôler pour pouvoir acquérir une compétence est à prendre en considération pour combler ce manque d'expertise et organiser un contrôle interne.

Le délégant ne devrait plus procéder principalement à un contrôle de vérification de la qualité de l'activité sous-traitée mais s'intéresser aussi à la coordination des relations, ce qui consiste à créer un contexte partenarial de confiance durable et permettant une régulation optimale à l'instar de relations clients-fournisseurs.

A12-3. Notion d'évaluation préalable

Cette étape a été introduite dans le cadre des partenariats publics privés (ordonnance du 17 avril 2004) et son contenu fait l'objet de recommandations par la Mission d'Appui à la Réalisation des Contrats de Partenariat du Ministère de l'économie. Un comparatif entre les différentes solutions juridiques doit être systématiquement établi. De même il doit être démontré qu'il est économiquement et financièrement justifié d'y recourir.

Réflexions issues des collectivités territoriales :

La maîtrise de la délégation passe certes par la contractualisation et la vérification (COFRAC + contrôle comptable et financier) mais aussi par la coordination (réunions et échanges d'informations) et le partenariat (indicateurs et équilibre économique équitable).

La personne responsable du contrôle d'une activité déléguée devrait ainsi

66 CHAUVÉY Jean-Noël, « Pour une définition de la "publicitude" par la capacité effective de contrôle : l'exemple des délégations de service public », Revue française d'administration publique, 2008

67 « La gestion déléguée du service public communal de la restauration collective en Île-de-France », Cour des comptes, rapport public 1998, « Le service public communal de la restauration collective en Provence-Alpes-Côte d'Azur », Cour des comptes, rapport public 2003

posséder des compétences pluridisciplinaires pour exercer son activité basée sur une analyse de risques.

Une évaluation préalable chiffrée de la délégation devrait être réalisée surtout pour la justifier en interne vis-à-vis des agents et en externe vis-à-vis du citoyen.

L'information des bénéficiaires et la connaissance de leur degré de satisfaction quant à la délégation sont des idées à étendre aux délégations en cours.

Annexe 13 - Contrôle des relations clients-fournisseurs de longue durée



L'engagement réciproque entre un client et un fournisseur nécessite un contrôle notamment pour coordonner les activités. La construction de la confiance dans cette relation se fait par étapes. Le client doit déterminer quelle est la complémentarité optimale des aspects formel et informel du système de contrôle sur son partenaire pour chacune d'elle. Le développement des normes ISO peut être compris comme un substitut du contrôle formel technique classique.

« Un haut niveau de confiance permet à chacun de se concentrer sur les bénéfices à long terme de la relation plutôt que de vérifier au jour le jour l'engagement du partenaire, ce qui permet de réduire les coûts de transactions⁶⁸. »

Les audits financiers sont réalisés par les contrôleurs de gestion qui sont extérieurs à la relation client-fournisseur mais alimentent les discussions. L'évaluation annuelle du fournisseur permet d'avoir des leviers dans des négociations ultérieures. Mais, en général, elle ne sert pas à appliquer les sanctions prévues au contrat en cas de manquement afin de maintenir la relation car client et fournisseur sont fortement interdépendants parfois sur de longues durées (15 ans dans l'automobile).

« La stabilité de la coopération s'explique davantage par les relations personnelles, la confiance et la réputation que par les arrangements légaux⁶⁹. »

L'exercice du contrôle informel consiste donc à gérer ce rapport de force à long terme et est fortement dépendant de la qualité des relations interpersonnelles. La relation d'affaires avec un partenaire à long terme doit cependant être régulièrement réinterrogée du fait de l'évolution des marchés et technologies. Des nouvelles mises en concurrence permettent de garantir qu'il maintiendra sa capacité d'innovation.

« Ainsi, la poursuite d'une relation commerciale fondée sur la confiance peut, sur le long terme, conduire en échappant à la pression du marché – par exemple, faute de rechercher systématiquement la comparaison avec les conditions proposées par de nouveaux partenaires potentiels –, à une perception erronée du prix ou du coût d'opportunité⁷⁰. »

Pistes de réflexion :

La confiance permet d'assouplir le contrôle formel et donc d'alléger le coût des différents mécanismes mis en place pour vérifier l'activité du partenaire, notamment par des audits par tierce partie.

En ce qui concerne les autres aspects du contrôle, on constate que dans les entreprises engagées à long terme, l'acheteur négocie en étant alimenté par des données qui lui sont transmises par des services auxiliaires (financières issues du contrôle de gestion ou juridiques grâce aux clauses du contrat). En dernier ressort, c'est lui qui décide ou non d'utiliser ces outils pour améliorer les contributions respectives dans l'intérêt mutuel des deux parties-prenantes.

68 NOGATCHEWSKY Gwenaëlle, « L'exercice du contrôle dans la relation client-fournisseur », revue française de gestion, 2003

69 Idem

70 CHARREAUX Gérard, « Le rôle de la confiance dans le système de gouvernance des entreprises », IAE Dijon, 1998

Annexe 14 – Compétences pour le suivi des délégations [↑](#)

Activités	Compétences	
	Savoir-faire	Connaissances
1 Préparer juridiquement une délégation	Travailler en équipe et en interface avec les services opérationnels Prendre en comptes les contraintes techniques et administratives Rédiger des articles juridiques adaptés	Droit public et/ou privé Fonctionnement des services de l'État, des établissements publics et/ou des entreprises privées concernés Procédures d'élaboration de conventions et de cahiers des charges Règlement des contentieux Jurisprudence sur les délégations et l'achat public
2 Apprécier le coût d'une délégation	Apprécier la cohérence des données et la pertinence des règles d'imputation de la comptabilité analytique Argumenter et justifier les choix retenus	Comptabilité publique et privée Fonctionnement des services de l'État, des établissements publics et/ou des entreprises privées concernés Techniques de contrôle de gestion Méthodes d'analyse de coûts
3 Négocier une délégation	Discerner les enjeux et prendre en comptes les contraintes techniques, juridiques et financières Connaître les marges de manœuvre au niveau juridique technique et financier. Représenter et soutenir une position avec diplomatie Adapter les documents contractuels types (conventions, cahiers des charges, contrat d'objectifs, ...) Définir les indicateurs de suivi et leur périodicité Savoir se faire conseiller	Droit public et/ou privé sur les conventions et les contentieux Fonctionnement des services de l'État, des établissements publics et/ou des entreprises privées concernés Règles générales des comptabilités publique et/ou privée Techniques de négociation et d'achat public Contexte économique et politique.
4 Piloter une délégation	Discerner les enjeux et prendre en comptes les contraintes techniques, juridiques et financières Participer ou animer des réunions, éventuellement avec des partenaires multiples Évaluer les indicateurs de suivi d'activité Apprécier les priorités en fonction de la situation. Formaliser et laisser des traces des échanges	Droit public et/ou privé sur les conventions et les contentieux Fonctionnement des services de l'État, des établissements publics et/ou des entreprises privées concernés Règles générales des comptabilités publique et/ou privée Contexte économique et politique Techniques de communication et d'animation
5 Contrôler techniquement une délégation	Examiner avec le délégataire les justifications argumentées en cas de plainte ou de manquements aux obligations et mettre en place des procédures d'alerte pour éviter leur reproduction Étudier, si le délégataire est accrédité, le rapport d'audit du COFRAC et, le cas échéant, suivre les mesures correctives mises en place Repérer les limites des référentiels utilisés et proposer des améliorations	Réglementation du domaine concerné Convention et/ou cahier des charges Référentiels « qualité » et/ou méthodes applicables Techniques « métier » concernées (analyses de risques, prélèvements, ...) Techniques de communication Norme de l'accréditation retenue (ISO 17020, 22000, 9001, ...)

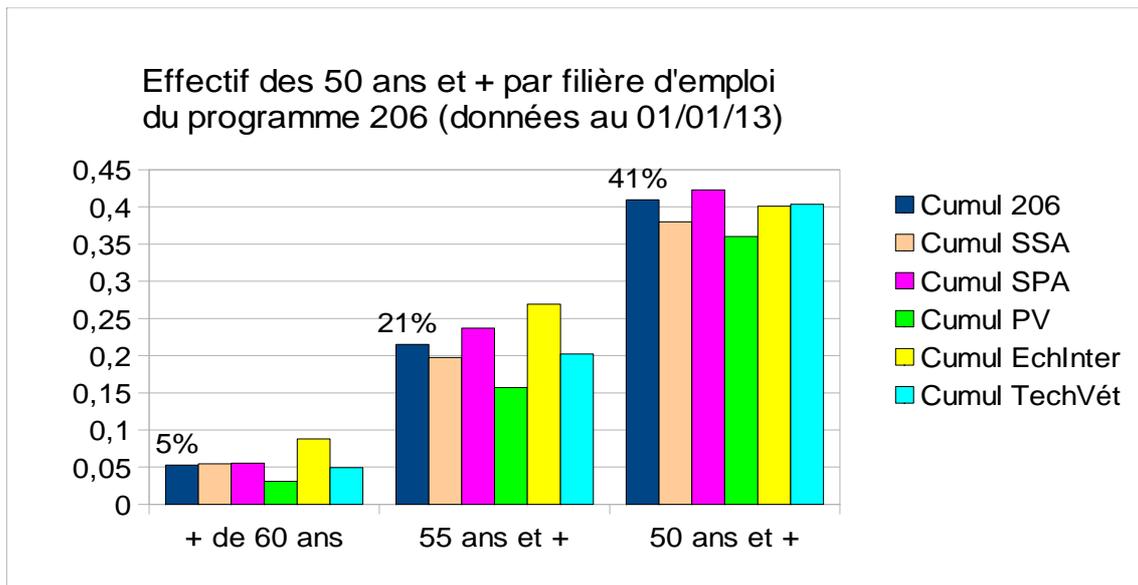
Activités	Compétences	
	Savoir-faire	Connaissances
6 Réaliser une veille	<p>S'informer régulièrement des technologies disponibles sur le marché et permettant des gains de productivité</p> <p>Suivre l'activité des confrères des délégataires et des nouveaux concurrents potentiels</p> <p>Mettre en place des outils pour s'assurer du bon fonctionnement de la délégation du point de vue des usagers (recueil de plaintes, enquête de satisfaction, ...)</p>	<p>Fonctionnement des services de l'État, des établissements publics et/ou des entreprises privées concernés</p> <p>Contexte économique et politique</p> <p>Réglementation du domaine concerné</p> <p>Référentiel qualité ou méthodes applicables</p> <p>Techniques et technologies des activités concernées</p> <p>Techniques de communication et de recueil d'information</p>
7 Vérifier les documents comptables et financiers	<p>Étudier les résultats des contrôles légaux (comptable public, commissaire aux comptes, ...)</p> <p>Réaliser des investigations complémentaires en fonction d'une analyse de risque financier en cas de suspicion</p> <p>Effectuer des comparaisons entre structures de même type d'activité et les mettre à disposition des responsables du pilotage des délégations</p> <p>Maîtriser les outils du contrôle interne</p>	<p>Fonctionnement des services de l'État, des établissements publics et/ou des entreprises privées concernés</p> <p>Règles générales de la comptabilité publique, de la norme comptable applicable à l'établissement public concerné et/ou de la comptabilité et de la fiscalité privée</p> <p>Code des marchés publics</p> <p>Systèmes d'information utilisés</p> <p>Techniques de contrôle interne</p> <p>Règles de déontologie</p>
8 Analyser le fonctionnement d'une délégation	<p>Évaluer les procédures administratives et techniques mises en œuvre dans la délégation</p> <p>Choisir les méthodes d'investigation appropriées</p> <p>Rédiger des rapports et recommandations pour les décideurs</p> <p>Publier les résultats pour rendre compte au citoyen</p>	<p>Droit public et/ou privé sur les conventions et les contentieux</p> <p>Fonctionnement des services de l'État, des établissements publics et/ou des entreprises privées concernés</p> <p>Règles générales des comptabilités publique et/ou privée</p> <p>Contexte économique et politique</p> <p>Techniques d'audit</p> <p>Règles de déontologie</p>

Annexe 15 - Caractéristiques du suivi par type de délégation [↑](#)

Type de partenaire	Établissement public local	Organisme d'inspection	Organisme de contrôle	Autre organisation
Type de délégation	Activité de service public			
Type de suivi	Contrôle			
Norme obligatoire	-	Accréditation 17020	Certification	-
Exemples	EdE, bulletin de santé du végétal, ...	GDS, FREDON, ...	Restauration collective, agréés, établissements, ...	I-CAD, BDPORC
Outils contractuels	Convention	Convention	Néant (obligation à la charge de l'utilisateur)	Convention
	Cahier des charges	Cahier des charges		Cahier des charges
Modalités de suivi	Tableaux de bord avec indicateurs périodiques d'activité			
	Réunions de suivi d'activité	Réunions de suivi d'activité	-	Éventuelles réunions de suivi d'activité
	Logiciel partagé possible	Logiciel partagé	-	-
	Contrôle de l'utilisation du financement de la délégation	Contrôle de l'utilisation des subventions	-	Contrôle de l'utilisation du financement de la délégation
	-	Pertinence de la suite de contrôle		-
Suivis du ministère de l'agriculture	Service de la direction départementale ou régionale			Instruction des plaintes
	DRAAF ou DDI selon commanditaire		Selon commanditaire	Selon commanditaire
	CGAAER			
Suivis externes du délégataire	-	COFRAC		-
	-	Commissaires au comptes (si nécessaire)		

Annexe 16 – Effectifs du programme 206 au 01/01/13 [↑](#)

A16-1. Pyramide des âges



SSA : Sécurité sanitaire des aliments

SPA : Santé et protection des animaux

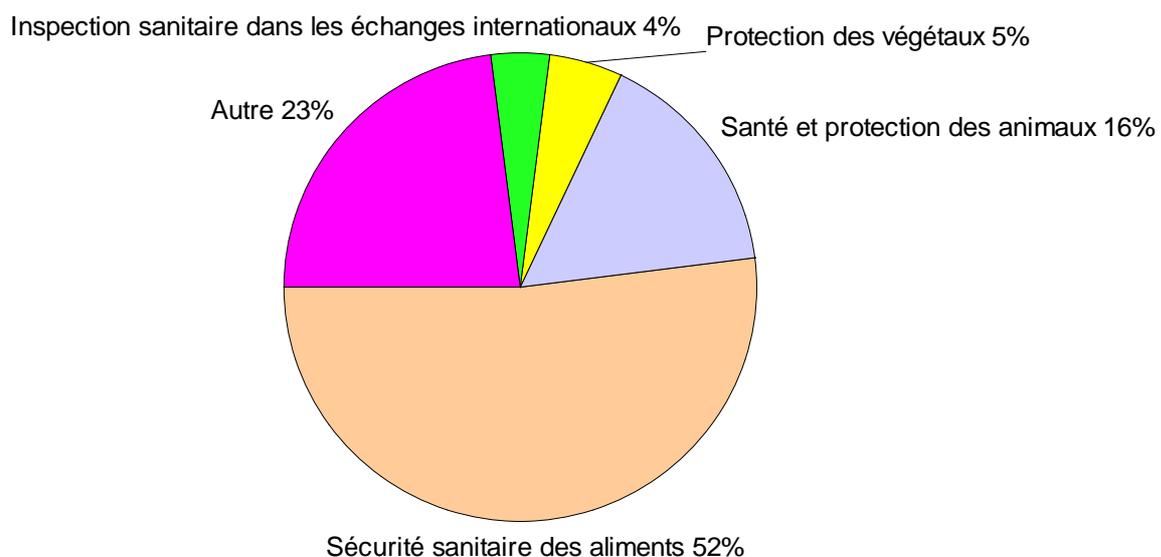
PV : Protection des végétaux

EchInter : Inspection sanitaire dans les échanges internationaux

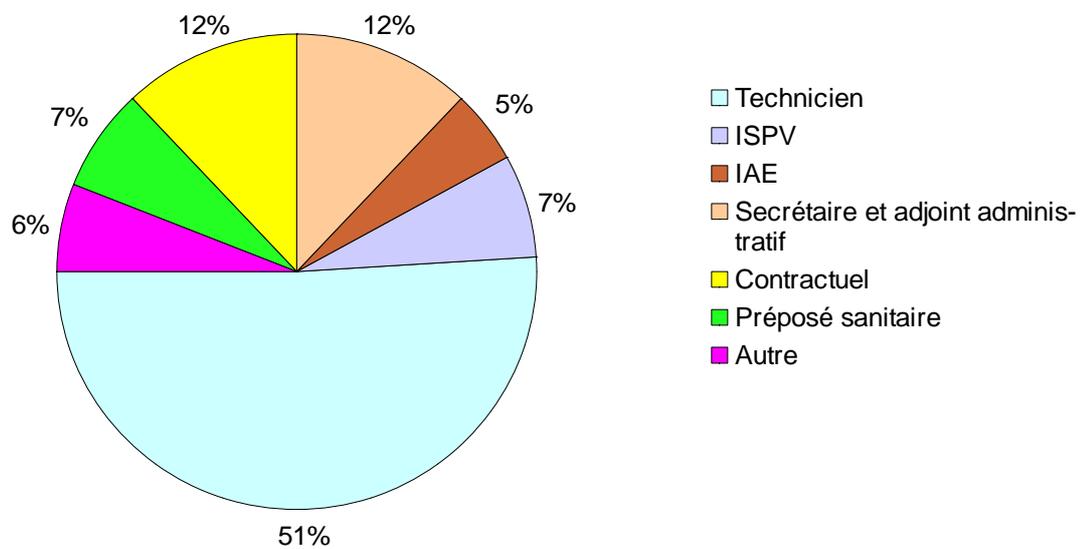
TechVét : Techniciens vétérinaires

A15-2. Répartition des effectifs

Répartition des effectifs par filière d'emploi



Répartition des effectifs par statut



Annexe 17 – Fiche emploi-type « Chargé(e) de la maîtrise de délégation »

Filière d'emploi : **Élaboration et pilotage des politiques publiques en administration centrale et en service territorial**

Périmètre :
Administration centrale
Services territoriaux de l'État
2014 – Fiche

Chargé(e) de la maîtrise de délégation

Rime 2010 - [FPEGFB12](#)
Emploi référence : Chargé de la tutelle et du pilotage financier des opérateurs de l'État
Domaine fonctionnel : Gestion budgétaire et financière

Définition synthétique

Définit, met en œuvre et assure le suivi, grâce à un réseau d'appui, d'une ou de plusieurs délégations.

Activités principales

- Préparer juridiquement une délégation (convention, cahier des charges, contrat d'objectifs ou de progrès, ...)
- Apprécier le coût d'une délégation par rapport au service rendu et en faisant des comparaisons, si possibles, entre structures d'activité comparable
- Contrôler la bonne mise en œuvre technique de la délégation, éventuellement avec des partenaires multiples (selon le cas autres services, autres ministères, commissaires aux comptes, organisme certificateur, ...)
- Négocier une délégation en fonction des contraintes techniques, juridiques et financières
- Piloter une délégation grâce notamment à des indicateurs de suivi d'activité et à des réunions périodiques
- Réaliser une veille (réglementaire, technologique pour déceler d'éventuels gains de productivité possibles, auprès des usagers, ...)
- Vérifier les documents comptables et financiers
- ...

Savoir-Faire

- Travailler en réseau avec les services opérationnels, les fonctions d'appui et les partenaires extérieurs et savoir se faire conseiller
- Porter la parole de l'État, argumenter et justifier les choix retenus
- Négocier
- ...

Connaissances

- Fonctionnement des services de l'État, des établissements publics et/ou des entreprises privées concernés
- Droit public et/ou privé et les aspects contentieux
- Réglementation, techniques « métier », normes ou référentiels applicables au domaine d'activité concerné
- Techniques de contrôle de gestion dont les méthodes d'analyse de coûts
- Normes comptables applicables aux établissements contrôlés
- Règles de déontologie
- ...

<

Conditions particulières d'exercice

Fonction très souvent exercée à temps partiel.

Tendances d'évolution du MAAF

Facteurs clés à moyen terme

- Nouvelle réglementation budgétaire et comptable pour les opérateurs de l'État
- Accroissement des délégations d'activité à des organismes privés
- ...

Impact sur l'emploi-type

- Professionnalisation du contrôle de délégation
- Nécessité accrue d'un travail avec des réseaux opérationnels et les fonctions supports pour améliorer les comparaisons et la négociation
- ...

Annexe 18 – Glossaire ↑

Terme ou sigle	Définition
Bureau Formco	Bureau de la Formation continue du ministère de l'agriculture
CCRF	Concurrence, Consommation et Répression des Fraudes
CGAAER	Conseil Général de Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux
CIMAP	Comité Interministériel pour la Modernisation de l'Action Publique
COFRAC	COmité FRançais d'ACcréditation
Contrôle de second niveau	Dans le cadre de ce rapport, contrôle par un fonctionnaire chez le délégataire et des professionnels contrôlés pour s'assurer que le contrôle de premier niveau qui lui est délégué a été réalisé conformément au cahier des charges
Contrôler une délégation	Maîtriser le processus de la délégation
CTIFL	Centre Technique Interprofessionnel des Fruits et Légumes
CVO	Contribution Volontaire Obligatoire
DD(CS)PP	Direction Départementale de la (Cohésion Sociale et) de la Protection des Populations
DDI	Direction Départementale Interministérielle
DDPP	Direction Départementale de la Protection des Populations
DDT	Direction Départementale des Territoires
Délégant	Personne physique ou morale qui délègue
Délégataire	Personne physique ou morale qui reçoit une délégation
Délégation	Acte par lequel une personne physique ou morale se dessaisit d'une fraction des pouvoirs qui lui sont conférés et les transfère à une autre personne physique ou morale Dans ce rapport, ce terme générique sera utilisé aussi bien pour des délégations de missions à des opérateurs que pour des délégations d'activités à des organismes à but lucratif ou non.
Délégation d'activité	Délégation d'une activité de service public à un organisme à but lucratif ou non qui reste de la responsabilité de l'administration et est soumise à contrôle
Délégation de mission	Délégation d'une mission de service public à un opérateur sur lequel l'administration exerce une tutelle
DGAL	Direction générale de l'alimentation
DGFIP	Direction Générale des Finances Publiques
DGPAAT	Direction Générale des Politiques Agricole, Agroalimentaire et des Territoires
DRAAF	Direction Régionale de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Forêt
DSP	Délégation de service public
EDE	Établissement de l'Élevage

Terme ou sigle	Définition
EPA	Établissement Public Administratif
EPIC	Établissement Public Industriel et Commercial
FREDON	Fédération Régionale de Défense contre les Organismes Nuisibles aux végétaux
GAO	Module du système d'information de la DGAL qui conduit à la nomenclature et à la quantification des activités des services déconcentrés de l'alimentation
GDS	Groupement de Défense Sanitaire
GIP	Groupements d'Intérêt Public
GNIS-SOC	Groupement National Interprofessionnel des Semences et plants – Service officiel de Contrôle et Certification
IFREMER	Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la MER
IGAPS	Inspecteur ou Ingénieur Général d'Appui aux Personnes et aux structures qui ont, en partie, un rôle de Conseiller mobilité carrière au sein du ministère de l'agriculture
IGSPV	Inspecteur Général de la Santé Publique Vétérinaire
INAO	Institut National de l'Origine et de la qualité
ISO	International Standard Organisation
MAAF	Ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt
MAP	Modernisation de l'Action Publique
MSA	Mutualité Sociale Agricole
OMM	Observatoire des Missions et des Métiers
Opérateur	Dans le contexte de ce rapport, appellation générique qui regroupe notamment les établissements publics administratifs (EPA), les établissements publics industriels et commerciaux (EPIC), les groupements d'intérêt public (GIP) et les interprofessions définies réglementairement
RéATE	Réforme de l'administration territoriale de l'État
SAFER	Société d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural
SGMAP	Secrétariat Général pour la Modernisation de l'Action Publique
SIGAL	Application informatique des services de l'alimentation
SRAL	Service Régional de l'Alimentation
SRH	Service des Ressources Humaines
Suivi	Mot générique qui englobe à la fois la tutelle des opérateurs et le contrôle des autres organismes
Supervision	Dans le contexte, cas d'un contrôleur observant un contrôleur en situation de contrôle afin d'apprécier son savoir-faire
Tutelle	Dans le contexte de ce rapport, désigne le contrôle des établissements publics et des interprofessions citées par le code rural et de la pêche maritime

AGRICULTURE.GOUV.FR



ALIMENTATION.GOUV.FR

Président de l'étude : Xavier Ravaux, IGSPV, CGAAER

Cheffe de projet : Isabelle Petiau, consultante, Paris

Chargés d'étude : Annie Bertrand, SRH / bureau formco,
Isabelle Seiller, consultante, Toulouse,
Vincent Jannier, coordonnateur des études, OMM