



INSPECTION GÉNÉRALE DE L'AGRICULTURE

# Rapport d'activité 2003 de l'Inspection générale de l'agriculture



<b>SOMMAIRE</b>
-----------------

INTRODUCTION.....	5
<b>LA CONTRIBUTION DE L'INSPECTION GENERALE DE L'AGRICULTURE A LA REFORME DE L'ETAT ET A LA MODERNISATION DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES .....</b>	<b>7</b>
<b>L'ACTIVITE DU SERVICE DE L'INSPECTION GENERALE DE L'AGRICULTURE ET SES MISSIONS PERMANENTES .....</b>	<b>16</b>
1 L'ACTIVITÉ DES COMMISSIONS PERMANENTES.....	16
1.1 LA COMMISSION « INSPECTIONS, CONTRÔLES, AUDIT ».....	16
1.1.1 LE SUIVI DES MISSIONS PERMANENTES .....	16
1.1.2 LE SUIVI DES MISSIONS TEMPORAIRES.....	17
1.1.3 L'AUDIT DES PROGRAMMES DE LA LOLF .....	17
1.1.4 LA CONTRIBUTION DE LA COMMISSION AUX REFLEXIONS DE L'IGA.....	17
1.2 LA COMMISSION « EVALUATION ».....	18
1.3 LA COMMISSION « ETUDES ET CONSEILS » .....	19
1.4 L'AMELIORATION DE L'ARCHIVAGE AU SEIN DE L'IGA .....	20
1.5 L' ACTIVITÉ DE L'IGA DANS LE DOMAINE INTERNATIONAL EN 2003 .....	21
1.6 LA FORMATION CONTINUE EN 2003.....	22
2 LES MISSIONS PERMANENTES.....	23
2.1 LE SERVICE D'AUDIT INTERNE DU COPERCI.....	23
2.2 LA CICC FONDS STRUCTURELS .....	24
2.3 LES INSPECTIONS D'ENSEMBLE DES STRUCTURES TERRITORIALES .....	25
2.3.1 LA COMMISSION DES INSPECTIONS DU COPERCI.....	26
2.3.2 L'EXECUTION DES MISSIONS D'INSPECTION .....	26
2.4 LES INSPECTIONS ADMINISTRATIVES ET BUDGETAIRES .....	27
2.5 LE SUIVI DES ETUDES A L'ENTREPRISE.....	28
<b>LES MISSIONS TEMPORAIRES REALISEES EN 2003.....</b>	<b>30</b>
LES CONCOURS PUBLICS A L'AGRICULTURE ET LA COMPTABILISATION DES AIDES BÉNÉFICIAIRES AUX EXPLOITANTS AGRICOLES .....	30
LE REGROUPEMENT DES SIEGES DES OFFICES AGRICOLES .....	30
MISSION D'AUDIT ET DE CONSEIL AU PROFIT DE LA SOCIETE NATIONALE D'HORTICULTURE DE FRANCE.....	31
LA REVISION DU PROTOCOLE DE DETERMINATION DE LA RICHESSE SACCHARINE ET DU PRIX DE LA TONNE DE CANNE EN GUADELOUPE.....	32
LE PROJET DE "LYCÉE DES SAVEURS" DE L'ACADÉMIE DE POITIERS.....	32
LE PROJET DE REGROUPEMENT DE L' ADMINISTRATION CENTRALE DU MAAPAR SUR LE SITE DU 103 RUE DE GRENNELLE.....	33
LES POSSIBILITES DE RECONNAISSANCE DE LA PENIBILITE DES TRAVAUX FORESTIERS .....	33
AUDIT FONCTIONNEL DE L'ODEADOM.....	34
LA SITUATION DE LA FILIERE "CHEVAL" .....	34
EVALUATION DES RISQUES, NOTAMMENT SANITAIRES, LIÉS À L'AUGMENTATION DES DENSITÉS DE SANGLIERS SAUVAGES EN FRANCE .....	35
MISSION D'EVALUATION DES ACTIONS DE MEDECINE DE PREVENTION.....	36
AUDIT DE LA GESTION DE L'AIDE COMPENSATOIRE BANANE.....	36
LES ASPECTS FINANCIERS DE LA COMMUNICATION DU MAAPAR .....	37
EVALUATION DE LA CONVENTION "CULTURE-AGRICULTURE" .....	37
LA RÉGLEMENTATION EUROPÉENNE RELATIVE À L'ORGANISATION DES CONTRÔLES OFFICIELS DES DENRÉES ALIMENTAIRES ET DES ALIMENTS POUR ANIMAUX.....	38
ÉVALUATION DU TRANSFERT DU DOMAINE PRIVÉ FORESTIER DE L'ETAT À LA COLLECTIVITÉ TERRITORIALE DE CORSE.....	38

EVALUATION DES DOMMAGES DUS A LA POLLUTION PAR LE « PRESTIGE ».....	40
MÉTHODOLOGIE DE CONTRÔLE DES PRÊTS AUX AGRICULTEURS CORSES DANS LE CADRE DE LA PROCÉDURE DITE « BALLADUR-JUPPÉ ».....	40
LE FONCTIONNEMENT DES OFFICES AGRICOLES.....	41
LA GESTION PAR L'ONILAIT DE L'AIDE COMMUNAUTAIRE AU BEURRE PÂTISSIER GLACIER .....	43
L'ORGANISATION DE LA GESTION DES AIDES ET MESURES EN ADMINISTRATION CENTRALE.....	43
LA MISSION DE SERVICE PUBLIC DES SAFER.....	44
AUDIT DE L' ASSOCIATION POUR LE CONTRÔLE SANITAIRE, L'ETUDE ET LE DEVELOPPEMENT DE L'INSEMINATION ARTIFICIELLE ET DU TRANSFERT EMBRYONNAIRE (A.C.S.E.D.I.A.T.E.).....	45
LE CONCOURS GENERAL AGRICOLE DES PRODUITS.....	45
MISSION D'EXPERTISE SUR LA SECURITE DES AGROEQUIPEMENTS.....	46
AUDIT DES ORGANISMES PAYEURS DES AIDES COMMUNAUTAIRES EN VUE DU RENOUVELLEMENT DE LEUR AGREMENT.....	47
L' ASSISTANCE AUX OPÉRATEURS FRANÇAIS DU COMMERCE INTERNATIONAL DANS LE DOMAINE SANITAIRE.....	48
LA MISE EN ŒUVRE DES MISSIONS VETERINAIRES A WALLIS ET FUTUNA.....	48
AUDIT DE LA RECHERCHE, DE L'EXPÉRIMENTATION ET DU DÉVELOPPEMENT DE LA FILIÈRE VITI- VINICOLE.....	49
BILAN DE L'EXERCICE DE LA FONCTION JURIDIQUE AU MAAPAR.....	50
PATRIMOINE RURAL : PROJET TERRITORIAL ET VALORISATION TOURISTIQUE.....	50
CONCEPTION ET IMPRESSION DE DOCUMENTS AU MAAPAR.....	51
AUDIT DE POSITIONNEMENT DE L' AGENCE FRANÇAISE DE L'INGENIERIE TOURISTIQUE.....	51
AUDIT DE LA SITUATION DE L'ECOLE MARITIME D'AUDIERNE.....	52
LA SIMPLIFICATION DES COMMISSIONS ADMINISTRATIVES DU MAAPAR.....	52
LA VALORISATION DU FONDS D'OUVRAGES ANCIENS DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE.....	53
LE DESENDETTEMENT DES AGRICULTEURS EN CORSE.....	54
ANALYSE DE QUESTIONS DOUANIERES TOUCHANT A L'EXPORTATION DES CEREALES .....	54
AUDIT DE LA FILIERE FRUITS ET LEGUMES .....	55
MISSIONS PORTANT SUR DES SITUATIONS INDIVIDUELLES OU DES STRUCTURES ADMINISTRATIVES.....	56
FONCTIONNEMENT D'UNE DDSV .....	56
INSPECTION ADMINISTRATIVE RELATIVE À L' ATTRIBUTION IRRÉGULIÈRE D'UNE AIDE COMMUNAUTAIRE DANS LE DÉPARTEMENT DES PYRÉNÉES ORIENTALES .....	56
MISSION D'ENQUETE ADMINISTRATIVE.....	57
INSPECTION ADMINISTRATIVE RELATIVE AUX CONDITIONS DE PAIEMENT DE VACATIONS PAR UN RESPONSABLE DU SERVICE DE LA STATISTIQUE AGRICOLE.....	57
<b>LE SERVICE DE L'INSPECTION GENERALE DE L'AGRICULTURE .....</b>	<b>58</b>
<b>CONTRIBUTION A L'HISTOIRE DE L'INSPECTION GENERALE DE L'AGRICULTURE .....</b>	<b>62</b>
GLOSSAIRE DES SIGLES .....	66

## INTRODUCTION

L'année 2003 aura été marquée par un accroissement sensible de l'activité confiée à l'Inspection générale de l'agriculture : aux missions permanentes déjà établies, portant sur le contrôle de l'emploi des fonds communautaires et l'inspection des services déconcentrés, est venue s'ajouter la participation à l'audit des programmes ministériels, préliminaire à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Ces missions permanentes représentent approximativement 40 % de l'activité du service. D'autre part, les missions temporaires, sur commande du Ministre, ont été notablement plus nombreuses, puisque le nombre des rapports produits correspondant à ce type de mission est passé de 29 en 2002 à 45 en 2003, soit une augmentation de 50 %.

Par nature, ces missions sont évidemment très diverses, réalisées par l'Inspection générale seule, en coopération avec d'autres inspections générales ministérielles ou dans le cadre du Comité permanent des coordination des inspections du ministère de l'agriculture, qui regroupe les chefs de corps du Conseil général du génie rural, des eaux et des forêts, du Conseil général vétérinaire et de l'IGA : on notera cependant la place croissante prise par les audits de filières (filière porcine, filière fruits et légumes et – même si le rapport, remis en 2004, ne figure pas dans ce recueil – filière laitière), par les audits d'établissements publics (offices agricoles, à la fois au regard de leurs missions générales et dans leur fonction d'organismes payeurs des fonds communautaires) et par les missions relatives à des situations individuelles, débouchant parfois sur des procédures disciplinaires, ce qui a conduit l'IGA à mettre sur pied un groupe de travail interne destiné à codifier ses procédures et ses méthodes d'intervention dans ce domaine.

La réforme de l'Etat et la modernisation des administrations publiques ont été, à bien des égards, un des fils conducteurs des travaux de l'Inspection générale en 2003, comme on le verra – sous une forme synthétique – dans la première partie du présent rapport. Que ce soit à travers l'audit des programmes ou la réflexion sur la place des offices agricoles dans l'environnement administratif, déjà cités, mais aussi dans la contribution à l'élaboration de la stratégie ministérielle de réforme ou à la simplification administrative, le prisme de la modernisation des administrations et du service publics s'impose désormais comme une ardente nécessité pour les corps d'inspection.

Parallèlement, un travail approfondi de formation a été mené à bien pour anticiper l'évolution des missions, qu'induiront notamment la mise en œuvre de la LOLF. Un programme ambitieux de formation interne – qui s'est traduit par une moyenne de 9 jours pleins de formation par membre de l'IGA au cours de l'exercice écoulé – a été mené à bien, contribuant à faire de l'IGA, selon l'expression de notre collègue Edgar LEBLANC qui a coordonné ce programme jusqu'à son départ en retraite le 31 décembre 2003, *"une institution apprenante"*. Ce travail de formation a également joué un rôle essentiel dans l'intégration des nouveaux membres qui ont rejoint le service en cours d'année puisque, en raison d'un palier démographique, 20 % des membres du corps sont partis en retraite et que trois inspecteurs et un inspecteur général ont pris leurs fonctions en 2003.

L'intensification des missions et des actions de formation n'a pas fait perdre de vue à l'Inspection générale de l'agriculture le travail sur quatre thèmes d'étude qu'elle avait soumis à l'approbation du Ministre dans son programme de travail annuel pour 2003 : la qualité de la réglementation, l'analyse de la présence du ministère dans le domaine international (pays tiers), la place du management dans la gestion des services déconcentrés et de l'administration centrale, les nouvelles compétences et les nouveaux métiers nécessaires à l'exercice de la compétence du ministère dans le domaine des affaires rurales. Par la force des choses, cependant, le calendrier des groupes de travail en charge de ces thèmes a été davantage étalé dans le temps et les rapports qu'ils doivent produire seront remis en 2004.

Enfin, une instruction du Ministre a chargé les corps d'inspection d'assurer le suivi des recommandations contenues dans leurs rapports de missions permanentes ou temporaires : cette nouvelle mission, à la définition de laquelle l'IGA a largement contribué dans le cadre du COPERCI, a commencé fin 2003 et constituera donc une des innovations significatives de l'année 2004.

Jean-François MERLE

Chef du service de l'Inspection générale de l'agriculture

## **Première Partie**

# **LA CONTRIBUTION DE L'INSPECTION GENERALE DE L'AGRICULTURE A LA REFORME DE L'ETAT ET A LA MODERNISATION DES ADMINISTRATIONS PUBLIQUES**

Tout au long de l'année 2003, le chantier de la réforme de l'Etat et de la modernisation des administrations publiques a mobilisé l'attention de l'Inspection générale et un nombre significatif de ses membres : en premier lieu sur le volet de la réforme budgétaire, avec la préparation de la mise en œuvre de la loi d'orientation relative aux lois de finances (LOLF), la formation aux nouveaux concepts et outils de la modernisation financière de l'Etat (« MODERFIE »), l'audit des futurs programmes budgétaires ; mais aussi, en deuxième lieu, à travers la participation à l'élaboration de la stratégie ministérielle de réforme (SMR), la réflexion sur la réforme des offices agricoles et l'accompagnement de cette réforme, le pilotage du chantier de la simplification – à la fois réglementaire et dans l'effort de réduction du nombre de commissions administratives – et une réflexion sur la qualité de la réglementation, prélude à un travail plus approfondi sur la mise en place d'une charte de qualité de la réglementation.

## **1 PREPARER LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES**

Cette démarche a commencé par un important travail, interne et externe, de formation aux nouveaux concepts et outils de la LOLF : six membres de l'IGA ont suivi cette formation, devenant à leur tour « ambassadeurs de la MODERFIE » pour démultiplier cette action de formation dans les services centraux et déconcentrés.

Mais c'est surtout dans la participation aux travaux du Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) que cette contribution s'est concrétisée. La qualité de la discussion budgétaire implique que soit garantie la cohérence des programmes – qui constituent l'armature de la nouvelle Constitution financière de l'Etat – et de leurs objectifs, ainsi que la fiabilité des indicateurs de mesure des résultats qui leur sont associés.

On sait en effet que la LOLF organise un nouveau cadre de présentation et de discussion du budget de l'Etat, dont les programmes ministériels (qui sont à la fois l'unité de spécialisation des crédits et l'unité des résultats de l'exécution du budget) représentent le pivot. La mission de veiller à cette cohérence a été confiée au Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP), composé d'un membre de chacune des inspections générales<sup>1</sup> ou corps de contrôle ministériels, sous la présidence d'un inspecteur général des finances.

Pour ce faire, le CIAP fait réaliser des audits initiaux des programmes (en amont des projets annuels de performance, qui accompagnent la présentation des programmes au stade de la loi de

---

<sup>1</sup> Pour le ministère de l'agriculture : Olivier BETH, inspecteur général de l'agriculture.

finances initiale) et fera faire, ultérieurement, des audits de réalisation (en amont des rapports annuels de performance, qui interviennent chaque année au niveau de la loi de règlement).

Pour les audits initiaux, les critères de qualité portent sur la cohérence du périmètre des programmes, sur les objectifs qui leur sont assignés, sur les indicateurs associés, sur les systèmes d'information qui produisent ces indicateurs, sur les plans d'action retenus au service de ces objectifs, sur le système de pilotage des réseaux ainsi que sur les modalités de contrôle de gestion permettant la maîtrise des moyens et des coûts. Ces critères sont développés dans le « Guide d'audit initial des programmes » que le CIAP a élaboré.

Pour chaque programme qui lui est soumis, le CIAP désigne une équipe d'audit qui mène ses investigations au sein du ministère concerné et fait part de ses conclusions dans un rapport d'audit. Ces conclusions sont soumises à la contradiction de la part du ministère audité. Au vu des conclusions du rapport d'audit et de la réponse apportée par le ou les ministres concernés, le CIAP arrête ses recommandations qu'il communique, avec le rapport, au ministre intéressé ainsi qu'au ministre chargé des finances.

En 2003, quatre membres de l'IGA ont suivi la formation d'auditeur des programmes mise en place par le CIAP. Trois d'entre eux<sup>2</sup> ont participé à des équipes d'audit des programmes constituées sous l'égide du CIAP et comprenant chacune trois membres de différentes inspections générales ministérielles – dont celle du ministère audité. Ces trois audits ont porté sur le programme (initialement unique) proposé par le ministère de l'écologie et du développement durable, sur le programme n° 1 proposé par le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, ainsi que sur le programme "Régulation, contrôle et sécurité des activités économiques et des flux d'échanges" proposé par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Il convient de tenir compte du fait que ces audits ont été réalisés sur des programmes dont la configuration et la maquette n'étaient pas encore complètement finalisées, que l'exercice comportait, pour les administrations centrales comme pour les auditeurs, une part d'expérimentation *in itinere*, et que les décisions rendues par le Gouvernement sur l'architecture nouvelle du budget de l'Etat sont intervenues alors même que les conclusions de l'audit n'avaient pas encore été validées par le CIAP.

Il est toutefois intéressant de relever, dans cet exercice d'audit des programmes, des préoccupations très voisines, malgré la différence des contextes.

La question du périmètre des programmes a été une des premières soulevées par les auditeurs. La LOLF prévoit en effet qu'une mission regroupe un ensemble de programmes : le MEDD, par exemple, après avoir envisagé d'avoir deux programmes voire trois, avait présenté au CIAP en octobre 2003 un projet limité à un seul programme. Les arguments avancés pour justifier que la mission ministérielle soit structurée en un seul programme étaient : la taille modeste du budget, le besoin de fongibilité, le souci de transversalité, la simplification pour les services déconcentrés. Le périmètre du programme n° 1 du MAAPAR, malgré sa dimension (2,8 milliards d'€ pour un budget global du ministère, en 2003 de 5,8 milliards d'€), offrait une réelle cohérence : il rassemblait dans les actions 11 et 12 les deux volets constitutifs de la PAC (organisation des marchés des produits agricoles, et développement rural). S'y rajoutaient les actions 13 (correspondant à la forêt) et 14 (correspondant au secteur des pêches maritimes et à l'aquaculture) : la question a été soulevée de savoir si ces deux actions auraient pu faire l'objet de programmes distincts, car leurs liens avec les actions 11 et 12 étaient réduits, même si le principe de « gestion durable » - qui qualifie le programme - s'applique aussi parfaitement à ces deux secteurs économiques. Mais dotées respectivement de 397 millions d'€ pour la forêt et de 28 millions d'€ pour les pêches, elles auraient constitué de petits programmes sur le plan budgétaire. Dans ces deux cas, les arbitrages gouvernementaux ont rejoint les préoccupations des

---

<sup>2</sup> Alain BERGER (pour le programme du MAAPAR), Françoise FOURNIE (pour le programme du MINEFI) et René MABIT (pour le programme du MEDD), inspecteurs généraux de l'agriculture.



auditeurs : la mission "écologie et développement durable" comporte désormais trois programmes et un programme spécifique "forêt" a été créé au sein de la mission "agriculture, pêche et affaires rurales". A l'inverse, le programme audité du MINEFI regroupait l'ensemble des missions de la DGCCRF et une partie des missions de la DGDDI. Les auditeurs ont fait remarquer que la partition proposée passait entre des activités exécutées le plus souvent simultanément par un seul et même agent des Douanes : ils ont donc suggéré que ne soient rattachées au programme "Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local" que les activités de recouvrement exercées par des agents spécialisés. Malgré la cohérence du programme ainsi défini, les auditeurs ont souligné la nécessité d'assurer, via des indicateurs appropriés, des passerelles vers d'autres programmes auxquels certaines actions de ce programme contribuent, notamment les programmes de lutte contre la drogue et de sécurité alimentaire.

Les équipes d'audit ont été également confrontées à la question de l'adéquation entre définition des programmes et corrélation avec une politique nationale, identifiable dans ses objectifs et mesurable dans ses résultats. C'était particulièrement vrai pour le ministère de l'agriculture, dont les actions dépendent très fortement du budget communautaire. Pour le programme audité, 10 milliards d'euros de crédits communautaires sont consacrés à la politique qui sous-tend ce programme, ce qui représente près de quatre fois plus que les crédits nationaux correspondants. Il était donc difficile de déterminer l'autonomie de la politique nationale découlant des crédits nationaux affectés au programme, hormis pour certaines actions particulières (forêt, cheval...). Par voie de conséquence, les indicateurs associés au programme ne permettaient pas de mesurer l'impact spécifique des crédits nationaux. De même, en ce qui concerne le programme du MEDD, le travail de construction fait sur les objectifs et sur les indicateurs était marqué, dans l'avant-projet, par une grande hétérogénéité d'approche et d'appropriation de ces concepts. Les objectifs et les indicateurs étaient nombreux, certainement trop. Au stade de l'audit, ils avaient été élaborés sans consultation des divers opérateurs ni des bénéficiaires potentiels du programme, ni des nombreux acteurs concernés par la stratégie de développement durable. Pour ce qui concerne le programme du MINEFI, aucun objectif général n'était assigné à l'ensemble du programme, et donc aucun indicateur d'impact d'ensemble ne pouvait lui être associé. Seuls des objectifs liés à chaque action avaient été élaborés, et accompagnés d'indicateurs : encore s'agissait-il plus souvent d'indicateurs d'activité que de résultat. Les auditeurs ont remarqué que certaines actions confiées à l'une des directions répondaient aux mêmes objectifs que des actions confiées à l'autre, et se sont donc interrogés sur l'opportunité de regrouper ces actions.

L'appropriation des concepts de la LOLF, et en particulier la différenciation entre objectifs stratégiques et objectifs opérationnels, indicateurs de performance et indicateurs d'activité – davantage liés au contrôle de gestion –, entre indicateurs de résultat ou d'effet a également fait partie des problèmes soulevés par les auditeurs : il est vrai que ces difficultés, face à des concepts nouveaux et auxquels les administrations publiques étaient peu familiarisées, étaient inévitables en cette période de construction des missions et des programmes. Ainsi, pour le programme du MAAPAR, avaient été déterminés d'une part cinq objectifs stratégiques, dotés de dix indicateurs, et d'autre part vingt-huit objectifs opérationnels dotés de quarante-six indicateurs. La distinction opérée entre objectifs stratégiques et objectifs opérationnels n'était pas toujours très lisible et ne permettait pas de percevoir la hiérarchie des priorités. Par ailleurs, les indicateurs offraient une pertinence très hétérogène : s'il est manifeste, et légitime, que le souci de mesurabilité ait été déterminant pour le choix des indicateurs, ceux-ci ne permettaient pas de couvrir l'ensemble de la politique publique qui sous-tend le programme ; ils s'attachaient même, parfois, à des champs très réduits de cette politique. En revanche, on soulignera à nouveau la difficulté de définir des indicateurs mesurant une politique publique nationale très intégrée dans la politique communautaire, et également fortement liée à d'autres politiques menées par d'autres départements ministériels (écologie, emploi, etc.).

Le quatrième sujet rencontré par les équipes d'audit était celui de la chaîne de responsabilité liée à la mise en œuvre du programme. La réflexion sur ce point était inégalement avancée selon les ministères, alors même qu'il s'agit d'une question centrale dans la conception même des programmes, d'autant plus que leur périmètre assez large recouvrait les compétences de plusieurs directions. Ainsi,

le programme n° 1 du MAAPAR concerne cinq directions d'administration centrale, trois directions opérationnelles et deux directions supports. Les trois directions opérationnelles se répartissent en fait les actions du programme : la DPEI gère l'action 11, la DGFAR les actions 12 et 13 et la DPMA l'action 14. Seule la DGFAR était également en charge d'un autre programme, le programme 4 (protection sociale agricole) dans la présentation initialement proposée et non retenue par les arbitrages gouvernementaux. Il était donc particulièrement aisé de relier les actions et sous-actions du programme et les services chargés de leur mise en œuvre au sein de l'organigramme actuel, même si, la chaîne de responsabilité du programme n'avait pas encore été définie.

Le MEDD, pour ce qui le concerne, avait conduit une expérience particulièrement intéressante de régionalisation en Midi-Pyrénées : la DIREN de Midi-Pyrénées, volontaire pour expérimenter la démarche LOLF et construire un budget opérationnel de programme (BOP), a su mobiliser, en peu de temps, les ordonnateurs secondaires délégués (en particulier DDAF et DDE), et susciter l'adhésion au projet. Elle a aussi progressivement associé les réseaux d'opérateurs thématiques, particulièrement nombreux dans ses champs d'activité (MISE, Agence de l'eau, réseaux Risques naturels, réseaux Natura 2000). Cependant, elle n'avait pas toujours complètement connaissance de l'état d'avancement des travaux centraux. Cette expérimentation a permis de tester différents circuits possibles de circulation des crédits mis à disposition des services déconcentrés dans le cadre de la LOLF, et de relations entre DIREN et ordonnateurs secondaires délégués (OSD). Les auditeurs s'interrogeaient cependant sur les marges de manœuvre laissées aux services déconcentrés, craignant qu'ils ne subissent l'organisation verticale et cloisonnée des directions d'administration centrale, si le dialogue de gestion n'était pas mis activement en place dès maintenant. Par ailleurs, il était souhaitable d'examiner le devenir de ces circuits dans le cadre de la création d'un pôle régional environnement et développement durable (confirmée par le Conseil des ministres du 28 janvier 2004), mais dont la configuration n'est pas encore précisément arrêtée.

De son côté, pour résoudre la difficulté d'un programme intégrant deux directions, chacune en charge de trois actions, le MINEFI proposait de confier la responsabilité du pilotage au secrétaire général du ministère, celui-ci déléguant ensuite les crédits et les moyens aux deux directeurs concernés. Les auditeurs ont souligné les risques de dérive directionnelle de cette orientation. En revanche, le choix envisagé par les deux directions de l'échelon régional comme échelon de mise en œuvre semble correspondre au souci d'instaurer un véritable dialogue de gestion. La DGCCRF a déjà expérimenté dans cinq régions un budget global confié au directeur régional, et regroupé autour de lui toutes les compétences de gestion autrefois réparties dans les directions départementales.

Enfin, le problème de la définition précise de la fonction support, soit dans le cadre d'un programme spécifique à l'intérieur d'une mission ministérielle, soit dans le cadre d'une action au sein d'un programme, a été rencontrée presque systématiquement par les équipes d'audit. Ce point est particulièrement significatif pour les ministères à forte vocation interministérielle. Pour le MEDD, par exemple, la mission d'audit s'est interrogée sur le devenir des fonctionnaires et assimilés, participant au programme du MEDD mais gérés par d'autres ministères (agriculture, équipement, industrie), et sur le décompte des emplois effectivement consacrés au programme MEDD. L'accord passé sur la meilleure utilisation des services départementaux de l'agriculture et de l'équipement, pour l'accomplissement des missions devrait aboutir à une organisation originale qui sera mise en place par étape, à partir de janvier 2004. Cette situation, même si elle présente certains inconvénients, permet de disposer d'une ressource humaine mobile et de compétences variées. Dans la mission ministérielle "agriculture, pêche et affaires rurales", la fonction support fait l'objet, d'une part, d'une action du programme n° 1 et, d'autre part, d'un programme indépendant (n° 5). Si le souci d'affecter au programme une part significative des moyens et services qui lui sont consacrés (notamment les directions départementales) existe, il n'apparaissait pas, pour autant, que l'exercice ait été suffisamment décliné : ainsi, alors que les bureaux des trois directions d'administration centrale étaient, hormis pour une partie de la DGFAR, exclusivement affectés au programme 1, ils étaient intégrés au programme 5. La répartition des directions régionales aurait mérité également d'être opérée. Enfin, il aurait été nécessaire d'aller plus loin dans les affectations des moyens aux actions,

voire sous-actions, au sein même du programme support, l'essentiel restant intégré dans l'action support du programme. La lisibilité du programme 1 était par ailleurs altérée par le traitement différent de ses moyens de mise en œuvre, établissements publics et offices au sein même des actions sectorielles d'une part, et DDAF érigées en action support d'autre part. Enfin, la question demeure des moyens des DDAF intégrés dans l'action support du programme 1 : ne devraient-ils pas plutôt être rattachés aux programmes du MEDD même si leur gestion reste confiée au MAAPAR ; symétriquement les voies d'un rattachement éventuel des moyens des DRAM et des DDAM au programme 1 devraient être étudiés avec le Ministère de l'Équipement.

## **2 LA PREPARATION DE LA STRATEGIE MINISTERIELLE DE REFORME (SMR)**

Pour prolonger et amplifier l'œuvre de modernisation de l'Etat entreprise avec les « plans pluriannuels de modernisation » (PPM), qui ont couvert la période 1999-2003, le Premier ministre a demandé à chaque membre du gouvernement d'élaborer une « Stratégie ministérielle de réforme » qui, s'inscrivant dans le contexte d'une nouvelle étape de décentralisation, devait réaffirmer les missions fondamentales de l'Etat et définir les moyens et l'organisation administrative adaptés à la réalisation de ces missions, ainsi que les propositions de simplification des procédures qui pouvaient en découler.

Pour réaliser la plus large concertation possible en amont de la définition de cette SMR, le ministre de l'agriculture a demandé au COPERCI d'élaborer un rapport préparatoire<sup>3</sup>.

Ce rapport, fruit d'une soixantaine d'entretiens avec les responsables de tous les secteurs d'activité couverts par le ministère, s'est efforcé d'identifier le contour des missions de l'Etat telles qu'elles sont actuellement exercées pour le compte du MAAPAR ou pour celui du MEDD, les évolutions prévisibles à la fois en fonction des évolutions techniques, des attentes sociétales et des perspectives ouvertes par la décentralisation. La réaffirmation de ce qui constitue le « socle » des missions de l'Etat – qui ne se résument pas aux missions qualifiées de « régaliennes » – était notamment une des attentes fortes à l'égard de ce rapport. Les évolutions attendues dans le domaine de l'alimentation, de l'enseignement et de la recherche, de l'appui au développement des territoires ruraux ont ainsi été passées en revue.

La stratégie ministérielle de réforme devait aussi inscrire la réaffirmation de ces missions dans le contexte de la réforme de l'Etat, marquée par la deuxième étape de la décentralisation, par la préparation de la mise en œuvre de la LOLF, la généralisation du contrôle de gestion, la recherche d'une action soutenue en matière de simplification administrative. Le rapport analyse donc, à la lumière de ces paramètres, les préoccupations exprimées en matière d'organisation de l'administration centrale et des services déconcentrés, de pilotage des services par les projets d'orientation stratégique et en matière d'inspection des services déconcentrés.

Une attention particulière est portée, compte tenu de la place qu'elles occupent au sein du ministère, au secteur de l'enseignement et de la recherche et aux relations avec les établissements publics, ainsi qu'aux « délégations de service public » entendues dans un sens plus large à des structures parapubliques, associatives ou relevant des collectivités locales. La modernisation de la gestion des ressources humaines, le développement des nouvelles technologies de l'information, la simplification des procédures administratives, tant pour les usagers que pour les agents, étaient également au cœur des remarques exprimées.

---

<sup>3</sup> Cette mission a été assurée par Guy GEOFFROY (IGA), Jean-Paul NOBECOURT (CGGREF) et Georges BEDES (CGV).

Sur la base de ce rapport, le ministre a défini la stratégie ministérielle de réforme qu'il entendait conduire pour le MAAPAR et l'a présentée, en octobre 2003, au Parlement (commission des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat).

Parallèlement, une mission conjointe de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'agriculture a réalisé un audit du fonctionnement des offices d'intervention économique en agriculture<sup>4</sup>, qui a servi de base à l'élaboration du rapport demandé au gouvernement par un amendement parlementaire à la loi de finances pour 2003.

A la suite du dépôt du rapport du Gouvernement et de la présentation de la SMR au Parlement, le ministre a demandé au COPERCI d'assurer le pilotage de la réforme des offices agricoles en fonction des objectifs retenus<sup>5</sup>.

### **3 LA SIMPLIFICATION DES PROCEDURES ADMINISTRATIVES**

1. En octobre 2002, le Ministre avait installé un Comité de simplification dont la tâche était d'étudier et proposer des mesures de simplification à appliquer, ou à expérimenter, et d'élaborer le texte d'une « Charte de la simplification ».

Présidé par Jean-François CARREZ, conseiller-maître à la Cour des Comptes, ce Comité comprenait des représentants du Parlement, le président de l'APCA, un membre du corps préfectoral, plusieurs directeurs du MAAPAR et des Offices, les trois présidents des groupements représentant les directeurs des services déconcentrés. Le secrétariat général du Comité était confié à Yves VAN HAECKE, inspecteur général de l'agriculture<sup>6</sup>.

Ce comité, qui a fonctionné en partenariat avec l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture, a mobilisé une centaine d'agents des services centraux et déconcentrés du MAAPAR en associant les représentants de la profession agricole.

Pour chacun des thèmes primitivement déterminés, des groupes de travail ont établi un diagnostic approfondi avant d'élaborer des mesures de simplification. Un «Groupe Utilisateurs», composé de représentants professionnels et d'agents des services du MAAPAR, devait débattre de toutes les questions étudiées.

Les propositions de mesures de simplification étaient ensuite soumises au Comité de simplification, avant d'être transmises au Ministre pour approbation.

---

<sup>4</sup> Cette mission a été assurée par MM. Guy GEOFFROY, René MABIT, Mmes Françoise FOURNIE et Françoise THEVENON LE MORVAN (IGA), et pour l'Inspection générale des finances, par MM. Henri GUILLAUME, Marc PANNIER, François RIAHI et Julien SENEZE.

<sup>5</sup> Cette mission est assurée par Guy GEOFFROY, Guy DEVAUGERME (IGA) et Pierre-Eric ROSENBERG (CGGREF).

<sup>6</sup> Il a été assisté dans cette tâche par Yannick FORLOT, chargé de mission mis à disposition du service de l'Inspection générale.

*Ces travaux ont pris fin, comme le président du Comité s'y était engagé auprès du Ministre, au début du mois de juillet 2003.*

*Au total, 65 mesures, qui avaient fait l'objet de propositions formelles, ont été approuvées. Parmi celles-ci, on peut relever :*

- *le numéro unique d'identification des exploitations, valable pour toutes les procédures ;*
- *le dossier de base unique des exploitations en DDAF, alimenté par les centres de formalités des entreprises (CFE) des Chambres d'agriculture ;*
- *la perspective d'alléger considérablement la procédure de la prime à la vache allaitante (jusqu'à en supprimer la liste des animaux, avec numéros, date de naissance, etc.) grâce à l'utilisation de la base de données nationale de l'identification des bovins (BDNI) ;*
- *les simplifications substantielles apportées aux procédures du 2<sup>ème</sup> PMPOA, telles qu'elles résultaient des circulaires publiées en 2001 et 2002 et que l'on savait d'une difficulté extrême ;*
- *le grand chantier du PDRN dans ses différentes composantes : installation, prêts bonifiés, regroupement des aides aux investissements des exploitations, etc.*

De fait, ces mesures n'ont eu qu'exceptionnellement une portée à très court terme : étant donné qu'elles s'attachaient à des modifications substantielles des systèmes réglementaires, ce qui nécessiterait, notamment, des adaptations des systèmes informatiques. Par ailleurs, toute modification souhaitée dans les domaines couverts par des textes communautaires est subordonnée à leur modification : tel est, notamment, le cas du PDRN dont la révision est formelle et lente. Le chantier de la simplification est, en effet, une œuvre de longue haleine.

Par ailleurs, le texte de «Charte de la simplification» a été mis au point par le Comité de simplification et soumis au Ministre au terme d'un travail qui a mobilisé l'ensemble des groupes simplification. Le texte de cette «Charte» a été approuvé par le Ministre et porté à la connaissance des services du ministère<sup>7</sup>.

2. A la suite des propositions émises par le Comité de simplification et destinées à en poursuivre le chantier, le Ministre a mis en place, par des arrêtés du 26 septembre 2003, le dispositif suivant :

- désignation, auprès de lui, d'un «délégué à la simplification» en la personne de Yves VAN HAECKE, inspecteur général, qui avait assuré le secrétariat général du Comité de simplification ;
- création d'une «commission inter-directions de la simplification» (CODIS), comprenant en son sein les représentants des directeurs des services déconcentrés régionaux et départementaux,
- maintien du «Groupe Utilisateurs», co-présidé par le président de l'APCA et le délégué, et composé de représentants des agriculteurs et des agents du ministère, tel qu'il avait déjà utilement fonctionné au sein du Comité de simplification.

Le délégué, avec l'appui de ces instances, doit :

- veiller à l'application des mesures déjà décidées, aux expérimentations déjà lancées et à celles qui doivent l'être ;
- appliquer et faire appliquer la Charte, c'est à dire faire en sorte que les nouvelles réglementations en préparation soient examinées par la Commission inter directions et intègrent ses recommandations ;
- lancer de nouvelles mesures de simplification.

Il travaille au quotidien avec la sous-direction de la modernisation de la direction générale de l'administration sur laquelle il s'appuie, ainsi qu'avec le service des affaires juridiques.

Le délégué doit rendre compte chaque trimestre au Ministre de son action et des difficultés rencontrées.

<sup>7</sup> Pour prendre connaissance plus en détail du chantier de simplification et des mesures proposées, il convient de se reporter à la rubrique « simplification » du chapitre « stratégie ministérielle de réforme » du site INTRANET de la direction générale de l'administration.

### 3. Le bilan des premiers mois d'application du nouveau dispositif de la simplification<sup>8</sup>.

- La mise en place du nouveau dispositif

La CODIS s'est régulièrement réunie depuis le 17 octobre 2003 (13 novembre, 12 décembre, 15 janvier). Elle a, notamment, eu à examiner la nouvelle aide aux producteurs de lait, le contrôle des prêts bonifiés, la nouvelle aide aux producteurs de fruits à coque, la tutelle sur les caisses de MSA.

- Le bilan des mesures décidées au cours de 2003 dans le cadre du Comité de simplification.

Sur les 63 mesures du Comité de simplification, 23 mesures sont appliquées ou en expérimentation, 18 mesures sont en instance de l'être, notamment dans le cadre de la gestion des aides 2004/2005 (cela concerne tout spécialement les aides animales dont la réforme est, sans doute, l'avancée la plus substantielle de toutes) et dans celui de la révision du PDRN, 4 mesures sont inscrites dans le 2<sup>e</sup> projet de loi d'habilitation, ou feront l'objet d'une disposition dans le projet de loi de finances 2005.

Au total, 45 mesures sur les 63 sont donc applicables ou en bonne voie de l'être ; 6 autres continuent à faire l'objet d'études car elles nécessitent de plus amples développements.

L'expérimentation des mesures portant sur le n° de correspondance unique, le dossier unique des exploitants en DDAF et les justificatifs, se déroule comme prévu ; elle devrait conduire à une extension du nouveau dispositif en 2005, indispensable pour gérer correctement les conditionnalités des aides du « 2<sup>ème</sup> », et bientôt du « 1<sup>er</sup> pilier ».

Cette expérimentation porte aussi sur les télé-procédures (réalisation en ligne du dossier « PAC surface », y compris graphique, et plus tard du dossier « PAC animale », consultation à distance des dossiers).

Dans ces expérimentations, le rôle de l'APCA est éminent. L'un de ses sous-directeurs continue à animer le groupe de travail sur le « n° unique », et à mobiliser les Chambres départementales, en bénéficiant de la collaboration des responsables du dossier à la DGA et à la DPEI ainsi que des 9 DDAF volontaires.

Ce même sous-directeur de l'APCA co-anime avec le directeur de la DGFAR le groupe de travail sur le partage des données informatiques entre administrations et administrés dans une vision plus ambitieuse à moyen long terme.

- Les nouvelles mesures

Elles résultent principalement des travaux préparatoires du 2<sup>e</sup> projet de loi d'habilitation.

Il faut signaler, notamment, les propositions sur les coopératives qui engagent une véritable réforme de fond sur la tutelle exercée par les services déconcentrés, présentées par la DPEI, ou d'autres propositions venant de la DGFAR, qui, par leur nombre, auront un impact sur la vie de nos services et les professionnels, notamment forestiers.

Conformément au mandat général reçu, ces mesures ne portent pas sur des modalités substantielles des différentes réglementations, leur révision éventuelle étant renvoyée au futur projet de loi de modernisation.

Pour être complet, le projet de loi sur le développement des territoires ruraux comporte un certain nombre de dispositions qui avaient, ou auraient pu, figurer dans la liste des mesures de simplification.

Au total, sur les 32 mesures du « PLH (Projet de loi d'habilitation par ordonnances) N°2 », 3 figuraient dans les mesures adoptées par le Comité de simplification et 29 ont été ajoutées. Ces mesures portent sur la forêt, la déconcentration, l'économie agricole, le droit social, la protection sanitaire.

Par ailleurs, un certain nombre de dispositions de nature législative ont été élaborées dans le cadre interministériel en application de la 1<sup>ère</sup> loi d'habilitation ou sont en cours de finalisation : dispositions de portée générale (article 2 de la loi d'habilitation) et dispositions particulières ( 8 mesures nouvelles).

Ainsi, au total, sur les 108 mesures réglementaires ou législatives élaborées dans le cadre du chantier de la simplification, et approuvées par le Ministre, 41 sont inscrites dans les ordonnances de simplification ou dans le projet de loi d'habilitation N°2, 23 sont réglementaires et appliquées, 26 devraient l'être dans l'année 2004.

4. A côté de ce travail portant sur la simplification des procédures, le Premier ministre a demandé à chaque ministre d'entreprendre le « toilettage » de l'ensemble des commissions administratives, soit de niveau national, soit placées auprès des préfets de région et de département.

Pour les commissions nationales, une mission a été confiée au COPERCI qui a remis, en novembre 2003, un rapport dont l'exploitation s'est poursuivie au niveau interministériel..

<sup>8</sup> Pour une information plus complète, se reporter au Rapport trimestriel du délégué à la simplification, publié dans la même rubrique du site INTRANET cité ci-dessus.

Pour les commissions régionales et départementales, le délégué à la simplification a piloté, avec la direction générale de l'administration, le chantier de réexamen de la justification de l'existence de ces commissions et d'allègement de leur nombre.

#### **4 LA REFLEXION SUR LA QUALITE DE LA REGLEMENTATION**

Dans le prolongement de la démarche engagée pour simplifier les formalités et les procédures existantes, le Premier Ministre a défini, dans deux circulaires datées du 28 août et du 30 septembre 2003, un ensemble d'orientations en vue de maîtriser l'inflation normative et d'améliorer la qualité de la réglementation.

L'objet de l'étude figurant au programme de travail annuel de l'IGA, approuvé par le Ministre, avait anticipé sur cette démarche en proposant d'évaluer un certain nombre de procédures en vigueur au ministère, en s'inspirant des recommandations du groupe de travail interministériel animé par M. Dieudonné Mandelkern, conseiller d'Etat. L'objectif de cette étude était de formaliser les questions incontournables devant être analysées avant la mise en œuvre d'une nouvelle réglementation.

Afin d'alimenter cette réflexion, le groupe de travail de l'IGA<sup>9</sup> a retenu d'analyser les conditions d'élaboration et de réalisation de quelques procédures existantes : prime herbagère agro-environnementale (PHAE), programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole (PMPOA), création des groupements d'employeurs, titre d'emploi simplifié agricole (TESA). A partir de ces exemples, l'étude devrait aboutir à l'élaboration d'un certain nombre d'indicateurs précis et quantifiables, pouvant servir de guide aux services du MAAPAR, dans les différentes phases d'élaboration de nouvelles réglementations.

Cette étude, qui doit être achevée en 2004, rejoint la démarche d'élaboration d'une charte de qualité de la réglementation, suivie par le service des affaires juridiques du MAAPAR.

---

<sup>9</sup> Animé par Guy GEOFFROY, ce groupe de travail interne était composé de Annie BENAROUS, Olivier BETH, Michel DESCHAMPS, Jean-François MERLE, Françoise THEVENON LE MORVAN et Yves VAN HAECKE.

## **Deuxième Partie**

# **L'ACTIVITE DU SERVICE DE L'INSPECTION GENERALE DE L'AGRICULTURE ET SES MISSIONS PERMANENTES**

## **1 L'ACTIVITÉ DES COMMISSIONS PERMANENTES**

### **1.1 LA COMMISSION « INSPECTIONS, CONTRÔLES, AUDIT »**

La commission « Inspections, contrôles, audit » a été animée par Claude BERNET jusqu'en janvier 2003, puis par Guy DEVAUGERME. Elle s'est réunie 8 fois au cours de l'année 2003 et la participation a varié de 9 à 19 membres de l'Inspection générale de l'agriculture par séance. Elle a traité des questions suivantes :

#### ***1.1.1 Le suivi des missions permanentes***

L'un des objectifs de la commission est l'échange d'informations et d'expériences relatives à l'ensemble des activités de l'IGA. À ce titre, la commission a inscrit à son programme de travail un point régulier sur les questions traitées en cours d'année en matière d'inspection et d'audit. C'est ainsi qu'ont été étudiés ou suivis :

- Les travaux relatifs à l'inspection thématique administrative et budgétaire (IAB) qui ont porté sur : l'organisation ; - l'évolution de la présentation des rapports et leur diffusion ; - la formation des auditeurs ; - l'analyse de rapports et des pratiques en vue de diffuser le savoir-faire afin d'améliorer la qualité des rapports.
- Les travaux du groupe de travail sur l'archivage visant notamment à : - organiser, protéger, sécuriser les documents ; - faciliter le travail des membres de l'inspection. L'analyse du processus a porté sur le dépôt des rapports et des dossiers, le mode d'archivage, la gestion des documents sous forme papier, par l'informatique et sur support numérique (CDROM, DVD).
- L'évolution du service d'audit interne FEOGA garantie (SAIF) du COPERCI. La réforme de la PAC et ses conséquences sur la réglementation communautaire, la rigueur des contrôles européens et leurs effets importants sur les montants des refus d'apurement conduisent le SAIF à définir un nouveau cadre d'action :
  - Approfondir et construire une méthodologie beaucoup plus exigeante, en particulier par une approche thématique et géographique ciblée, basée sur des échantillons déterminés selon une analyse de risque et non plus la démarche de type exhaustif actuelle (ensemble des thèmes et des départements sur cinq ans) ;
  - Définir un programme quinquennal d'audits avec des rapports spécifiques établis rapidement et repris dans une synthèse produite dans un court délai et destinée aux directions d'administration centrale ;
  - Articuler les programmes quinquennaux avec ceux des offices et autres organismes payeurs et réaliser des audits conjoints avec eux ;
  - Construire les nouveaux guides et questionnaires relatifs à ces champs d'audit.



Cette démarche, recentrée sur les exigences de la Commission européenne, conduit à un élargissement des missions d'audit et leur répartition entre les branches existantes ou à créer (SIGC, IPG, RDR, POFL, plus DOM). L'IGA y contribue avec la participation de 11 auditeurs et deux directeurs de branches (SIGC et RDR).

- La réalisation du programme 2003 de l'inspection d'ensemble des services territoriaux (IEST) en vue de la présentation de la restitution annuelle devant les directions d'administration centrale selon trois parties : 1) « de la méthode des inspections d'ensemble » ; 2) « des fonctions transversales » ; 3) « de la mise en œuvre des politiques sectorielles », ainsi que l'élaboration du programme 2004.

### ***1.1.2 Le suivi des missions temporaires***

La commission a participé à la mise en place de la procédure de suivi des rapports d'inspection et d'audit issus de missions temporaires pour faire suite à la note de service du 14 octobre 2003 signée du Ministre. Elle a ainsi examiné 76 rapports produits en 2001 et 2002. Les membres de la commission ont proposé d'en retenir 6 au titre de 2001 et 7 pour 2002 parmi la liste des rapports produits depuis au moins un an et moins de 36 mois.

Cet exercice a été l'occasion d'un échange d'information entre les membres de la commission sur le contenu et les méthodes d'investigation utilisées pour produire ces rapports. Cette pratique d'échanges d'informations et de pratiques sera amplifiée dans les réunions des prochaines commissions comme le prévoit le plan d'action 2004 de l'IGA.

### ***1.1.3 L'audit des programmes de la LOLF***

L'activité de membres de l'inspection portant sur le contrôle de gestion avait été suivie régulièrement par la commission au cours de l'année précédente. La publication par le CIAP (Comité interministériel d'audit des programmes de la LOLF) de sa première production : le guide d'audit des programmes a conduit les membres de la commissions à s'informer sur :

- les évolutions majeures apportées par la LOLF : le Parlement et la nouvelle approche du contrôle des dépenses de l'Etat, la plus grande transparence des coûts et les possibilités de redéploiement, l'organisation de la présentation budgétaire en missions ministérielles et interministérielles, en programmes et actions, la fongibilité asymétrique des crédits, le calendrier de mise en place de la réforme,
- le rôle du CIAP, charge et nature du travail : auditer la qualité des programmes, les certifier au moment de leur construction et les auditer après leur exécution pour en mesurer les résultats obtenus.

Pour la réalisation des audits de programmes des auditeurs ont été désignés (4), puis formés à l'IGPDE (ministère des finances) et intégrés dans les équipes d'auditeurs interministériels du CIAP. D'autres auditeurs de l'IGA viendront compléter le dispositif d'audit du CIAP en 2004.

### ***1.1.4 La contribution de la commission aux réflexions de l'IGA***

La commission a été amenée à lancer une réflexion sur les pouvoirs propres de l'IGA en matière disciplinaire. Ainsi, à la demande de la DGA et du Cabinet, l'IGA doit produire un nombre croissant de rapports relatifs à des situations individuelles pouvant entraîner des procédures à caractère disciplinaire. Les dernières affaires traitées concernent des situations complexes qui mêlent des procédures administratives et des procédures pénales. Pour faire face dans de meilleures conditions à cette demande qui s'amplifie, et compte tenu de l'état de récupération des dossiers, dont la complexité

s'est accrue avec leur ancienneté, l'IGA a besoin d'affiner ses bases juridiques et réglementaires sur la conduite à tenir pour intervenir de manière rigoureuse et étayée.

Dans le cadre de la commission, un groupe de travail a été constitué avec 6 membres de l'inspection pour mettre au point les outils méthodologiques après avoir recueilli les éléments d'information précis auprès des spécialistes de ce type de procédure qui seront consultés ou entendus. L'objectif à terme rapproché est de constituer un «vivier potentiel» de collègues suffisamment formés pour prendre en charge ses missions spécifiques en disposant d'outils juridiques et méthodologiques sécurisés.

La commission a également participé, conjointement aux deux autres commissions, à la préparation du séminaire de fin d'année de l'IGA en vue de l'élaboration du plan d'action pour 2004.

## 1.2 LA COMMISSION « EVALUATION »

Animée par René MABIT, la commission permanente s'est donné, lors de sa première réunion de l'année 2003, trois axes de travail :

- l'évaluation et ses méthodes appliquées à différents programmes et aux politiques publiques,
- l'apprentissage du contrôle de gestion dans la perspective de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finance,
- les différents aspects de l'approche stratégique : orientations stratégiques et indicateurs, plans stratégiques et inspections d'ensemble, stratégies ministérielles de réforme...

Ces axes ont été suivis tout au long de l'année. Poursuivant ses travaux dans l'esprit qui avait prévalu l'année précédente et qui a rassemblé des participants assidus, la commission a mis l'accent sur les échanges et le débat, entre collègues, à propos soit de questions liées aux pratiques, soit de points de doctrine à clarifier, ainsi que, lorsque cela s'avérait possible, sur la formalisation des conclusions ou propositions tirées de ces discussions.

La commission s'est en particulier chargée de prendre en compte et d'analyser les projets d'orientation stratégiques (POS) élaborés par les services déconcentrés. Dans la mesure où le calendrier des réunions du comité d'orientation stratégique le permettait, des membres de la commission ont participé à ces réunions. Cependant le travail le plus systématique a été l'analyse des rapports des missions, coordonnées par le COPERCI, relatives aux inspections d'ensemble faites depuis 2000 dans les services déconcentrés.

L'objectif de ce travail n'était pas d'évaluer les rapports ni les inspections d'ensemble, mais de repérer, à leur lecture, les observations faites sur la territorialisation des politiques ainsi que les initiatives prises par les directions départementales ou régionales.

Un groupe de travail spécifique, ouvert à des collègues membres des autres commissions permanentes de l'IGA, s'est efforcé d'identifier les pratiques et les difficultés communes aux structures ainsi que les marges d'initiative possibles, les innovations réalisées et les pratiques à faire connaître, notamment en matière de gestion, d'organisation et de management.

A l'issue de huit mois de ce travail, le groupe a produit un document synthétisant les observations ainsi portées au travers des rapports d'inspection d'ensemble. Ce rapport a été validé par la commission dans sa réunion d'octobre puis a été présenté à l'assemblée plénière de l'IGA.

La commission a pris connaissance des méthodes et des outils utilisés dans l'évaluation interministérielle des politiques publiques de développement rural, mise en place, sous l'égide du Commissariat général du Plan. Le président de l'instance d'évaluation, Daniel PERRIN, est venu présenter le rapport final et ses propositions à la commission ainsi qu'à tous les collègues intéressés.

Sur ce thème de l'évaluation des politiques publiques, la commission a suivi régulièrement l'état d'avancement des évaluations à mi-parcours du PDRN, ainsi que de l'évaluation du programme CTE. Elle a également pris connaissance du projet de charte de l'évaluation des politiques publiques et des programmes publics, préparé par la société française de l'évaluation (SFE). Entre cette dernière et l'IGA, il a été constaté une nette convergence des orientations aux plans déontologique et méthodologique. La SFE les exprime sous forme de six principes : pluralité, distanciation, compétence, respect des personnes, transparence et responsabilité.

Le guide d'audit initial, mis en place par le comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) est un outil que la commission a souhaité connaître. Un de ses membres, O. BETH étant membre du CIAP, en a fait une présentation et le commentaire. Le contrôle de gestion a également fait l'objet d'une présentation par F. FOURNIE et d'échanges au sein de la commission

Parallèlement à cette initiation à la notion de programme au sens de la LOLF et à une information faite régulièrement sur le contrôle de gestion, la commission a préparé un projet de cahier des charges en vue d'une formation jugée indispensable, sur la notion d'indicateurs et sur le bon usage de ceux-ci.

Après plusieurs échanges avec le groupe transversal « formation » de l'IGA et son animateur, E. LEBLANC, la demande de formation a été précisée dans un cahier des charges et un cabinet spécialisé a été sollicité. Après échanges approfondis avec le cabinet Eureval-C3E, il a été décidé d'une session de deux jours de formation assurée par E. MONNIER, et ouvert aux collègues membres de l'IGA, du CGGREF ou du CGV. Le nombre de candidats, plus important que le nombre de places prévues, a traduit une forte attente. Cette session s'est tenue dans les locaux du CGGREF, les 19 et 20 novembre 2003. Elle a été appréciée. D'ores et déjà des demandes d'une autre session, éventuellement d'une formation - action, en 2004, se sont manifestées.

Pour faire régulièrement le point sur les demandes et les offres de formation, la commission a inscrit ce thème à chacun de ses ordres du jour mensuels. De plus elle a contribué, en particulier dans ses réunions d'octobre et de novembre, au bilan des actions de formation réalisées en 2003 et à la préparation du plan de formation pour 2004. La réunion de novembre a été largement consacrée d'une part au suivi des recommandations contenues dans les rapports de l'IGA, d'autre part à la préparation et à la formulation des thèmes mis à l'ordre du jour du séminaire (25-27 novembre) de l'inspection générale. Dans sa réunion de décembre 2003, la commission a formulé ses priorités pour 2004, suite aux propositions d'orientations stratégiques faites, en conclusion du séminaire, par le chef du service. Elle a contribué au plan d'action 2004 en précisant les objectifs en matière d'audit des programmes, de contrôle de gestion et d'évaluation des politiques publiques nationales et communautaires, en souhaitant qu'évoluent, en conséquence, les inspections d'ensemble des services régionaux et départementaux et que soient pris en compte d'autres opérateurs ayant statut d'établissement public.

Enfin, l'organisation et la composition de la commission ont été renouvelées et les objectifs opérationnels prioritaires ont été précisés afin de conduire au mieux le programme de travail tracé pour l'année 2004.

### **1.3 LA COMMISSION « ETUDES ET CONSEILS »**

La commission composée de douze membres a été régulièrement convoquée chaque mois de janvier à décembre 2003 (sauf en août) et ses réunions ont été suivies à chaque fois par la grande majorité de ses membres. Elle a été présidée jusqu'au début de l'année 2004 par Henry DELISLE.

Le plan de travail débattu et fixé en début d'année 2003 pour les douze ou dix-huit mois à venir comportait les sujets suivants :

- les affaires rurales : nouveaux terrains d'action, nouveaux métiers,
- la place du management et de la GRH dans l'administration,
- établissement d'un inventaire de la présence française à l'international
- l'organisation de l'archivage
- la création d'un site Intranet.

Enfin la commission a pris une part active à la préparation du séminaire de novembre 2003 (Mont St Michel) et au voyage d'étude d'avril 2003 dont le thème retenu était « le territoire vécu ».

Les affaires rurales : le sujet, dans son traitement, a connu des fortunes diverses. A vocation « transversale », il a été débattu maintes fois dans le groupe ad hoc mais n'a pu aboutir à un accord sur la manière de l'aborder sur la forme et de la traiter au fond. Parallèlement, le dossier a été confié fin 2003 à un membre de la commission (Claude CHEREAU) avec mission de présenter début 2004 un texte à soumettre au débat et à validation en assemblée plénière.

La fonction managériale : le sujet a été traité en trois étapes

- analyse documentaire des rapports IAB, IEST, sur les « crises internes », sur ceux de l'enseignement agricole, des IGIR et des IGVR,
- « listage » et analyse des expériences internes et externes,
- appui du travail sur un cycle de conférences sur le thème « où en sont les entreprises privées en matière de management ? »

Une synthèse des travaux accomplis a été présentée en novembre 2003 et ses conclusions présentées lors de l'assemblée plénière de ce même mois.

Présence du ministère à l'international : il a été entrepris l'inventaire des actions de coopération commerciale, l'examen des autres activités qui relèvent d'une authentique coopération scientifique et technique autour des modèles agricoles, du développement. Un groupe de travail a été constitué et a procédé à l'audition de personnalités qualifiées ainsi que de nombreux gestionnaires de dossiers. Ce groupe de travail se réunit mensuellement. Le 28 août s'est tenue la journée internationale du MAAPAR à l'issue de laquelle il a pu être constaté l'absence de véritable stratégie globale du ministère.

L'archivage : un groupe de travail, sous la conduite de P. Raccurt a préparé un document de procédure et une fiche « type » pratique, à insérer dans le vade-mecum de l'inspection générale. L'ensemble du rapport a été validé en assemblée plénière (cf. § 14, ci-dessous)

Groupe Intranet : animé par R. BARRALIS, ce groupe a produit deux documents de réflexion sur la méthodologie et la faisabilité du projet. Le conseil général vétérinaire a donné son accord pour travailler sur le sujet avec l'IGA, dans la mise en place de deux sites Intranet.

## 1.4 L'AMELIORATION DE L'ARCHIVAGE AU SEIN DE L'IGA

Pour accompagner le développement du fonctionnement collégial et professionnel de l'IGA, le plan d'action 2003 prévoyait une réflexion sur l'organisation de l'archivage des rapports et des documents de travail. Le document produit par le groupe de travail<sup>10</sup> comporte quatre chapitres : le cadre de la réflexion présente les objectifs assignés et les références législatives, réglementaires et normatives. Il rappelle la définition des différents niveaux d'archivage, la méthodologie suivie lors de

<sup>10</sup> Ce groupe de travail interne, piloté par Pierre RACCURT, inspecteur général, était composé de Olivier BETH, Pierre-Gérard CAILLY, Alain ESCALIERE, Edgar LEBLANC, Anick LEBLANC-CUVILLIER.

l'élaboration du rapport, les partenaires de l'archivage. Enfin, sont indiquées les bonnes raisons d'archiver, que ce soit pour se conformer à la réglementation, pour organiser la masse documentaire, pour faciliter la recherche, pour résoudre les problèmes de stockage et pour sécuriser la conservation.

L'inventaire de la matière archivable décrit les productions directes des membres de l'IGA (rapports collectifs, rapports d'activités assurées personnellement), les productions indirectes rattachées au fonctionnement interne de l'IGA et les productions d'accompagnement (référentiels, dossiers documentaires, instruments de gestion)

. L'architecture proposée s'articule autour de trois idées :

- en premier lieu, elle se réfère à des « assistants » documentaires, pour le classement des archives, pour le stockage et la gestion des données, ainsi que pour le recensement des textes réglementaires nécessaires pour la conduite des travaux ;
- en second lieu, elle donne la priorité aux rapports et indique les principes généraux qu'il convient d'appliquer lors de tout achèvement d'un rapport : enregistrement et numérotation, prise en compte dans les « assistants » définis précédemment, dépôt sécurisé, versement aux archives intermédiaires ou définitives.
- en troisième lieu, elle évoque « la grande misère des sous-sols » et l'amélioration des conditions d'ensilage hétéroclite actuel qui tient lieu d'archivage.

Le groupe de travail a souhaité réhabiliter les chronos, permettant de classer et de retrouver tous les documents produits au cours d'une année civile. Ils sont aussi à rassembler en archives.

Les propositions pour une mise en œuvre comportaient :

- un amendement à la charte de déontologie : chacun est responsable du bon ordre de ses dossiers et de leur mise en état en vue de leur archivage ;
- les sécurités à mettre en place, sous l'autorité d'un membre de l'IGA à désigner comme responsable des archives, afin de veiller à leur intégrité et à leur intégralité ;
- une formation et une information sur l'archivage à prévoir lors de l'accueil de nouveaux membres de l'IGA ;
- un matériel simple de papeterie ou plus technologique d'informatique ou d'assistants tels que précités à inscrire dans les prévisions budgétaires annuelles.

Après adoption des conclusions du rapport par l'assemblée plénière de l'inspection générale, les règles internes en matière d'archivage ont fait l'objet de la note de service du 10 juillet 2003.

## 1.5 L' ACTIVITÉ DE L'IGA DANS LE DOMAINE INTERNATIONAL EN 2003

Pour l'essentiel , elle s'est inscrite dans le cadre du groupe de Travail sur « la présence du MAAPAR à l'international » qui constitue l'un des thèmes du programme de travail 2003/2004 de l'IGA, dont les travaux doivent déboucher en 2004.

Indépendamment de l'étude de ce thème, et à la suite de sollicitations dont elle a fait l'objet de la part d'inspections marocaines, l'IGA a entamé une collaboration avec le CGGREF et le CGV sur les relations de travail avec ce pays ; la concertation au sein du ministère à ce sujet a été élargie en fin d'année, au regard de l'initiative d'échanges entre services déconcentrés décidée par les Ministères marocain et français de l'agriculture.

Par ailleurs, l'Inspection Générale de la Coopération Internationale (IGCI, ex IGCT) ayant souhaité que l'IGA soit associée à ses travaux, il a été convenu que le Chef de service de l'IGA désignerait un représentant de l'Inspection auprès des membres permanents de l'IGCI.

## 1.6 LA FORMATION CONTINUE EN 2003

Le bilan de la formation continue à l'IGA en 2003 se caractérise par un taux très élevé de réalisation du programme qui avait été prévu, ainsi que par une forte participation des agents. Le programme, conformément à la note d'orientation 2002-2003 sur la place de la formation au sein de l'IGA adoptée par l'assemblée plénière le 6 juin 2002, a été articulé autour de deux objectifs :

- identifier les métiers de l'IGA et en professionnaliser l'exercice, sur le plan individuel et sur un plan global;
- favoriser la mise commun des méthodologies, des expériences et des réflexions à travers l'échange des pratiques et la mutualisation des acquis.

Sa mise en œuvre a été suivie par un groupe de travail, constitué à partir des commissions permanentes, qui s'est réuni 10 fois au cours de l'exercice.

Dix-neuf actions ont été réalisées « en interne » : la grande majorité l'a été dans un cadre « IGA », les autres s'inscrivant dans un cadre commun aux trois composantes du COPERCI. Ces actions ont été d'un coût relativement modeste dans la mesure où la mobilisation des compétences du service et des directions du ministère, ainsi que l'appel à des personnalités extérieures faisant bénéficier gratuitement l'IGA de leurs prestations, ont été privilégiés, le recours à des consultants n'étant utilisé que lorsque cela était rigoureusement indispensable en raison du sujet traité.

Ces actions ont été les suivantes :

- 8 « mardis de l'IGA » (conférences assurées le plus souvent par des personnalités extérieures au ministère et ouvrant des perspectives sur des sujets de société, tels que la question des OGM, les nouvelles perspectives de la planification ou la mise en œuvre du principe de la subsidiarité) ;
- sessions sur les « grandes politiques publiques » faisant intervenir des responsables d'administration centrale dans des domaines importants d'activité du ministère (sécurité sanitaire et phyto-sanitaire, politiques de filières, politique de l'eau - avec la participation de représentants du ministère de l'Ecologie et du Développement durable-, politique des structures, formation et emploi en agriculture) ;
- le séminaire, tenu au Mont-Saint-Michel à la fin de l'exercice, qui a été consacré à une réflexion collective autour de trois thèmes de travail - le nouvel environnement du métier d'inspection, le renforcement de la professionnalisation, l'approfondissement du travail collectif et de la collégialité - ainsi qu'à la définition des grands axes du plan d'action de l'IGA pour 2004 ;
- le voyage d'étude, effectué du 28 au 30 mai dans le Massif Central sur le thème du développement rural - action dont le financement a été pour l'essentiel à la charge des participants ;
- la session d'accueil des « nouveaux arrivants » (avec les autres corps du COPERCI) ;
- une session sur les schémas directeurs de l'information (en relation avec l'inspection administrative et budgétaire des services déconcentrés) ;
- une session sur l'évaluation des politiques publiques, consacrée aux indicateurs (avec les autres corps du COPERCI) ;
- des formations en informatique

Comme chaque année, des agents ont participé aux formations en langues proposées par FORMCO. Plusieurs agents ont participé à des actions organisées à l'extérieur (IGPDE, ENA...). sur des thèmes - audit des programmes dans le cadre de la LOLF, contrôle de gestion... - pour lesquels cette formule était la plus appropriée.

L'IGA, comme il était naturel dès lors que la session intervenait au cours d'une période où elle assurait la présidence du COPERCI, s'est investie fortement dans l'organisation de la session d'accueil des arrivants destinée aux membres des trois corps CGGREF, CGV et IGA.

Au total, 34 agents, soit un peu plus de 75% des personnels du service, ont bénéficié d'actions de formation. Le nombre de participants aux différentes actions s'est élevé à 199, ce qui, compte tenu d'une durée moyenne des sessions légèrement supérieure à une journée et demie, correspond à un total de 304 « journées/stagiaires », soit 8,75 journées par agent ayant participé à au moins une action de formation et 6,75 journées par agent de l'IGA. Ces chiffres traduisent le haut degré de mobilisation de l'IGA en 2003 en matière de formation.

Une enquête réalisée en fin d'exercice auprès des agents (diffusion d'un questionnaire par courrier électronique) a montré un degré de satisfaction moyenne élevé. Elle a également fait apparaître le souhait d'un renforcement des actions de « capitalisation » – pour lequel des réponses seront recherchées en 2004 – ainsi que du maintien d'un dispositif solide et diversifié dans le domaine des formations linguistiques.

## **2 LES MISSIONS PERMANENTES**

### **2.1 LE SERVICE D'AUDIT INTERNE DU COPERCI**

Les missions d'audit interne du COPERCI relevant de lettres ministérielles successives, en fonction de l'évolution des aides communautaires, le Ministre a décidé, par une lettre de mission du 4 novembre 2003 de confier au COPERCI une mission permanente d'audit interne de l'intervention des services du ministère, pour l'ensemble des aides existantes et à venir, financées par le FEOGA-Garantie.

Ceci s'est traduit par une décision du Président du COPERCI en date du 7 novembre 2003, organisant le service en cinq branches :

- Aides relevant du système intégré de gestion et de contrôle (SIGC) et gestion des quotas de vente directe de lait
- Identification pérenne généralisée (IPG) et indemnités d'abattage sanitaire
- Programmes opérationnels fruits et légumes (POFL) et aides en faveur de l'apiculture
- Aides relevant du règlement de développement rural (RDR)
- Aides spécifiques aux départements d'outre-mer.

L'IGA assure depuis l'origine, en 1993, l'animation de la branche SIGC (système intégré de gestion et de contrôle). Elle a, cette année encore mis à contribution, autant de membres de l'IGA<sup>11</sup> que de membres des deux autres corps techniques de contrôle (CGGREF et CGV)<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Ont participé à ces missions : Olivier BETH, Pierre Gérard CAILLY, Guy DEVAUGERME, Jacques GUIBE, Pierre RACCURT, Jean Marie TRAVERS.

<sup>12</sup> Tous les auditeurs du Service d'audit interne du COPERCI souhaitent, à l'occasion de la publication de ce rapport d'activités de l'IGA, rendre hommage à Eugène ROBIDOU, ingénieur général du GREF, brutalement décédé en cours de mission le 18 novembre 2003. Il a participé ou conduit de nombreuses missions au titre du Service d'audit au cours de ces dernières années. Chacun avait pu apprécier à la fois sa perspicacité dans les investigations qu'il menait et la gentillesse qu'il déployait tout naturellement pour mettre en confiance ses interlocuteurs.

A partir de 2003, la décision a été prise de visiter un nombre moindre de départements (de l'ordre de la dizaine au lieu de plus de vingt), l'objectif n'étant plus de couvrir l'ensemble du territoire sur une période de cinq ans, mais de couvrir l'ensemble des procédures sur cette période, la procédure suivie s'étendant du dépôt de la demande par l'agriculteur jusqu'au paiement effectif des sommes arrêtées après les différents contrôles (administratif ou éventuellement sur place). A la notion d'audit des services se substituait ainsi la notion d'audit des procédures.

En 2003, les départements suivants ont été retenus : Hautes Alpes, Corse du Sud, Haute Corse, Gironde, Loiret, Lot et Garonne, Haute Marne, Meuse, Vendée, Yonne, Territoire de Belfort. Plusieurs membres de l'IGA sont également intervenus dans les missions d'audit du RDR et du programme opérationnel Fruits et légumes<sup>13</sup>.

Par ailleurs, en 2003, se sont mises en place, au sein du COPERCI, des procédures de suivi des recommandations formulées à l'occasion des différents rapports impliquant l'instauration d'un dialogue systématique avec les directions d'administration centrale concernées.. Ceux établis dans le cadre du Service d'audit interne ont bien entendu été pris en compte.

Un relevé des principales recommandations a été établi dans le courant de l'année en vue de ces échanges. Elles s'organisaient autour des thèmes suivants qui reflètent les points sur lesquels l'attention devrait se porter :

- remobilisation des directeurs départementaux sur leurs responsabilités de managers ;
- plus grande attention à apporter aux circulaires et aux formulaires ;
- formation des agents ;
- rigueur accrue dans la conduite et l'exploitation des résultats des contrôles sur place relatifs aux "aides au cheptel" ;
- conditions d'utilisation des vacataires ;
- conditions de mise à la disposition des services déconcentrés des crédits ;
- amélioration de la convivialité de PACAGE ;
- mise à jour en ligne des manuels de procédure ;
- comblement rapide des vacances d'emploi, notamment lorsqu'il s'agit de postes d'encadrement.

La réunion qui s'est tenue au début de l'automne 2003, sous la présidence du Président du COPERCI a permis de reformuler, à l'intention des directions qui avaient accepté de se faire représenter à un niveau qu'il aurait été souhaitable de voir plus décisionnel, l'essentiel des recommandations. Si aucune décision n'a pu être prise dans ce cadre, des engagements significatifs ont pu être enregistrés.

De façon tout à fait positive, il a pu être observé, lors de réunions interrégionales organisées par la Mission de gestion des aides à l'intention des DDAF que les recommandations formulées par l'ensemble des services de contrôle internes ou externes (et essentiellement communautaires) étaient sérieusement prises en compte et impliquaient tout autant les décideurs centraux que les acteurs locaux.

## 2.2 LA CICC FONDS STRUCTURELS

Le décret n° 2002-623 du 26 avril 2002, abrogeant le décret n° 93-985 du 6 août 1993, a redéfini les missions et la composition et de la CICC (Commission interministérielle de coordination

---

<sup>13</sup> Ont participé à ces missions : Annie BENAROUS, M'hamed FENINA, Françoise THEVENON LE MORVAN, Jean-Marie TRAVERS.



des contrôles) portant sur les opérations cofinancées par les fonds structurels européens (FEDER, FSE, FEOGA-section Orientation et IFOP). Ce décret consacre l'indépendance de la CICC et la charge de veiller au respect des obligations communautaires en matière de contrôle des opérations cofinancées par les fonds structurels européens ainsi que de s'assurer de l'efficacité des systèmes de gestion et de contrôle. Ce rôle, notamment au regard des objectifs de contrôle, a été confirmé et précisé dans la circulaire du Premier Ministre du 15 juillet 2002.

La CICC est présidée par un inspecteur général des finances (Jean-Pierre JOCHUM) et sa composition a été fixée par arrêté du 29 août 2002. L'IGA est représentée dans cette commission par un inspecteur général (Gérard DUSART) et son suppléant (Jean-Jacques BENETIERE, puis Dominique FABRE), inspecteurs généraux. Pour l'exercice de ses missions, la CICC a recours à l'inspection générale de l'agriculture : participent à ce titre aux activités de la CICC, outre les deux inspecteurs généraux: Annie BENAROUS, inspectrice de l'agriculture, Jacques CHATELAIN, Hubert ESTRADE et M'hamed FENINA, chargés de mission à l'inspection générale de l'agriculture.

En 2003, l'activité de la CICC a porté au premier trimestre sur l'établissement des déclarations de validité pour les financements communautaires 1994-1999. A ce titre, 73 déclarations ont été établies pour les programmes du Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation de la Pêche et des Affaires Rurales (10 pour l'IFOP et 63 pour le FEOGA Orientation). Ces déclarations ont été établies sur la base des rapports définitifs établis par l'inspection générale de l'agriculture et d'un rapport particulier établi pour le collège de la CICC. Elles ont été adoptées et transmises, avant la date limite du 31 mars 2003, à la Commission. Les services de celle-ci procèdent désormais à la liquidation financière de ces programmes.

Ensuite, la CICC a engagé le programme de contrôle du nouveau dispositif 2000-2006. Elle prévoit à cet effet deux visites pour chaque autorité de gestion, la première pour l'analyse du système d'audit et la seconde pour le rapport préparatoire à la déclaration de validité. Le programme de travail a été concerté avec la Commission pour 2003-2004 et s'est engagé, en particulier pour les zones d'objectif 1 (Guyane, Réunion, Martinique et Nord Pas de Calais). Il concerne aussi le programme national IFOP (partie déconcentrée examinée dans les DRAM de Boulogne sur Mer, Marseille et Rennes, ainsi que pour l'autorité de gestion, la DPMA). Le programme se poursuit en 2004 pour les zones d'objectif 1 (Guadeloupe et Corse) et les nouvelles autorités de gestion (Conseil régional d'Alsace et CNASEA, pour l'initiative communautaire Leader +).

## **2.3 LES INSPECTIONS D'ENSEMBLE DES STRUCTURES TERRITORIALES**

L'Inspection générale de l'agriculture apporte son concours à l'inspection d'ensemble des services déconcentrés initiée en 2000 par le COPERCI pour faire suite à la demande exprimée par le ministre et conformément aux objectifs du plan pluriannuel de modernisation 1999/2002 (P.P.M.). Il s'agit pour elle d'une mission prioritaire pour laquelle elle mobilise ses ressources le mieux possible. L'inspection d'ensemble a été confirmée par le Ministre dans le cadre de la nouvelle «stratégie ministérielle de réforme» : dès lors le COPERCI s'est attaché à redéfinir ce que devra être l'inspection d'ensemble à l'issue du premier cycle d'inspection qui se termine en 2004. L'IGA prend une part active à cette redéfinition qui tiendra compte de la mise en œuvre de la LOLF et des enseignements du premier cycle d'inspection d'ensemble, à savoir de quelle façon mieux concrétiser le contrôle de régularité et mieux conduire l'évaluation du management et de l'organisation des services déconcentrés.

Le rapport présenté aux directions d'administration centrale du MAAPAR et du MEDD le 21 octobre 2003 a fait un premier bilan de la méthode de l'inspection d'ensemble et des constats auxquels sont parvenues les missions d'inspection<sup>14</sup>. Ce bilan a fait largement appel au travail d'analyse effectué par plusieurs membres de l'IGA dans le cadre de la 2<sup>ème</sup> commission permanente (évaluation).

### **2.3.1 La commission des inspections du COPERCI**

La commission s'est réunie régulièrement en 2003, et sous la présidence du représentant de l'IGA, Yves VAN HAECKE, pour le deuxième semestre : mise à jour du guide de procédures et des outils contenus dans la mallette, préparation du rapport présenté aux directions d'administration centrale, préparation de la rencontre avec les coordonnateurs de mission, actions de formation. La commission a préparé le programme annuel 2004 et proposé au COPERCI la composition des missions et le nom des coordonnateurs. Cette préparation a fait l'objet de consultations internes à chaque corps. Les services déconcentrés et les directions centrales ont ainsi pu prendre connaissance du programme d'inspection dès le mois d'octobre.

La réunion des coordonnateurs de mission du 14 novembre 2003 a été l'occasion de rappeler les points où un travail d'harmonisation restait à faire et qui réclamaient un effort pour rendre plus intelligibles les rapports pour les structures inspectées comme pour les administrations et autorités centrales.

Le secrétariat permanent de la commission est assuré par Alain ESCALIERE, chargé de mission à l'IGA. Il assure l'information des coordonnateurs en tant que de besoin, il centralise le suivi du déroulement des inspections et assure la diffusion et l'archivage des rapports. La préparation de la formation de février 2004 avec le bureau FORMCO a permis d'en mieux définir les objectifs. Dans le but de poursuivre la professionnalisation des missions et de renforcer la collégialité des travaux de préparation, d'investigation, d'analyse et d'élaboration des rapports, de favoriser l'acquisition et le partage de l'aptitude à conduire une évaluation et à formuler des recommandations opérationnelles, plusieurs points de progrès sont privilégiés :

- la préparation ;
- la coordination, notamment pendant l'inspection sur place ;
- la rédaction du rapport, son contenu et sa forme ;
- la posture des missionnaires vis-à-vis des directeurs.

### **2.3.2 L'exécution des missions d'inspection**

16 membres de l'inspection générale ont participé aux 25 missions de 2003. Parmi eux, 9 en ont assuré la coordination (signalés ci-dessous par des caractères gras).

<b>REGIONS (avec département si inspections regroupées ou DOM)</b>		
Centre	17-21 mars	Françoise VERLIAC
Basse Normandie	19-23 mai	<b>Edgar LEBLANC</b>
Ile-de-France et Paris (75), Hauts-de-Seine (92), Seine-Saint-Denis (93), Val de Marne (94)	Mars - Mai	René ZAKINE
Réunion	15-19 septembre	Annie BENAROUS
Franche-Comté	13-17 octobre	<b>Jean-Marie TRAVERS</b>

<sup>14</sup> Se référer au rapport sur l'exécution de l'inspection d'ensemble des structures déconcentrées inclus dans le rapport annuel 2003 du COPERCI

<b>DEPARTEMENTS</b>		
Hautes-Pyrénées	20-24 janvier	Michel DESCHAMPS
Calvados	20-24 janvier	Jean-Pierre POUZOULET
Deux-Sèvres	17-21 février	Edgar LEBLANC
Meurthe-et-Moselle	17-21 mars	Guy GEOFFROY
Loire	17-21 mars	<b>Olivier BETH</b>
Ain	19-23 mai	Jacques CHATELAIN
Lozère	19-23 mai	François ROUSSEL et Françoise VERLIAC
Indre-et-Loire	19-23 mai	<b>Jean-Marie TRAVERS</b>
Aveyron	16-20 juin	<b>Sylviane TÉTART</b>
Vosges	16-20 juin	Roger BARRALIS
Aisne	15-19 septembre	<b>Guy GEOFFROY</b>
Morbihan	15-19 septembre	Jean-Pierre POUZOULET
Bouches-du-Rhône	15-19 septembre	<b>Henry DELISLE</b>
Savoie	29 septembre - 3 octobre	<b>Françoise VERLIAC</b>
Hautes-Alpes	13-17 octobre	<b>Michel DESCHAMPS</b>
Vendée	13-17 octobre	Sylviane TÉTART
Oise	17-21 novembre	Roger BARRALIS
Haute- Vienne	17-21 novembre	Jean-Pierre POUZOULET
Ille-et- Vilaine	17-21 novembre	<b>Yves VAN HAECKE</b>
Charente-Maritime	17-21 novembre	Hubert ESTRADÉ

Les rapports déposés au cours de l'année 2003 par les coordonnateurs membres de l'inspection générale sont les suivants :

<b>REGIONS</b>			
Basse Normandie	19-23/05/03	Edgar LEBLANC	Rapport déposé le 04/11/03
<b>DEPARTEMENTS</b>			
28 Eure et Loir	14-18/10/02	Sylviane TÉTART	05/05/03
973 Guyane	18-22/11/02	René MABIT	16/06/03
16 Charente	18-22/11/02	Françoise VERLIAC	24/06/03
42 Loire	17-21/03/03	Olivier BETH	27/08/03
12 Aveyron	16-20/06/03	Sylviane TÉTART	17/11/03

Le secrétariat général de l'IGA, comme ceux des deux autres corps, est destinataire des rapports des IGIR et IGVR concernant l'application des recommandations des inspections d'ensemble par les services déconcentrés, aux fins, notamment, d'informer la commission du COPERCI chargée du suivi. Ces rapports ne sont pas encore systématiquement réalisés, ou simplement rédigés et adressés au COPERCI. Les suites des inspections d'ensemble ne font donc pas encore l'objet d'informations régulières qui permettraient d'en tirer des enseignements, tant dans le but d'adresser des observations aux administrations centrales, notamment dans leurs relations avec les services déconcentrés, que dans celui de répondre à un besoin d'évaluation des inspections d'ensemble. Ce suivi devrait être mieux réalisé à la suite de la diffusion de la note de service du Ministre en date du 14 octobre 2003.

## 2.4 LES INSPECTIONS ADMINISTRATIVES ET BUDGETAIRES

**L'inspection administrative et budgétaire (IAB) est l'une des composantes de l'IEST – l'inspection d'ensemble des "structures territoriales" du ministère (DRAF, DDAF et DDSV) –, évoquée ci-dessus. L'IAB a lieu avant l'IES, qu'elle allège de l'enquête dans le sous-domaine concerné, mais dont elle alimente le questionnement.**

L'IAB vise, à travers l'examen d'un échantillon de dossiers ou de mesures, à :

- examiner les conditions d'installation et de fonctionnement de la structure considérée ;
- analyser les outils (tableaux de bord, manuels de procédures, ...) mis en place pour sa gestion propre ;
- apprécier les dispositifs de suivi des relations avec les usagers (courrier, accueil téléphonique, accueil physique,...) ; et,
- assurer des vérifications de régularité et de conformité des *procédures utilisées*, dans les domaines concernés.

**L'IAB est confiée à l'inspection générale de l'agriculture.** Chaque mission est effectuée par une équipe de deux de ses membres : celui qui en est responsable et qui participera ultérieurement à l'inspection d'ensemble, et, le co-auditeur.

Avant la venue sur place, le responsable de la mission IAB envoie au directeur de la structure auditée (ou des structures) :

- le "guide de procédures", qui permet au directeur concerné de connaître le sens, la portée et les modalités principales de l'exercice, et,
- le "questionnaire préalable" qui permet d'alléger l'inspection de toutes les questions auxquelles il peut être répondu simplement.

La mission sur place est de courte durée : une journée, ou deux si c'est nécessaire – notamment en département, où deux structures sont donc à auditer (DDAF et DDSV).

Les auditeurs procèdent par analyse de pièces et entretiens avec les personnes directement concernées par les procédures examinées : agents du service d'administration générale, d'autres services éventuellement, responsables informatiques,... Un contact est pris également avec la Trésorerie Générale.

Immédiatement après la mission sur place et avant l'inspection d'ensemble, un rapport IAB synthétique (soumis au(x) directeur(s) audité(s) pour "contradiction"), est établi. Il est annexé au rapport IEST définitif, au moment de la diffusion de ce dernier. Les conclusions et recommandations du rapport IAB –éclairées, nuancées ou corrigées par les entretiens de l'inspection d'ensemble– sont en tant que de besoin reprises dans le rapport IEST.

En 2003, l'IGA a effectué 25 missions IAB (préalables aux 25 missions IEST inscrites au programme de l'année). 19 membres du service y ont participé<sup>15</sup>.

## 2.5 LE SUIVI DES ETUDES A L'ENTREPRISE

Comme les années précédentes l'IGA a participé à la campagne 2003 d'évaluation des études commandées à l'extérieur du Ministère au premier semestre et a conduit les travaux pour le compte du COPERCI au second semestre, période de présidence du COPERCI.

---

<sup>15</sup> R.BARRALIS, A.BENAROUS, O.BETH, J.CHATELAIN, H.DELISLE, M.DESCHAMPS, H.ESTRADE, G.GEOFFROY, J-P;POUZOLET, F.ROUSSEL, F.SIGNOLES, STÉTART, F;THÉVENON-LE MORVAN, J-M.TRAVERS, Y.VAN HAECKE, F.VERLIAC, J. DE LA VILLOSOYE, R.ZAKINE.

Ces évaluations sont désormais conduites au fur et à mesure de l'achèvement des études donc en continu.

En outre, le suivi de ces études ont désormais assuré selon une grille situant les diverses étapes des études allant de la proposition faite au COPERCI (étape 1) à la remise d'une fiche d'étude achevée (étape 8).

Ainsi à la fin de l'année 2003, l'ensemble de l'administration centrale et des DRAF étaient en charge de 34 études en cours de finalisation, c'est-à-dire non encore transmises au COPERCI pour évaluation. Il a été constaté particulièrement que certains errements ont déjà été signalés dans le même rapport en 2002 et que certaines études tardent à être transmises pour évaluation au COPERCI. 33 études ont été évaluées en 2003 au titre de l'ensemble du COPERCI.

On a observé une importante progression depuis l'année 2000 (19 études évaluées). Si les années 1998 et 1999 faisaient l'objet de 23 et 33 études évaluées, c'est qu'il s'agissait de premières années de réelle mise en place des évaluations et que ces années ont fait l'objet d'un rattrapage.

La méthode d'évaluation en continu, c'est-à-dire au fur et à mesure de l'achèvement des études et de leur transmission pour évaluation au COPERCI a favorisé cette progression des évaluations. A la fin de l'année, 22 études étaient en cours d'évaluation au COPERCI. Les membres de l'IGA ont participé à l'évaluation de 16 de ces études et ont assuré le pilotage dans 8 de ces évaluations.

En fonction de l'appréciation qualitative portée par les évaluateurs, le Président du COPERCI a adressé des notes d'observations aux maîtres d'ouvrage concernés pour bien orienter ces études vers de véritables aides à la décision. Les délais d'évaluations par le COPERCI ont été très variables et sont souvent involontairement allongés au regard des diverses sollicitations imprévisibles du COPERCI. Le COPERCI s'est engagé à faire un effort pour mieux maîtriser ces délais qui ne devraient pas excéder 3 mois après la réception de l'étude.

Enfin si le COPERCI a décidé de ne plus participer aux comités de pilotages malgré le souhait de certaines directions, c'est par respect d'une déontologie et pour rester dans une indépendance totale quant aux appréciations qu'il est amené à émettre lors de l'évaluation.

### Troisième Partie

## LES MISSIONS TEMPORAIRES REALISEES EN 2003

### **LES CONCOURS PUBLICS A L'AGRICULTURE ET LA COMPTABILISATION DES AIDES BÉNÉFICIAIRES AUX EXPLOITANTS AGRICOLES**

**Olivier BETH** (IGA), **Alain BOUVY** (IG INSEE)

**Décembre 2002**

L'élaboration des comptes de l'agriculture – compte national, comptes départementaux, comptes par catégorie d'exploitations, et, document budgétaire dénommé "*concours publics à l'agriculture*" – est fondée sur des statistiques de quantités et de prix établies par les services statistiques, mais aussi sur une comptabilisation par les offices agricoles des aides directes, qu'ils ont la charge de verser aux exploitants.

Or, entre le compte prévisionnel présenté en décembre, et, le compte plus définitif présenté en juin, si la plupart des rubriques ne changent que faiblement, celle des subventions d'exploitation peut varier fortement, entraînant une révision sensible de l'évaluation du revenu agricole.

La mission a été chargée de faire la lumière sur l'origine de ces variations et des propositions sur les mesures à prendre, le cas échéant, pour éviter les variations qui ne seraient pas justifiées.

Elle a pu constater en effet que toutes les variations des résultats de la comptabilisation, à deux moments différents de l'année, des aides bénéficiaires aux exploitants agricoles n'étaient pas justifiées, du fait d'un manque de stabilité et de fiabilité du dispositif de production et de recueil des données.

Après avoir souligné le caractère inhabituel de l'exercice d'évaluation demandé aux offices, qui ne constitue pas une activité administrative classique mais exige une démarche de modélisation, et qui pouvait expliquer les errements constatés, la mission a fait un ensemble de propositions pour améliorer et fiabiliser le dispositif.

### **LE GROUPEMENT DES SIÈGES DES OFFICES AGRICOLES**

**Guy GEOFFROY** (IGA)

**Décembre 2002**

Par lettre en date du 8 novembre 2002, le Ministre de l'agriculture, de l'alimentation et des affaires rurales, confirmant le projet de regroupement des sièges parisiens des offices agricoles dans un site unique, a demandé, en complément des démarches déjà menées sur la Zac Paris rive gauche, qu'une étude soit réalisée pour examiner une solution alternative dans le nord et l'est de la petite couronne parisienne.

Il a donc été procédé à la visite de plusieurs dizaines de sites, principalement dans la Plaine Saint-Denis, à Montreuil, Fontenay-sous-Bois, Noisy-le-Grand, Champs-sur-Marne et Val d'Europe.

Pour chacun de ces sites, ont été analysés les éléments permettant de fonder une analyse comparative : facilités de transport pour les personnels et les représentants professionnels, qualité de l'environnement, sécurité des agents lors du trajet bureau-station de transport, coût et qualité de la construction. Une actualisation des possibilités et des conditions d'implantation dans la Zac Paris rive gauche a également été effectuée.

Après une présentation des divers éléments recueillis aux directeurs d'offices concernés, il a été retenu, dans l'hypothèse d'une implantation hors Paris, que le site du bas-Montreuil, jouxtant Saint-Mandé et Vincennes, répondait le mieux aux différents critères choisis.

### **LES STATISTIQUES D'EMPLOI SALAIRE AGRICOLE PUBLIÉES PAR LE SCEES ET LA MSA**

**Françoise THEVENON LE MORVAN** (IGA), **Louis LUCAS** (CGGREF), **Philippe DOMERGUE** (IG INSEE)

**Décembre 2002**

La mission a fait suite à l'inquiétude exprimée par les organismes professionnels sur les divergences constatées entre les statistiques concernant l'emploi salarié en agriculture issues du recensement agricole effectué en 2000, dont les résultats venaient d'être diffusés, et les chiffres publiés sur la base des déclarations des salaires, par la mutualité sociale agricole (MSA).

C'est ainsi que dans certaines régions, les résultats du RGA affichant une baisse sensible des effectifs salariés sont venus démentir les statistiques disponibles qui faisaient état d'un regain de l'activité salariée, suscitant l'incompréhension des instances politiques régionales, et par là-même un doute vis-à-vis de la fiabilité statistique.

La mission a pu constater :

- la divergence importante entre les chiffres publiés, différence pouvant aller de 1 à 2 ;
- la divergence également importante dans les évolutions.

Conformément à la lettre de mission, les missionnaires ont cherché à :

expliciter l'importance des différences observées entre les sources existantes, en relevant les raisons principales de ces différences et les dysfonctionnements éventuels,

proposer une méthode pour que l'information disponible pour les partenaires sociaux soit plus compréhensible, faire des suggestions visant à améliorer le suivi de l'emploi salarié agricole.

Ils ont été attentifs aux besoins des divers partenaires engagés dans les négociations nationales et locales pour la promotion de l'emploi en agriculture comme aux accords européens sur le sujet.

Pour ce faire, ont été analysés et présentés successivement :

- les objectifs des différentes évaluations de l'emploi salarié agricole, avec la méthode suivie et la précision qui en résulte ;
- les principaux ajustements réalisés pour rapprocher ces chiffres, avec des exemples des recoupements effectués et la précision à en attendre ;

les recommandations formulées quant à l'amélioration des statistiques là où elle est possible, tout en notant qu'il serait vain de rechercher la parfaite coïncidence entre les chiffres résultant de démarches et de réglementation différentes.

Ainsi, les six recommandations suivantes devraient elles permettre de rendre compte, le plus fidèlement possible de la réalité très complexe et mouvante de l'emploi salarié en agriculture.

1. Garder et mieux valoriser la double approche MSA et SCEES

- traitement des données administratives (MSA)
- questions spécifiques dans les questionnaire du SCEES

2. Clarifier les champs et les données publiées.

3. Améliorer les concepts et la clarté des publications.

4. Structurer la coordination du travail des deux organismes sur l'emploi et faire des publications communes .

5. Faire jouer au maximum la synergie entre ces deux sources dès le recueil de données .

6. Considérer avec précaution les variations interannuelles, sur l'une ou l'autre série, tant que les recommandations de ce rapport n'auront pas été mises en œuvre.

## **MISSION D'AUDIT ET DE CONSEIL AU PROFIT DE LA SOCIÉTÉ NATIONALE D'HORTICULTURE DE FRANCE**

**Olivier BETH (IGA)**

**Décembre 2002**

Née de l'intérêt scientifique de passionnés pour la découverte et l'étude de nouvelles plantes et de nouvelles techniques toujours plus variées, la Société Nationale d'Horticulture de France (SNHF), héritière de la première Société française d'horticulture créée en 1827, reconnue d'utilité publique en 1885, est aujourd'hui une association. Devant les problèmes de développement qu'elle rencontrait, elle a fait appel au ministère de l'agriculture, pour l'aider à y "voir clair". Tel a été l'objet de la mission d'audit et de conseil.

L'horticulture est un secteur économique où la concurrence communautaire et internationale est très forte. Les activités de production, de commercialisation ("jardinerie"), de services (paysagisme), comportent en France quelques 50.000 entreprises de toutes tailles qui s'efforcent de répondre à l'intérêt croissant pour l'environnement, le développement des activités de jardinage, mais qui ont toujours eu de la difficulté à construire un outil interprofessionnel.

Sans prétendre s'y substituer, ce qui n'est pas son rôle, la SNHF a toujours eu l'ambition de rassembler, à côté des professionnels, le très grand nombre d'amateurs que réunit un intérêt commun souvent puissant voire passionné pour les plantes et les fleurs . Ce sont précisément ces acteurs qu'elle a l'ambition de fédérer, qu'il a été proposé au bureau de l'association, au-delà de mesures immédiates de redressement, d'essayer de (re)mobiliser, en engageant une véritable démarche stratégique.

## **LA REVISION DU PROTOCOLE DE DETERMINATION DE LA RICHESSE SACCHARINE ET DU PRIX DE LA TONNE DE CANNE EN GUADELOUPE**

**Alain BERGER** (IGA), **Josy MAZODIER** (CGGREF)

*Janvier 2003*

L'étude dont a été chargée la mission visait à faciliter la compréhension du protocole de détermination de la richesse saccharine et du prix de la tonne de canne à sucre en Guadeloupe.

Il s'agissait de permettre aux planteurs de canne :

- de mieux comprendre les conditions actuelles de leur rémunération au travers de la formule déterminant la richesse saccharine, et plus particulièrement de vérifier si cette formule les avantage ou les pénalise,
- de préciser quelles sont les rémunérations retirées de la canne, au delà du seul sucre (bagasse, mélasse, voire autres éléments...) et de vérifier si ces rémunérations sont optimisées,
- de déterminer si les rémunérations extraites par les usines à partir du traitement de la canne sont correctement réparties entre les planteurs et les industriels.

Plus généralement, il s'agissait de vérifier si toutes les conditions étaient réunies pour optimiser l'ensemble des rémunérations extraites de la canne à sucre, dès sa récolte. A cette fin, ont été étudiées les perspectives d'amélioration des marges ou des recettes au stade de la transformation et les éventuelles réductions de pertes, ou de coûts et cela tout au long de la chaîne intégrant la production, la récolte, le transport et la transformation.

La mission est parvenue aux conclusions suivantes :

- les acteurs sont réellement portés par un esprit de filière,
- la valeur actuelle des coproduits ne constitue qu'une faible fraction de la richesse générée par le sucre (de l'ordre de 10% actuellement à l'usine de Gardel et de 21% à l'usine de Marie-Galante) ;
- une perte de 1 point de richesse au moment de la récolte et du transport conduit pour le planteur à une perte de 3,9 euros par tonne de canne, soit l'équivalent de la recette « mélasse » ; (mélasse payée, hors contingent spécifique rhum de Gardel, à 83 euros la tonne). En conséquence, la correction des pertes économiques résultant du défaut de référentiel réel de qualité dans le cas où la canne est récoltée mécaniquement, constitue un enjeu de première importance à considérer en priorité.

La formule de la richesse saccharine actuelle est complexe, peu lisible et très probablement inadaptée au cas des cannes exploitées mécaniquement. Elle a, certes, le mérite d'exister et de nourrir les échanges interprofessionnels. Mais son absence de compréhension et de lisibilité pour la plus grande partie des planteurs ne permet pas de construire une interprofession dans des conditions suffisamment pérennes : la qualité des rapports d'échange au sein de la filière et leur contractualisation passent nécessairement par une simplification et une clarification des conditions de rémunération des planteurs, donc par une simplification de la formule qui les fonde.

## **LE PROJET DE "LYCÉE DES SAVEURS" DE L'ACADÉMIE DE POITIERS**

**Edgar LEBLANC** (IGA), **Jean-Marie PANAZOL** (IGEN)

*Janvier 2003*

Depuis 1996, le Conseil régional de Poitou-Charentes envisage de reconstruire deux lycées professionnels de l'agglomération de Poitiers dont la vétusté rend l'entretien coûteux et toujours inachevé. Ces deux établissements relèvent l'un du ministère de l'éducation nationale, l'autre du ministère de l'agriculture. Il s'agirait de réunir sur un même site et dans une même entité juridique un lycée spécialisé dans les formations aux métiers des services et un lycée hôtelier sous l'étiquette de "lycée des saveurs". Le projet architectural ne peut être véritablement engagé sans qu'au préalable un projet stratégique (le pourquoi) et un projet pédagogique (le comment) aient été élaborés. La complexité du dossier a freiné la réflexion locale, et aucune réponse satisfaisante n'avait été rendue à la région dans les délais prescrits (septembre 2002). Le ministre de l'éducation nationale et le ministre de l'agriculture, en accord avec la présidente du Conseil régional de Poitou-Charentes, ont confié en octobre 2002 une mission d'expertise du dossier à Jean-Marie PANAZOL, inspecteur général de l'éducation nationale, et à Edgar LEBLANC, inspecteur général de l'agriculture, leur demandant d'analyser la situation, afin d'aider les acteurs locaux à élaborer leur projet stratégique et pédagogique, et de contribuer à la réflexion en cours sur le futur statut des lycées des métiers.

Le rapport énumère diverses conditions que les rapporteurs estiment indispensables à la réussite du projet. Il avance une série de propositions et un calendrier de décisions à prendre si les partenaires souhaitent que ce futur lycée des saveurs ouvre ses portes à la rentrée 2006.



## **LE PROJET DE REGROUPEMENT DE L'ADMINISTRATION CENTRALE DU MAAPAR SUR LE SITE DU 103 RUE DE GRENELLE**

**Guy DEVAUGERME (IGA)**

*Février 2003*

La vente ou la location de l'immeuble du 103 rue de Grenelle, par son propriétaire CGW, offrait l'opportunité pour le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales d'achever le regroupement de ses services centraux sur les sites contigus de Barbet de Jouy, de Varenne et de Grenelle.

La partie Sud de l'immeuble du 103 de la rue de Grenelle est en effet en limite du bâtiment le plus récent du MAAPAR, rue de Varenne, et ses grandes baies vitrées ont une vue directe sur le jardin et l'hôtel de Villerooy, occupé par le ministre et son cabinet.

Une étude de faisabilité a donc été confiée à l'Inspection générale de l'agriculture. Après aménagement (notamment pour répondre aux exigences du Code du travail) la capacité d'occupation de cet immeuble de 20 448 m<sup>2</sup> de SHON atteindrait, selon le type d'aménagement, entre 850 et 900 postes de travail.

En concurrence avec des demandes émanant d'autres administrations, cette proposition, malgré la qualité de l'étude et l'intérêt qu'elle aurait représenté pour le MAAPAR, n'a pas été retenue lors des arbitrages interministériels.

## **LES POSSIBILITES DE RECONNAISSANCE DE LA PENIBILITE DES TRAVAUX FORESTIERS**

**Françoise THEVENON LE MORVAN (IGA), Yves HONORE (Directeur général du FAFSEA), Jean-Pierre CHASSINE (IGAS)**

*Février 2003*

L'article 25 de la loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt prévoit que le Gouvernement présentera au Parlement un rapport sur les possibilités de reconnaissance de la pénibilité du travail forestier et les conséquences qui en découlent, notamment en matière de retraite.

Après concertation avec les professionnels, la problématique s'est formalisée autour de deux approches, l'une quantitative, et l'autre qualitative :

- en l'absence d'une définition sociale de la pénibilité, y compris en matière de droit du travail, dans quelle mesure la nature même du travail ouvrier forestier révèle-t-elle des facteurs permanents de pénibilité (théorie du faisceau d'indices), lesquels et avec quelle intensité ?

de par leurs conséquences sur les personnes exposées, ces facteurs analysés ensemble et comparés à ceux observés dans d'autres secteurs, méritent-ils en matière de retraite d'être pris en compte, et si oui comment ?

Au plan de la nature du travail, il a pu ainsi être observé, tant auprès des représentants des ouvriers eux-mêmes que des interlocuteurs réguliers et directs de ces derniers dans leur vie au travail (médecins du travail, inspecteurs du travail et techniciens de prévention), que ces postes présentaient de nombreuses contraintes, dont certaines se retrouvent, certes dans d'autres secteurs, mais qui ont en l'espèce la particularité d'être lourdement cumulatives.

De même, l'ampleur des risques professionnels dont ils sont victimes révèle qu'en termes de dangerosité (accident du travail avec arrêt) et d'usure (maladies professionnelles), les ouvriers forestiers sont les plus exposés des ouvriers agricoles et sont tout aussi, voire plus exposés que les ouvriers du bâtiment, secteur traditionnellement considéré comme l'un des plus pénibles.

Pour toutes ces raisons, la mission s'est accordée à considérer que cette pénibilité caractérisée méritait d'être prise en compte.

Ainsi, un texte de nature législative pourrait définir de nouvelles conditions d'ouverture des droits à la retraite pour les salariés ayant occupé et occupant au moment de leur départ un ou plusieurs postes dits pénibles. Une instance consultative nationale interministérielle formulerait un avis préalable sur les postes à prendre en compte, pendant que l'ouvrier devrait remplir les conditions d'éligibilité tenant notamment à la durée d'exposition et à l'âge minimal requis.

Toutefois, les missionnaires ne sont pas, sur un point, parvenus à une conclusion unanime, l'IGA ainsi que M. HONORE concluant à la légitimité d'une définition de nouvelles conditions d'âge de départ à la retraite compte tenu de la pénibilité des travaux forestiers mise en évidence par le rapport, et l'IGAS souhaitant s'en tenir à un réexamen général à intervenir dans le cadre inter régimes.

## AUDIT FONCTIONNEL DE L'ODEADOM

**Guy DEVAUGERME (IGA), Hervé LAMAURY (CGGREF)**

**Février 2003**

Depuis sa création en 1984, et dès ses premières années de fonctionnement à configuration réduite à 4 agents, l'ODEADOM a fait l'objet de critiques récurrentes portant sur ses deux grandes missions d'orientation et de gestion des aides nationales.

Une stratégie externe, qui visait parmi d'autres objectifs à le consolider, lui a permis d'accroître son budget d'une manière significative en deux phases l'une, en 1993 en lui confiant la gestion de l'OCM banane, l'autre en 1997, par l'extension de ses compétences en matière communautaire au secteur de l'ananas et aux mesures spécifiques aux DOM. Son effectif a, dès lors, progressé sensiblement pour atteindre le nombre de 25 agents. Les nouveaux recrutements étaient destinés à faire face à la croissance importante des tâches de gestion des aides. Ces nouvelles tâches ont conduit à faire dévier l'ODEADOM de sa vocation initiale et à lui donner une image de guichetier.

Dans ce domaine, si l'organisation du traitement des aides communautaires a dû se plier aux règles européennes pour obtenir, au moins provisoirement, la certification d'organisme payeur, avec des insuffisances qui persistent néanmoins (contrôles, audit...), il n'en a pas été de même avec les aides nationales où les errements n'ont fait que s'amplifier avec le temps pour en arriver aujourd'hui à l'état de crise dû pour l'essentiel aux aberrations d'un système centralisé à l'excès. N'ayant pas de règles communes claires et acceptées par tous, chaque acteur de ce système joue sa partition et cette attitude conduit certains à en freiner ou à en bloquer le fonctionnement. Pour les bénéficiaires des départements et collectivités d'outremer, c'est devenu incompréhensible et ils manifestent leur exaspération devant la persistance de cette situation.

Vouloir apporter des correctifs au système actuel apparaît être voué à l'échec. Les dirigeants successifs de l'ODEADOM ont essayé. Si améliorations il y a eu, elles ont permis d'éviter le pire, mais le système a continué à s'enliser dans une gestion inadaptée à la satisfaction des besoins et à se dégrader. D'autant plus que la régulation budgétaire appliquée de fait depuis l'année 2000 par les tutelles préfigure la mise en œuvre de la LOLF. À cette réforme majeure de la gestion des deniers publics s'ajoute celle de la comptabilité des offices qui limite à deux ans les délais de paiement des aides nationales. Ces évolutions importantes accroissent la nécessité de disposer d'établissements capables d'une forte réactivité en s'appuyant sur des circuits courts de traitement des dossiers et très bien organisés sur la base d'une méthodologie éprouvée.

En définitive, le choix des missionnaires se porte sur la mise en œuvre, dès que possible, de la déconcentration de la gestion des aides nationales et la création d'une Commission DOM, dans le cadre d'un contrat d'objectif de trois ans, avec une évaluation fin 2004. Si l'évaluation révélait que l'ODEADOM n'était pas parvenu à rendre ce nouveau dispositif suffisamment efficient, il ne resterait plus alors qu'à en tirer les conséquences en séparant la fonction de gestion de la fonction d'orientation. Les aides communautaires, dans leur totalité ou sans les OCM banane et ananas, pourraient relever alors d'un autre organisme payeur certifié. Dans cette hypothèse, la définition d'une politique agricole globale pour les DOM (déterminer les actions prioritaires et en assurer le suivi et l'évaluation) serait confiée à un Comité Supérieur d'Orientation Agricole des DOM issu du CSO.

Cette approche offre, dans sa première phase, l'avantage de rééquilibrer les missions de l'office et de donner plus d'autonomie à une instance élargie, d'évaluation, de prospective et de programmation, pour répondre au mieux aux aspirations de l'ensemble des acteurs locaux des DOM et des collectivités territoriales, en les traitant en responsables reconnus de leur propre développement économique.

Cette réorganisation devrait permettre de refonder l'approche du développement économique des départements et collectivités territoriales d'outremer sur un dispositif qui tient compte des observations et des propositions formulées maintes fois, sans être suivies d'effet, par les responsables professionnels, les élus, et les autorités administratives locales.

## LA SITUATION DE LA FILIERE "CHEVAL"

**René ZAKINE (IGA), Charles de CERTAINES (DGFAR)**

**Février 2003**

Lors de la création de l'établissement public "Les Haras Nationaux", qui s'est substitué à l'ancien service des Haras, un premier rapport du COPERCI a été remis en janvier 2001. Par lettre en date du 18 juin 2002 le Ministre a indiqué au Président du COPERCI que les conclusions de ce rapport demeuraient d'actualité et devaient être insérées dans le projet de contrat d'objectif entre l'Etat et l'EPA. Il a souhaité que MM. ZAKINE et de CERTAINES apportent leur concours à la mise en place du contrat d'objectif et émettent un avis sur les actions qui pourraient concourir à promouvoir et à développer l'élevage des équidés et les activités liées au cheval, en partenariat avec les organisations professionnelles, les collectivités locales et les associations.

Les activités liées au cheval, historiquement fondées sur la traction et l'utilisation militaire et l'alimentation, ont évolué à l'instar de notre société vers les courses, le sport et les loisirs avec cependant une légère amorce de retour vers la traction touristique ou forestière. Ces différentes utilisations sont désormais étroitement liées à

l'aménagement du territoire et au développement rural, permettant ainsi un rapprochement entre la ville et la campagne.

C'est pour mieux développer ces actions qu'une politique offensive doit être encouragée, et une plus grande coopération entre les différents départements ministériels doit être recherchée. Ainsi, dans le domaine des activités équestres, le sport reste un élément fondamental de l'amélioration génétique et une référence pour nombre de pratiquants. Dans ce but, les ministères chargés de l'agriculture et des Sports doivent imposer que le fonctionnement de la Fédération Française de l'Equitation respecte strictement ses statuts et la loi sur le sport.

Dans le domaine des courses, les statuts fiscaux et sociaux de l'ensemble des catégories professionnelles concernées doivent être réexaminés au regard de ceux dont bénéficient les mêmes professions en Europe pour éviter une importante évasion de capitaux. Dans le domaine des loisirs, où la population équine est mal connue, la mise en place généralisée de l'identification doit être menée à son terme. Il convient également de développer la connaissance des besoins des usagers. Dans le domaine de l'élevage, la réforme prévue par la loi de 1999 doit être conduite à son terme. L'équilibre entre associations de races ou d'éleveurs, haras nationaux, associations d'utilisateurs trouvera ainsi sa pleine mesure et permettra de prendre en compte les réalités régionales et de s'appuyer sur les interprofessions.

Il est nécessaire de considérer l'élevage équin comme un des outils de l'aménagement du territoire. Dans ces conditions, l'Etat et les collectivités locales doivent assurer un maillage tant des activités de production que d'utilisation qu'il s'agisse de sport, de loisirs, d'élevage, ou d'utilisation dans les villes (surveillance, voirie, tourisme, ...). L'élevage de boucherie doit quant à lui s'inscrire dans la politique de développement rural et à ce titre devrait faire l'objet d'une promotion, à l'image de celle développée pour les viandes exotiques. Enfin, le développement d'actions de communication doit faire l'objet d'une démarche soutenue. Sur le plan budgétaire, la suppression du compte spécial du trésor et les réductions de crédits décidées en 2003 suscitent de réelles inquiétudes.

#### **EVALUATION DES RISQUES, NOTAMMENT SANITAIRES, LIÉS À L'AUGMENTATION DES DENSITÉS DE SANGLIERS SAUVAGES EN FRANCE**

**Pierre BRACQUE** (IGA), **Philippe de NONANCOURT** (CGGREF), **Claude SAPOR** (CGV), **Jean BOURCET** (IGE)

*Mars 2003*

Dégâts aux cultures, collisions avec des véhicules, transmission de maladies aux élevages de porcs de plein air, risques aggravés pour la santé humaine sont les conséquences directes de la prolifération des sangliers en France. Le prélèvement de plus de 380 000 sangliers par les chasseurs en 2001 contre 50 000 en 1973 ne parvient pas à réduire la densité de population de cette espèce sauvage. Les conditions climatiques favorables, la déprise agricole, la culture du maïs sont aussi des facteurs favorisant la surpopulation des sangliers.

Mais les pratiques cynégétiques sont la cause principale de l'augmentation de la densité de ces animaux : l'agrainage intensif pour fixer le grand gibier sur les territoires de chasse, le nourrissage, véritable élevage en nature, provoquent des effets difficilement supportables dans un grand nombre de départements de notre pays.

Cette situation sans précédent analysée par les rapporteurs :

- 21.5 millions d'euros d'indemnités versées aux agriculteurs par les chasseurs pour les seuls dégâts aux récoltes agricoles,
- 45 000 accidents déclarés dus aux collisions avec des véhicules en 2001 pour un coût financier de 96 millions d'euros (contre 5 000 accidents en 1985),

La contamination avérée de troupeaux de porc élevés en plein air, par des sangliers porteurs de germes de maladies réputées contagieuses, impose en cas de maladie déclarée l'abattage systématique de ces troupeaux, avec pour conséquence, de restreindre voire de fermer les marchés commerciaux extérieurs aux produits porcins français.

La santé humaine elle aussi peut être affectée par le contact avec les animaux malades ou par l'ingestion de venaison contaminée (Trichinellose). Face à cette situation préoccupante la mission propose un certain nombre de recommandations de nature cynégétique, agricole, sanitaire, et de prévention :

- d'allonger des périodes de chasse pour les sangliers,
- de fixer un PME (Prélèvement minimum exigé) avec pénalisation financière des chasseurs pour non respect des objectifs,
- d'interdire l'agrainage intensif du grand gibier,
- de proscrire le nourrissage,
- de favoriser le financement des bandes enherbées en lisière des forêts et des champs de maïs,
- de financer les clôtures étanches contre l'intrusion des sangliers dans les élevages porcins,
- d'indemniser les dégâts causés aux élevages porcins par les sangliers,

- d'empêcher la diffusion des maladies dans les zones indemnes,
- d'éradiquer les maladies chez les suidés sauvages,
- d'informer les chasseurs en matière de santé et d'hygiène et des risques liés à la Trichine pour les consommateurs,
- d'améliorer la signalisation routière des réseaux secondaires,
- d'équiper les passages sensibles des animaux.

Le rapport remis au Ministre de l'Agriculture, de l'alimentation de la Pêche et des Affaires Rurales et à la Ministre de l'Ecologie et du Développement durable a été mis en ligne sur les sites Internet des deux ministères. Il a fait l'objet d'articles dans la presse nationale et régionale et semble avoir atteint un premier objectif : sensibiliser l'opinion publique sur la nécessité de mieux réguler cette espèce et pour les spécialistes de donner un contenu concret au concept de l'équilibre agro-sylvo-cynégétique.

## **MISSION D'EVALUATION DES ACTIONS DE MEDECINE DE PREVENTION**

**Michel DESCHAMPS, Henri DELISLE (IGA), Elizabeth PELEKHINE (CGGREF)**

**Mars 2003**

Le ministre de l'agriculture a confié au COPERCI une mission d'évaluation portant sur les activités de médecine de prévention au bénéfice des agents du ministère de l'agriculture. Ces activités se déroulent dans le cadre d'une part des dispositions générales du Code du Travail (Titre III, Livre II), d'autre part des dispositions Fonction publique (Décrets du 23 novembre 1984 et du 9 mai 1995, notamment).

En application de ces dispositions, le ministère de l'agriculture a passé convention avec la Mutualité sociale agricole (MSA) afin qu'elle assure les visites médicales (médecine du travail) prévues par les textes mais aussi les actions de conseils, de prévention, de formation liées aux postes et aux situations de travail.

L'audit réalisé a permis d'effectuer un bilan de l'application de la convention. Ce bilan est nuancé : la MSA s'acquitte bien de ses obligations en matière de visites médicales (mais dans une conception restée traditionnelle et peu en relation avec le contexte de travail) mais ne réussit qu'exceptionnellement à mettre en œuvre une vraie activité de « tiers-temps », d'animation et conseils. La trop faible participation de médecins de prévention aux réunions des CHS départementaux illustre cette faiblesse dans l'application de la Convention et participe de ce manque à gagner global aussi bien pour les agents eux-mêmes que pour les médecins de la MSA (qui n'ont pas la possibilité de s'impliquer plus dans des activités plus gratifiantes).

C'est pourquoi la mission a été conduite à élargir le questionnement sur les orientations mêmes de la médecine de prévention au ministère de l'agriculture, sur la mise en place d'un véritable réseau « Hygiène-Sécurité-Médecine de prévention » impliquant réellement les chefs des services déconcentrés, les représentants du personnel, les médecins, les ACO (agents chargés de la mise en œuvre des mesures d'hygiène et de sécurité), les IHS (inspecteurs d'hygiène et de sécurité). Avec le souci de faire des questions d'hygiène et de sécurité un vrai sujet d'action et de responsabilité administratives et manageriales, la mission a proposé de confirmer l'engagement partenarial avec la coordination nationale MSA mais en changeant sensiblement le contenu, le suivi et les modalités d'évaluation du conventionnement.

Il s'agit bien que le ministère de l'agriculture soit mieux en mesure d'assurer ses responsabilités d'employeur national et que les chefs des services déconcentrés et les proviseurs des EPL, administrant et pénalement responsables, puissent effectivement jouer un rôle en matière d'hygiène et de sécurité.

## **AUDIT DE LA GESTION DE L'AIDE COMPENSATOIRE BANANE**

**Jacques GUIBE (IGA)**

**Mars 2003**

La mission qui s'est rendue en Guadeloupe et en Martinique avait pour objet de réaliser un audit de la gestion de l'aide compensatoire de perte de recettes de commercialisation dans le secteur de la banane, à la suite d'une recommandation du rapport de certification 2001 de l'ODEADOM.

La mission a constaté que le calcul de l'aide sur les volumes expédiés et non pas sur les volumes commercialisés n'est pas conforme à la réglementation communautaire et que le nombre et la dispersion des intervenants entraîne des dysfonctionnements.

La mission recommande de mettre en place un nouveau dispositif permettant de définir de façon précise les rôles respectifs des DAF, de l'ODEADOM et de la DPEI pour éviter les doubles emplois.

Elle recommande une meilleure application des dispositions de l'annexe du règlement 1663/95 afin d'assurer la traçabilité des contrôles, la mise en place de manuels de procédure, l'information de l'organisme payeur par les administrations délégataires, la mise en place d'un système d'audit couvrant la totalité de la procédure, qu'il convient par ailleurs de simplifier.

## LES ASPECTS FINANCIERS DE LA COMMUNICATION DU MAAPAR

**Jean-Pierre DENIS** (CGV), **Elizabeth PELEKHINE** (IGGREF), **Françoise VERLIAC** (IGA)

*Avril 2003*

La loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999 a prévu la création d'un « fonds de valorisation et de communication destiné à valoriser les spécificités et les savoir-faire de l'agriculture et à communiquer sur ses métiers et ses terroirs ».

Le fonds étant pour la première fois doté en 2003, le ministre a souhaité, avant la mise en œuvre de cette disposition, « pouvoir examiner le cadre d'ensemble dans lequel les projets de communication grand public communs à la profession et au ministère pourraient se mettre en place » et a demandé au COPERCI « une étude de l'ensemble des moyens de communication (directs et indirects) du ministère de l'agriculture qui donne une photographie précise de l'existant et, si besoin, du passé ». Cette étude devait couvrir les offices et les établissements sous tutelle mais ni les services déconcentrés ni les établissements d'enseignement, ni les dépenses de personnel.

La mission a été marquée par les difficultés rencontrées pour collecter l'information, tant auprès des services de l'administration que des autres structures : longueur des délais, caractère disparate des informations recueillies et difficulté à attribuer à la communication et à la promotion une partie des actions financées, malgré les précisions données par la mission sur le champ couvert.

La culture de communication est peu prégnante dans l'administration et les établissements concernés bien qu'un certain nombre de structures ait reconnu le rôle des crises de ces dernières années dans le développement de leurs pratiques et de leur réflexion.

Les informations d'ensemble recueillies par la mission n'ont permis de donner qu'une « photographie » floue de l'existant. En tout état de cause, des études d'impact (pour l'instant inexistantes) et une analyse approfondie de contenu seraient indispensables pour savoir à quelle image de l'agriculture contribuent les crédits qui sont consacrés à la communication.

## EVALUATION DE LA CONVENTION "CULTURE-AGRICULTURE"

**Henry DELISLE** (IGA), **Robert LECAT** (IGAAC)

*Avril 2003*

Bénéficiant depuis les années 1960 d'une spécialité professorale en éducation socioculturelle, le ministère de l'agriculture possède une expérience de l'action culturelle qui en a fait un partenaire privilégié et ancien du ministère de la culture. C'est en effet dès 1984 que les deux départements ministériels ont signé un protocole, début d'une collaboration qui devait aboutir à la convention de 1990 et à plusieurs autres textes ou circulaires d'application. La convention de 1990 posait les bases d'une collaboration sur trois secteurs : l'enseignement agricole, le patrimoine et l'animation rurale. Ce partenariat traduisait une volonté politique, mais souffrait de deux faiblesses principales : l'absence d'une coordination centrale au ministère de l'agriculture et l'absence de moyens identifiés. C'est pourquoi la politique culturelle de l'agriculture repose surtout sur les bonnes volontés, et reste principalement cantonnée au secteur de l'enseignement agricole, avec la Direction générale de l'enseignement et de la recherche et les professeurs d'éducation socioculturelle.

En région, la convention nationale s'est traduite par la signature de 18 conventions entre les deux administrations régionales de la culture et de l'agriculture. Hormis de trop rares exceptions, ces conventions régionales ont eu recours à des formules-types. Au total, l'application de la convention de 1990 a souffert, elle aussi, de la très grande dispersion de ses acteurs ; de la faiblesse des moyens qui lui sont consacrés et de sa concentration sur l'enseignement agricole. Par ailleurs, il apparaît nécessaire que ce partenariat culture-agriculture évolue en prenant en compte l'expression des populations qui vivent, travaillent et créent dans le monde rural plutôt que de se contenter de l'idée condescendante de rattrapage culturel et de l'assimilation du monde rural à la culture des villes.

C'est pourquoi les préconisations commencent par une proposition de stratégie concernant l'action culturelle en milieu rural. C'est à partir de ces idées que la future convention à signer entre les deux ministères devrait fonder un nouveau partenariat relatif à l'enseignement agricole, mais aussi au patrimoine et à l'animation rurale. Il s'agira de plus d'associer à la réflexion tous les acteurs de ces trois secteurs pour définir des objectifs culturels communs en les impliquant dans leur mise en œuvre.

Les autres préconisations sont d'ordre structurel :

- organisation d'un pilotage et d'une animation de cette convention par la création d'une instance nationale placée sous l'autorité directe du ministre de l'agriculture et installée dans un lieu « agricole » qui serait à la fois lieu d'exposition, de diffusion, de création et tête de réseau ;
- réorganisation du Service de la communication avec un Département « culture et patrimoine » doté d'une capacité de production et de valorisation du patrimoine photographique et cinématographique.

Au niveau régional, les conventions seraient par conséquent enrichies par :

- la désignation d'un coordinateur régional travaillant en liaison avec l'instance nationale ;
- l'établissement d'un diagnostic culturel régional pour construire le réseau des équipements culturels de proximité ;
- la signature d'avenants budgétaires annuels.

Un vaste plan de formation et d'information en faveur de tous les acteurs complèterait le dispositif de telle sorte à intégrer pleinement la dimension culturelle dans les actes des administrations, établissements et services.

## **LA RÉGLEMENTATION EUROPÉENNE RELATIVE À L'ORGANISATION DES CONTRÔLES OFFICIELS DES DENRÉES ALIMENTAIRES ET DES ALIMENTS POUR ANIMAUX**

**Lilian BERTAUDIERE (CGV), Christian DUBREUIL (IGA), Alain GRAVAUD (CGGREF)**

*Avril 2003*

La commission européenne a soumis le 5 février 2003 aux états membres un avant projet de règlement relatif aux contrôles officiels de denrées alimentaires et des aliments pour animaux. Prévu par le livre blanc sur la sécurité des aliments, ce texte a vocation à devenir la base juridique générale pour les contrôles officiels portant sur les denrées d'origine animale, les produits végétaux, l'alimentation animale et la surveillance des zoonoses ou contrôles de résidus. La commission souhaite ainsi obtenir une réelle application de ses prescriptions par les états membres, tout en laissant une assez grande liberté dans la mise en œuvre des contrôles, conformément au principe de subsidiarité.

La mission avait donc pour objet d'éclairer le Ministre sur les répercussions possibles de ce texte sur l'organisation et le financement des contrôles en France, donner des éléments pour la négociation en cours au sein du conseil et du parlement et établir des éléments de comparaison avec les autres pays européens.

En termes de stratégie de négociation, la mission a montré que la France pouvait ne pas admettre le délai d'examen très bref de 9 mois que la commission voulait imposer pour ce texte en co-décision, afin d'adopter le texte avant l'échéance du mandat du parlement et l'élargissement à 10 nouveaux membres en 2004, compte tenu de certains problèmes posés par le texte (co-conditionnalité des aides, régime des redevances et sanctions...).

La grande majorité des contrôles officiels, hors du domaine vétérinaire, est à la charge du budget de l'Etat. Les pouvoirs publics seront ainsi amenés, au regard des exigences plus poussées de la législation européenne, à revoir leur dispositif de financement des contrôles, si ils veulent dégager des moyens suffisants. La situation hétérogène du régime actuel des redevances dans notre pays rend préférable la demande d'un dispositif de subsidiarité sur ce point, octroyant aux états membres une grande marge de manœuvre.

Le principe de co-conditionnalité prévu par le projet, qui prévoit l'application de refus d'apurement sur les aides au respect de l'ensemble des règles des 2 premiers piliers de la PAC (aides directes et développement rural) et des 5 règlements hygiène, est un principe lourd de conséquences pour notre pays, bénéficiaire respectivement de 22 % et de 17,5 % des aides communautaires.

La mission estime que le contrôle de premier niveau en inspection des viandes (contrôle systématique en abattoir) et celui débouchant d'une manière générale sur l'établissement d'un certificat sanitaire officiel, y compris dans le domaine végétal, ne doit pas être délégué à un organisme tiers. La mission préconise que le groupe de travail interministériel ad'hoc soit réactivé pour argumenter la position de la France au sein de l'union. Enfin, le renforcement de l'action coercitive, y compris au plan pénal, recherché par la commission, mérite d'être expertisé en lien avec la chancellerie pour permettre aux autorités françaises d'argumenter à ce sujet.

## **ÉVALUATION DU TRANSFERT DU DOMAINE PRIVÉ FORESTIER DE L'ETAT À LA COLLECTIVITÉ TERRITORIALE DE CORSE**

**Dominique FABRE (IGA), Jean-Claude COQUET (CGGREF)**

*Mai 2003*

Par lettre en date du 15 octobre 2002, le Ministre de l'agriculture et de la pêche et des affaires rurales a demandé au Vice-Président du Conseil général du génie rural, des eaux et forêts, ainsi qu'au Chef du service de l'Inspection générale de l'agriculture, de diligenter une mission pour évaluer les conditions de mise en œuvre de l'article 21 de la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse transférant le domaine privé forestier de l'Etat à la Collectivité territoriale Corse (CTC).

Cette mission revêtait cinq enjeux, à savoir :

- la prise en compte des conséquences des textes,
- la mise au point des bases et modalités des différents calculs qui en découlent,
- la présentation desdites bases et modalités aux différents protagonistes,

la résolution des calculs,

la prise en compte de différentes questions connexes au problème posé et interférant peu ou prou, soit avec les calculs, soit avec l'interprétation de la mise en œuvre de la loi.

La mission intervenait dans un contexte de difficultés entre administrations. En mai 2001, la Direction régionale de l'Agriculture et de la forêt (DRAF) de Corse avait reçu de la Direction de l'espace rural et de la forêt (DERF) un crédit pour lui permettre de financer un audit qui serait conduit par un bureau d'études privé. La maîtrise d'ouvrage devait en être confiée à la Collectivité territoriale Corse (CTC). Cet appel d'offres est resté infructueux.

Dès lors, la question du chiffrage de la compensation se posait en de nouveaux termes. La CTC a alors décidé de confier une évaluation à l'Office du développement agricole et rural de Corse (ODARC), afin de produire un état des lieux. Il est à noter que, pour procéder à cet « état des lieux », l'ODARC s'était fait assister d'agents de la Direction régionale de l'ONF de Corse (DRONF). Cette opération a eu pour conséquence de faciliter les relations entre ces protagonistes présents et futurs, ce qui a permis d'avancer la compréhension mutuelle des problèmes et des enjeux ; de ce point de vue, la dimension positive de cette démarche a été soulignée auprès de la mission par ses interlocuteurs. Toutefois, les conclusions de cette démarche ont alors été contestées par la DERF par lettre de son Directeur. C'est dans ce contexte que le Directeur de cabinet du Ministre a pris la décision de confier une mission d'évaluation et de chiffrage au COPERCI. (Comité permanent de coordination des inspections).

S'agissant de la méthode, la mission a considéré qu'il fallait mettre au point quelques règles visant à établir un mode de décompte conforme à la loi et équitable acceptées par tous :

- un calcul ne prenant en compte que des dépenses et recettes constatées ;

un calcul à coûts complets ;

un calcul reposant exclusivement sur la dimension financière de l'exercice de la responsabilité du propriétaire.

Dès lors, les charges prises en compte concernaient les travaux d'entretien, d'investissement, de reconstitution, d'aménagement pour l'accueil du public en forêt domaniale. Pour les produits, ne sont pris en considération que les subventions d'investissement en forêt domaniale, d'investissement pour l'accueil du public, les produits du domaine, les subventions d'exploitation en forêt domaniale.

S'agissant de la mise en œuvre de ce mode de calcul, la mission a présenté aux différents protagonistes du dossier des tableaux de chiffrage. La mission a noté que

- le chiffrage en coûts complets a été bien accueilli.
- l'ODARC, puis la CTC ont donné un accord global sur le décompte,
- toutefois, la CTC considérait que les dépenses et les recettes constatées de 1992 à 2001 devaient être actualisées. Les règles de cette actualisation ont été précisées à la mission par le Ministère de l'Intérieur qui les a fait connaître à la Direction financière de l'ONF pour procéder aux calculs.

S'agissant des autres questions soulevées, la mission a suggéré

- de transférer à la CTC la totalité des maisons forestières et autres installations remises par l'Etat en dotation à l'ONF,
- de faire observer à la CTC que ces maisons forestières et autres installations sont transférées parce qu'elles sont nécessaires à la gestion de la forêt et qu'à ce titre, dès lors que l'ONF sera amené à être le gestionnaire des forêts de la CTC, il conviendra qu'elles soient dans leur totalité affectées à son fonctionnement dans des conditions à préciser par convention,
- d'apurer un passé complexe en obtenant de l'Etat le versement à l'ONF d'un montant des amortissements restant à couvrir, afin de ne plus avoir à faire interférer cette question avec celle de la compensation financière,

de prendre en compte au titre de la compensation les frais d'entretien de l'ensemble des maisons forestières et autres installations constatés au cours de la période 1992-2001.

L'apport de la mission réside dans l'énonciation de critères clairs, explicables, voire opposables en cas de difficultés entre les protagonistes. Ces critères sont :

la prise en compte des seules dépenses et recettes constatées entre 1992 et 2001

- la prise en compte des données comptables aux coûts complets,
- la prise exclusive des charges et ressources inhérentes au propriétaire,
- la prise en compte des charges d'entretien des maisons forestières,
- le versement à l'Office par l'Etat du solde d'amortissement pour les maisons forestières attribuées en dotation.

Cette base de calcul devrait donc pouvoir être prise en considération par la CTC aussi bien que par la commission d'évaluation. Ce mode de chiffrage, équitable, n'épuise pas pour autant les risques de tensions soit avec la CTC soit avec les ministères des finances et de l'intérieur sur les questions des maisons forestières, de la voirie ou du personnel. La gestion d'un tel risque se situe exclusivement dans le champ de la négociation engagée entre l'Etat et la CTC.

## EVALUATION DES DOMMAGES DUS A LA POLLUTION PAR LE « PRESTIGE »

**Anne BOLLINET, Corso BAVAGNIOLI** (IGF), **Guy DEVAUGERME, Jean-Pierre POUZOULET** (IGA), **Gérard RUIZ** (IGT), **Jacques ROUSSOT** (IGE)

**Mai 2003**

Les ministres de l'économie, des finances et de l'industrie, de l'écologie et du développement durable, de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales et le secrétaire d'Etat au tourisme ont demandé qu'une mission conjointe de leurs services d'inspection procède à une première évaluation des préjudices économiques causés par le naufrage du « Prestige » sur le littoral atlantique, dans la perspective de la réunion du comité exécutif du FIPOL (Fonds d'indemnisation des pollutions) du 7 mai 2003.

A cet effet, l'évaluation s'est référée aux critères d'éligibilité déjà définis par le FIPOL. Elle s'est appuyée sur la méthodologie développée par l'Inspection générale des Finances à propos des dommages subis du fait de « l'Erika ». La mission a travaillé sur des données statistiques ou chiffrées qu'elle a élaborées avec l'appui des échelons locaux des administrations concernées : - affaires maritimes et services fiscaux notamment ; - responsables des filières professionnelles telles que le comité local des pêches ; - structures techniques telles que le comité régional du tourisme ou les centres de gestion et de comptabilité agréés.

L'évaluation présentée dans le rapport a pour objet l'estimation du préjudice maximum, potentiel ou déjà subi par les personnes privées ou publiques concernées, dans une logique de détermination de l'exposition maximale du FIPOL en terme d'indemnisation.

Le tableau suivant récapitule les chiffrages de la mission :

	<b>Hypothèse basse</b>	<b>Hypothèse haute</b>
Tourisme	11 M€	100 M€
Pêche – conchyliculture	5,7 M€	6,4 M€
Collectivités publiques	78 M€	78 M€
Environnement	9 M€	10 M€

Moins de six mois après le naufrage du « Prestige », les estimations présentées dans ce rapport ont un caractère nécessairement provisoire, et cela pour deux principales raisons :

- la première tient à la pollution elle-même : les données chiffrées présentées dans le rapport sont la conséquence de la pollution intervenue essentiellement entre décembre 2002 et fin février 2003, sans que la mission ait intégré de « provision » pour risques ultérieurs de pollution, conformément aux règles d'indemnisation du FIPOL. Or, une partie du pétrole du Prestige est encore en mer (quelques milliers de tonnes) ;
- la seconde tient au caractère très précoce de la mission par rapport à la saison touristique, ce qui peut rendre peu robuste l'estimation des tendances de cette saison.

C'est la raison pour laquelle la mission a mis en place un dispositif de suivi destiné à enregistrer tous les éléments pouvant avoir un impact sur l'évaluation des préjudices, en vue d'un approfondissement de son estimation.

## MÉTHODOLOGIE DE CONTRÔLE DES PRÊTS AUX AGRICULTEURS CORSES DANS LE CADRE DE LA PROCÉDURE DITE « BALLADUR-JUPPÉ »

**Jean-Claude HIREL, de VERDELON** (IGF), **J. de CHALVRON** (IGA Intérieur), **Dominique FABRE** (IGA)

**Mai 2003**

Par lettre en date du 13 mars 2003, le ministre de l'intérieur de la sécurité intérieure et des libertés locales, le ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire ont diligenté une mission en vue de « *définir les modalités de contrôles applicables* » aux mesures accordées dans le cadre la procédure dite « Balladur-Juppé » et qui seraient susceptibles de bénéficier à nouveau d'un concours public « *sous la forme de prises en charge partielles des intérêts des échéances des prêts consentis à ces exploitants dans le cadre des mesures précitées* » et de « *proposer une méthodologie de contrôle permettant de s'assurer du caractère professionnel des prêts* » concernés par la mise en place de la toute dernière mesure de bonification ouverte par le ministère de l'agriculture, de l'alimentation de la pêche et des affaires rurales

Cette mission, tout au long de sa réalisation, s'est heurtée à deux principales difficultés du fait de :

- l'enchevêtrement des différentes séries de prêts consentis qui a longtemps entravé la définition même du périmètre de la mission ;
- la complexité de l'endettement des agriculteurs corses où se mêlent des mesures au bénéfice des agriculteurs en des difficulté, prises en charge de retard de paiement de cotisations patronales à la mutualité sociale agricole, voire des aides au titre des rapatriés.



Globalement, l'endettement des agriculteurs corses peut être succinctement résumé en rappelant que sur 2 600 exploitations agricoles, environ un millier est actuellement en retard de paiement pour un montant de l'ordre de 300 M€ qui se décompose en une dette bancaire de 180 M€ à la charge de la Caisse Régionale de Crédit Agricole (CRCA), d'une dette sociale de l'ordre de 100 M€ auprès de la MSA et d'une dette relative à la consommation d'eau, à hauteur de l'ordre de 10 M€, auprès de l'Office d'équipement hydraulique de la Corse (OEHC). La dette initiale de la procédure « Balladur-Juppé » représente environ 15 M€.

Le problème spécifique posé par la lettre de mission ne portait, au titre de la dette bancaire, que sur la mise en œuvre du dispositif « Balladur-Juppé » lequel ne touche que le quart des exploitations endettées et une faible fraction du montant total des dettes. Pour complexe que soit le traitement de cet aspect de la dette, il convient de souligner qu'il ne constitue donc qu'un aspect limité de l'ensemble de celle-ci.

Ce dispositif, mis en œuvre en 1994-1995, consistait à fractionner la dette initiale en deux parties, la première sous forme d'un prêt bonifié à 6,5% couvrant la période 1994-2002, la seconde, dont la charge était différée pour entrer en paiement au 28 février 2003, capitalisait les intérêts cumulés pendant la période de différé au taux de 7,30%. Cette mesure constituait, pour l'essentiel, une première consolidation de prêts antérieurs, soit une consolidation de consolidation. L'obtention des deux prêts était conditionnée à des règles d'éligibilité et de contrôle fixées dans une circulaire datée du 26 octobre 1994.

Le remboursement du premier prêt de 6,5% s'est achevée en 2003 et au moment de mettre en paiement le remboursement du prêt de 7,3%, il est apparu que la charge était difficile à supporter car la capitalisation des intérêts du prêt sur 9 ans (soit 7 ans prorogés de deux ans, procédure Juppé) aurait entraîné une augmentation brutale, risque que les concepteurs de la procédure avaient perçu sans en apprécier l'ampleur.

La commission régionale de conciliation (CRC), constituée en 2000, a été chargée de résoudre le problème général de la dette agricole et a obtenu que l'Etat, la CRCA et la collectivité territoriale de Corse (CTC) prennent en charge par convention tripartite signée en mars 2002, la bonification de ce prêt en assurant une prise en charge de taux d'intérêt pouvant aller jusqu'à 5,8 points, afin d'entraîner une baisse des mensualités de 40% environ. Le coût pour l'Etat est de 3,2 M€ réparti sur une période de 5 ans (0,61 M€/an).

Pour permettre la mise en œuvre de cette mesure, la mission a été conduite à proposer trois solutions :

- la première consiste à poursuivre l'expertise des dossiers selon la procédure suivie initialement par la CRC et dans l'esprit du protocole tripartite ETAT-CRCA-CTC, tout en augmentant la fréquence des contrôles a posteriori ;
- la deuxième solution visait à la mise sur pied d'un plan de contrôle exhaustif permettant sans aucun doute de mieux garantir la conformité des dossiers soumis à la CRC mais cette solution présentait, à très court terme, plusieurs inconvénients, notamment en matière de délais ;

enfin, la dernière solution offrait, par un dispositif de contrôle par échantillonnage (à l'instar des dispositifs pratiqués en matière de fonds communautaires), la possibilité de traiter d'ici fin juin 2003 la plupart des dossiers soumis à l'examen de la CRC tout en assurant un contrôle d'éligibilité et de conformité normaux.

Pour ne pas devoir arbitrer entre une rapidité laxiste et une conformité inefficace, la mission a considéré que la troisième solution offrait suffisamment de garanties juridiques et pouvait être exécutée dans des délais conformes à ce qui avait été annoncé aux agriculteurs.

## LE FONCTIONNEMENT DES OFFICES AGRICOLES

**Françoise FOURNIE, Guy GEOFFROY, René MABIT et Françoise THEVENON-LE MORVAN (IGA), Marc PANNIER, François RIAHI et Julien SENEZE, sous la supervision d'Henri GUILLAUME (IGF)**  
**Juin 2003**

L'Assemblée Nationale ayant, par voie d'amendement, demandé au gouvernement de produire « avant le 30 juin 2003, un rapport évaluant les conditions de fonctionnement des offices agricoles et proposant des mesures destinées à en minorer les frais de structure », les ministres de tutelle (agriculture, budget) de ces établissements ont, pour préparer ce rapport, demandé à leurs inspections générales de réaliser conjointement un audit de fonctionnement de l'ensemble des offices.

La mission a procédé systématiquement à l'analyse de l'organisation, du fonctionnement, des procédures en vigueur et des moyens utilisés, dans les organismes suivants : ACOFA, FIRS, ODEADOM, OFIMER, OFIVAL, ONIC-ONOL, ONIFLHOR, ONILAIT, ONIPPAM, ONIVINS. L'activité du CNASEA dans le domaine du paiement des aides aux agriculteurs a également été intégrée, de manière à avoir une vision d'ensemble des procédures, des opérateurs et des moyens mobilisés.

En l'absence de contrôle de gestion dans les offices, il a fallu identifier et répartir les effectifs et les crédits de fonctionnement affectés aux différentes fonctions exercées par ces organismes.

Il ressort de cette analyse que les fonctions d'animation de la filière, de concertation avec les professionnels et de gestion de crises, mobilisent moins de 10% des moyens. Les missions nationales en consomment un peu plus

(14%). Ce sont en fait les missions communautaires (instruction de dossiers, paiement des aides, contrôles...) qui mobilisent très nettement (environ 75%) l'essentiel des moyens dont disposent les offices. Il est apparu qu'il y avait peu de gain de productivité à attendre dans chacun des organismes, mais que, considérés dans leur ensemble, ils constituaient un dispositif complexe, d'efficacité manifestement limitée. Les principales causes mises en évidence ne relèvent que partiellement de la responsabilité des offices ; les faiblesses de la tutelle technique et financière, en particulier l'absence de pilotage stratégique et de véritables contrats d'objectifs, sont évidentes. Les carences manifestes sont liées à la multiplication des organismes payeurs d'aides communautaires, l'existence de systèmes d'information non concertés et non intégrés, de chaînes de responsabilité insuffisamment clarifiées et formalisées (en particulier en ce qui concerne les actions demandées aux DDAF), des effectifs déséquilibrés sur les fonctions d'encadrement et de support, l'absence de contrôle de gestion et les insuffisances des services d'audit interne.

Dans son rapport, la mission a développé, outre une appréciation de l'ensemble du dispositif et, en annexe, une description détaillée du fonctionnement de chacun des offices, une analyse des enjeux et des difficultés liés à une réforme globale de ce dispositif. Parmi les principaux enjeux, figurent la bonne application de la politique agricole commune (PAC) et l'adaptation aux évolutions que celle-ci va connaître. Sont également à prendre en compte les spécificités des OCM et les logiques de filière ainsi que la nécessité d'une meilleure gestion des ressources humaines et d'une concertation approfondie non seulement avec les représentants professionnels des filières, mais aussi avec les organisations syndicales de personnel des offices. Les établissements concernés emploient 2350 agents gérés sous un statut commun, sauf le personnel de l'ONIC qui est sous statut de fonctionnaire.

Le rapport présente des propositions d'évolution de l'organisation, sous forme de trois scénarios. Le premier consiste à faire des regroupements autour de trois pôles : grandes cultures, élevage, productions végétales spécialisées. Le second est fondé sur la création d'un organisme payeur unique des aides communautaires, les offices, associés par pôles, gardant les fonctions d'organismes de filière. Le troisième scénario est fondé sur le regroupement des aides directes aux agriculteurs, y compris les aides au titre du développement rural, dont le paiement et toutes les fonctions liées seraient assurés par une agence spécifique.

La mission d'audit a clairement indiqué sa préférence pour ce dernier scénario qui lui paraissait contenir les transformations les mieux à même de répondre aux évolutions de la PAC.

L'évolution rapide du contexte politique communautaire a confirmé cette proposition. En effet, une réforme de la PAC a été engagée par le compromis passé entre les états membres, le 26 juin 2003, à Luxembourg. Cet accord introduit des modifications importantes (découplage modulé, conditionnalités, renforcement du deuxième pilier...) aux régimes d'aides directes aux exploitants agricoles. Cela a conforté les arguments sur la nécessité d'une nouvelle organisation de la gestion des aides et de la mise en place de processus plus intégrés, et donc d'un calendrier précis de concertation et de mise en œuvre.

Le rapport d'audit a contribué à nourrir la réflexion sur les avantages et inconvénients des différents choix possibles en matière de paiement des aides communautaires. Il a aussi permis de répondre à un certain nombre d'observations sur le fonctionnement des offices, mises en avant par la Cour des Comptes dans son dernier rapport.

Dans le *Rapport sur le fonctionnement des offices*, que le ministre de l'agriculture a transmis, en octobre 2003, aux assemblées parlementaires, il est précisé que le calendrier de la réforme des offices est lié au choix par la France de la date de mise en œuvre de la réforme de la PAC, au 1<sup>er</sup> janvier 2006.

Le rapport d'audit a, dans ce contexte, connu plusieurs prolongements, dont le dernier en date consiste en une étude de faisabilité visant à transformer le scénario 3 en un projet opérationnel. Ainsi la création d'une agence nouvelle de paiement et l'organisation en trois pôles principaux sont à l'étude, ainsi que le calendrier du regroupement géographique des sièges parisiens des offices.

## **LA GESTION PAR L'ONILAIT DE L'AIDE COMMUNAUTAIRE AU BEURRE PÂTISSIER GLACIER**

**Olivier BETH (IGA), Jacques FARBOS (CGV)**

*Juin 2003*

L'instauration, pour assurer la maîtrise de la production laitière, des quotas laitiers, a laissé subsister certains dispositifs de l'ancienne organisation commune du marché du lait et des produits laitiers (OCM-lait), destinés à faciliter l'écoulement de cette production, dont le principal est celui du "beurre pâtissier-glacier".

Par ce dispositif, institué en 1969, la Communauté apporte une aide, sous forme d'une réduction de prix, aux opérateurs qui utilisent de la crème et du beurre plutôt que des matières végétales, pour la fabrication notamment de pâtisseries et de glaces.

La mesure est importante pour la France : 152 millions d'euros en 2002, soit près du tiers des dépenses communautaires relatives à cette aide.

La Commission européenne répartit les quantités qui doivent être écoulées, à la faveur d'adjudications. Elle exige des organismes payeurs (OP) nationaux, par l'intermédiaire desquels est versée l'aide, qu'ils apportent la preuve que le beurre vendu a bien été incorporé, à des pâtisseries ou des glaces, par la multitude d'industriels et d'artisans qui les fabriquent. Elle contraint ainsi les OP à suivre une multitude d'intervenants.

En France, la mesure est gérée par l'ONILAIT à qui il revient donc de remonter toute la chaîne, depuis l'artisan jusqu'à l'adjudicataire (de la motte de beurre au lot de dix tonnes de l'adjudicataire), en passant par l'industriel concentrateur traceur ou fabricant de produits intermédiaires et la cascade des revendeurs ..., en s'assurant que le beurre a toutes les qualités organoleptiques, d'humidité, etc. ..., qui en font un beurre de qualité (réglementé), seul éligible... L'Office traite ainsi plus d'un million de documents par an ..., et tous les intervenants lui laissent volontiers la charge de faire le lien entre toutes les pièces...

Les revendications légitimes des professionnels face aux retards induits par cette complexité peuvent difficilement être satisfaites par l'ONILAIT, malgré toutes les mesures prises. Les contraintes qui pèsent sur lui laissent peu de perspectives d'amélioration complémentaire de la gestion.

Dans ces conditions, la mission ne pouvait que préconiser de faciliter le travail de l'unité chargée de gérer l'aide et d'engager une opération exceptionnelle pour résorber le retard. Sa conclusion essentielle consiste à affirmer qu'il appartient à la tutelle, sur la base d'un véritable dialogue de gestion avec son opérateur et dans une démarche orientée-résultats, conformément aux exigences qui seront celles de la LOLF, de s'investir plus à fond dans le problème, pour essayer d'obtenir enfin de Bruxelles une simplification radicale d'un dispositif inutilement complexe et difficilement gérable.

## **L'ORGANISATION DE LA GESTION DES AIDES ET MESURES EN ADMINISTRATION CENTRALE**

**Jacques MORDANT (CGGREF), Annie ELIEZ (CGV), Françoise FOURNIE (IGA)**

*Juillet 2003*

La quasi-totalité des régimes d'aides à l'agriculture, dont la nouvelle réforme de la politique agricole commune ne réduira que faiblement le nombre, sont cofinancés par le FEOGA-Garantie. Cela impose le respect de règles précises, notamment si l'on veut éviter des refus d'apurement..

Dans le contexte de la mise en place par le ministre, à l'automne 2002, d'un « Comité de simplification », une étude a été confiée à un consultant concernant les modalités de l'organisation de la gestion des aides et des mesures au sein de l'administration centrale du MAAPAR. Le comité de pilotage de cette étude, qui associait toutes les directions concernées a dégagé un consensus sur l'idée de créer une structure centrale unique chargée de la mise en œuvre des dispositifs d'aides au titre du premier comme du deuxième pilier de la PAC. Les questions du rattachement de cette nouvelle structure, de ses modalités concrètes d'intervention, de son organisation et de ses moyens restaient toutefois à préciser. C'est ce qui a justifié la demande faite au COPERCI. Le rapport fait ressortir le hiatus entre une réglementation communautaire qui impose des critères ou conditions communs à plusieurs régimes d'aides et un mode d'organisation du ministère dans lequel chaque système d'aide est conçu par le bureau sectoriel compétent de l'administration centrale et la gestion s'appuie sur des logiciels distincts. Un tel dispositif rend très difficile la mise en œuvre des indispensables contrôles croisés, raison d'être du système intégré de gestion et de contrôle (SIGC) qui couvre les aides directes du premier pilier comme certaines interventions au titre du deuxième.

La plupart des aides sont ordonnancées et payées par les offices d'intervention agricoles et le CNASEA. Pour se conformer aux exigences communautaires, le rapport préconise un renforcement du rôle des organismes payeurs dans la conception et la mise en œuvre des aides qu'ils gèrent. Il rappelle toutefois la nécessité pour le ministère, au plan national comme local, de rester le garant de la cohérence de l'action de l'Etat en faveur des agriculteurs.

En conclusion, il propose la constitution d'une structure unique de gestion des aides qui interviendrait en appui des bureaux sectoriels des directions concernées. Son périmètre d'intervention inclurait l'ensemble des aides aux exploitations agricoles, qu'il s'agisse des aides directes ou des aides socio-structurelles, l'ensemble des mesures qui leur sont liées et des aides cofinancées par le FEOGA garantie. Il ne s'étendrait toutefois pas jusqu'à la BDNI (base de données nationale de l'identification) dont le fondement est d'ordre sanitaire.

Cette nouvelle structure devrait collaborer étroitement avec les principales directions sectorielles en charge des aides ou des mesures en faveur des agriculteurs ou autres bénéficiaires. Son mode d'articulation avec les offices et le CNASEA, est lié aux décisions qui seront prises suite au rapport établi par l'inspection générale des finances et l'inspection générale de l'agriculture.

Elle devrait comporter en son sein deux métiers distincts relatifs l'un à l'ingénierie administrative et l'autre à la conception de systèmes d'information. Toutefois la création d'un établissement unique de gestion des aides communautaires ôterait toute raison d'être à cette seconde compétence.

Enfin, dans le souci de ne pas obérer la nécessaire réactivité des équipes en place, le rapport recommande de rattacher cette structure à la DPEI.

## LA MISSION DE SERVICE PUBLIC DES SAFER

**René ZAKINE (IGA), Georges-André MORIN (IGGREF)**

**Juillet 2003**

Dans le cadre des études à l'entreprise, la DEPSE avait sollicité le COPERCI pour l'autoriser à confier à la SCAFR une mission d'analyse du coût de fonctionnement des SAFER. Le COPERCI a estimé pouvoir assurer dans un premier temps en interne cette mission car en effet l'avis réservé du COPERCI sur le projet de la DEPSE, tenait au fait qu'il n'apparaissait pas souhaitable de confier cette étude à la SCAFR, en raison du lien étroit de cette société avec la FNSAFER. Dans sa lettre de saisine, la DEPSE avait cependant rejeté ce motif en rappelant que la SCAFR, *"en tant qu'organisme national, correspondant de toutes les SAFER en matière de saisie d'informations et d'études, produit les informations statistiques du réseau SAFER"*. Cette explication ne pouvait en fait que conforter la décision du COPERCI, si le but souhaité est bien la *"nécessité pour la DEPSE de disposer de façon urgente d'informations circonstanciées concernant les coûts d'intervention des SAFER"*.

Il s'agit plus précisément des coûts liés aux missions nouvelles et des opérations bénéficiant d'un cofinancement européen dans le cadre du Plan de développement rural national (PDRN). Les justificatifs des coûts sont réclamés par les organismes de contrôle et ont déjà été réclamés par les services de la Commission de l'Union Européenne. La DEPSE (aujourd'hui la DGFAR) a donc besoin d'un état actualisé des coûts concernant les opérations éligibles au PDRN, au titre de la *mesure k "remembrement"*. Il est apparu qu'il serait plus aisé de répondre à cette question précise relative au PDRN en faisant d'abord le point sur les missions de service public des SAFER, leur coût et le niveau de leur prise en charge.

Après une analyse de l'origine et du rôle des SAFER, ce rapport a précisé en quoi les SAFER jouent un rôle de "service public" puisqu'un arrêt du Conseil d'Etat de 1968 a précisé que : *"Le législateur a entendu confier aux SAFER, bien qu'elles revêtent une forme de droit privé, la gestion sous le contrôle de l'administration d'un véritable service public administratif"*.

Pour ce qui concerne les éléments de coût, l'essentiel a porté sur la gestion des notifications et ses implications statistiques (modalités de fonctionnement et effet indirect non négligeable) et sur le rôle des SAFER dans l'orientation du marché foncier (modalités, bilan de cette intervention et financement de cette mission).

Enfin l'analyse s'est penchée sur le rôle des SAFER dans la mise en oeuvre des lois d'orientation agricole et dans celle du PDRN.

Pour conclure, on peut estimer que les SAFER telles que le législateur les a créées sont bien un instrument de la politique foncière agricole qui par delà les objectifs originellement fixés s'est parfaitement adapté à l'évolution du contexte général. Le fait que les SAFER sont investies par le législateur de missions de service public est indiscutable. Au final ces nécessaires missions de service public sont donc accomplies dans des conditions de souplesse, de fonctionnement, et de coût qui sont exemplaires. Le très faible nombre de contentieux lié à l'exercice d'une activité qui touche à des aspects sensibles de l'exercice du droit de propriété est également un indice du sérieux avec lequel ces missions sont exercées.

Les subventions dont elles bénéficient sont en fait sensiblement inférieures aux surcoûts induits par l'exercice de ces missions par rapport à un fonctionnement d'agence foncière travaillant sur le marché. En outre, leur mode de fonctionnement introduit en matière de recueil de données statistiques une économie externe substantielle pour l'Etat. Les coûts de fonctionnement, correspondant à des surcoûts imposés par le rôle spécifique des SAFER, instruments de la politique foncière de l'Etat, correspondent bien à ce qui avait été retenu au moment de l'élaboration du PDRN. On regrettera cependant quelques formulations impropres dans le vocabulaire du PDRN, notamment l'emploi inapproprié du mot remembrement, ainsi que certaines formulations plus intempestives qu'audacieuses.

La diminution constatée depuis 2002 de la subvention de l'Etat destinée à couvrir le coût de ces missions de service public conduit à terme à une situation doublement critiquable :

- risque de mise en cause à long terme d'un outil de gestion de l'espace rural, performant, peu coûteux, et qui sera de plus en plus nécessaire, notamment dans les zones en déprise, ne serait-ce qu'avec la disparition progressive des professionnels traditionnels de la transaction foncière ;
- le paradoxe d'économies budgétaires qui nous privent de retours communautaires.

## **AUDIT DE L'ASSOCIATION POUR LE CONTRÔLE SANITAIRE, L'ETUDE ET LE DEVELOPPEMENT DE L'INSEMINATION ARTIFICIELLE ET DU TRANSFERT EMBRYONNAIRE (A.C.S.E.D.I.A.T.E.)**

**Alain BERGER** (IGA), **Jean-Pierre DENIS** (CGV), **Xavier GODINEAU** (CGGREF)

*Juillet 2003*

La mission consistait à évaluer le dispositif d'encadrement sanitaire de l'insémination artificielle et du transfert embryonnaire en France, en étudiant plus spécifiquement le rôle central conféré au Laboratoire de Contrôle des Reproducteurs (LCR) de Maisons-Alfort. Ce Laboratoire est géré par l'ACSEDIATE (Association pour le Contrôle Sanitaire, l'Étude et le Développement de l'Insémination Artificielle et du Transfert Embryonnaire), association de la loi de 1901 qui dispose d'un soutien financier de l'État en contrepartie des missions de service public en matière d'encadrement sanitaire.

Il s'agissait donc :

d'évaluer la qualité du service rendu par le LCR aux coopératives d'insémination artificielle en matière d'encadrement et de protection sanitaire,  
de situer la fonction du LCR et ses performances dans l'éventuel univers de concurrence, puisque celui-ci dispose d'un monopole conféré par des textes réglementaires,  
d'évaluer la pertinence et la qualité des missions plus spécifiquement assurées par le LCR en contrepartie de la subvention dont il bénéficie,  
d'étudier l'implication des fonctionnaires du Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires Rurales, dans l'administration et la gestion de l'ACSEDIATE et du LCR.

La qualité des services rendus par le Laboratoire de Contrôle des Reproducteurs de Maisons-Alfort est incontestable ; on peut tout à fait estimer que le dispositif mis en place assure de façon optimale l'encadrement sanitaire de la filière d'insémination artificielle. La centralisation des fonctions au sein d'une seule structure se justifie pleinement par la spécialisation des analyses effectuées pour un effectif très limité d'animaux. La spécialisation tant des préleveurs que des personnes en charge des diagnostics garantit une sécurité maximale. Déconcentrer les fonctions au sein de structures régionales ou départementales reviendrait ainsi à générer des surinvestissements et fragiliserait la qualité des prélèvements et des analyses.

En revanche, la mission a fait plusieurs observations quant à l'organisation de l'ACSEDIATE et les liens qui lie cette association et l'Etat :

- il n'y a pas de véritable justification économique à la présence d'une subvention pour la prise en charge des analyses réglementaires ; la filière est tout à fait en capacité d'assumer la charge de l'ensemble des frais induits ;
- il convient néanmoins de préserver une présence publique dans les instances de l'ACSEDIATE, mais celle-ci devrait plutôt s'effectuer au sein d'instances d'orientation ou scientifiques,
- une consolidation juridique du rôle de l'ACSEDIATE s'impose, tant en matière de publicité et de mise en concurrence (Code des Marchés Publics) que sur le plan réglementaire (nécessité de modifier le décret du 22 mars 1969).

## **LE CONCOURS GENERAL AGRICOLE DES PRODUITS**

**Christian DUBREUIL**, **Jean-Laurent CASCARANO** (IGA), **Dominique BLATIN**, **Pierre PORTET** (CGGREF)

*Juillet 2003*

Les concours et les comices ont été aux 19<sup>ème</sup> et 20<sup>ème</sup> siècles des outils traditionnels de la diffusion des sciences et techniques en agriculture. Le concours général agricole, créé à Paris en 1870 par le ministère de l'agriculture, organisé depuis 1963 au sein du salon de l'agriculture, a vu se dérouler en février 2003 sa 112<sup>ème</sup> édition. Au côté de la section élevage, le concours des produits reste le concours officiel de référence avec 6000 candidats présentant 15000 produits dans 17 sections, jugés par 3200 jurés. Il a une notoriété reconnue par les professionnels de l'agriculture et de la distribution et les consommateurs. L'organisation d'un concours officiel d'excellence des produits agroalimentaires est légitime.

Mais il souffre d'une certaine désaffection. La section produits ne s'ancre pas de manière permanente dans la stratégie actuelle de communication et de valorisation des produits et des savoir-faire agroalimentaires du ministère, ni dans celle de CENECA et COMEXPO, respectivement propriétaire et organisateur du salon. Il en est de même des organisations professionnelles de filière et des régions d'origine des candidats ;

Le concours général est fortement concurrencé, dans le secteur des vins, par les concours régionaux et internationaux et les guides de référence.

Le concours a également des difficultés propres d'organisation, notamment un désengagement des services déconcentrés de cette activité non régalienne, un déséquilibre important entre le vin, qui représente 80% des

produits et les autres produits, un ministère dépourvu d'objectifs et d'ambition pour ce concours et des responsables professionnels indifférents. Il convient d'engager sa rénovation.

En l'absence de réglementation européenne et de véritable demande des producteurs et acheteurs de la grande distribution, l'ouverture aux produits étrangers apparaît peu pertinente.

La distinction qu'apporte une médaille du concours général peut et doit être prise en compte par le dispositif de valorisation de la qualité alimentaire française, mais à une place particulière, transversale par rapport aux distinctions apportées par les signes officiels de qualité existants. Cela ne sera complètement possible que lorsque le processus d'attribution des médailles aura été certifié à l'issue d'une démarche d'assurance qualité. Les règles de prélèvement des produits doivent être mieux encadrées.

Afin que ce concours soit mieux valorisé, la mission recommande que le ministère renforce sa communication institutionnelle sur le concours et que les produits des lauréats soient mieux mis en valeur pendant le salon par la création d'un espace marché des produits. Il est souhaitable que COMEXPO, maître d'œuvre, renforce sa communication commerciale sur le concours. Hors salon, la communication est l'affaire des lauréats et des conseils régionaux, qui, à l'exemple de la région Rhône-Alpes, pourraient mieux les valoriser.

Enfin, le cadre conventionnel actuel entre le ministère, COMEXPO et le CENEC, inadapté et marqué par la confusion des rôles, devrait être rénové en clarifiant le rôle du maître d'ouvrage, l'Etat, et un rôle renforcé du maître d'œuvre, COMEXPO.

### **MISSION D'EXPERTISE SUR LA SECURITE DES AGROEQUIPEMENTS**

**Dominique BLATIN, Gérard SIVILIA (CGGREF), Sylviane TETART (IGA)**

*Juillet 2003*

Le directeur général de la Forêt et des Affaires Rurales (DGFAR) et le directeur général du CEMAGREF ont demandé au COPERCI de mener une mission d'expertise sur la sécurité au travail des agroéquipements : explorer les solutions qui répondent aux besoins réels à court, moyen et long terme d'expertise en examinant, en particulier, un maintien du système actuel au CEMAGREF, une externalisation de l'activité et la recherche d'autres organismes susceptibles d'apporter cette expertise.

Il est apparu que la question qui se pose, en réalité, pour l'unité « Tracteurs et machines agricoles » d'Antony (TMAN), en charge de cette activité au CEMAGREF, n'est pas tant de s'interroger sur son statut mais sur son utilité et sur les moyens de conserver ses compétences.

Les entretiens de la mission avec les principaux acteurs du secteur ont fait apparaître la nécessité de maintenir la compétence actuelle de TMAN : normalisation, appui au MAAPAR pour la transcription en droit français des réglementations européennes, fonction de centre international de coordination des essais OCDE pour les tracteurs, maintien d'une unité d'essais de langue française et située en France pour les petites entreprises de ce secteur.

Les compétences de TMAN ne pourront se maintenir que si elle est alimentée par des travaux de recherche en amont. Or, le transfert à Clermont-Ferrand des thèmes et des équipes de recherche auxquelles elle était attachée (les bancs d'essais n'ayant pas pu être transférés en raison du coût lié à une telle opération) est récente. Elle dispose encore d'un équipement de bon niveau technique et en bon état et ses compétences sont encore d'un niveau remarquable, reconnu par l'ensemble de ses partenaires.

En outre, il n'existe pas de solution alternative dans d'autres établissements de recherche intervenant dans le domaine de la sécurité au travail ou dans celui des agroéquipements.

La mission a donc proposé une démarche en deux étapes : l'affectation en urgence de moyens humains afin de remettre TMAN dans une logique de recherche suivie d'une réflexion sur son devenir avec l'ensemble des acteurs publics et privés.

Pour mettre en oeuvre cette proposition, deux conditions sont nécessaires :

les programmes de recherche en matière de sécurité des agroéquipements, doivent être définis, en liaison avec le CEMAGREF, par le MAAPAR (DGFAR) en association avec la MSA et, éventuellement, d'autres partenaires ils doivent être expressément intégrés dans le projet stratégique du CEMAGREF afin de leur donner une légitimité vis-à-vis du ministère chargé de la recherche.

D'une façon plus générale, pour que la MAAPAR ait une réelle influence sur la définition des thèmes de recherche de l'établissement, la DGER doit mettre en place un dispositif lui permettant de recueillir les besoins du Ministère et de les faire intégrer dans le projet stratégique de l'établissement lors des discussions avec le ministère chargé de la recherche.

## AUDIT DES ORGANISMES PAYEURS DES AIDES COMMUNAUTAIRES EN VUE DU RENOUVELLEMENT DE LEUR AGREMENT

**Jacques GUIBE, Pierre RACCURT, Jean Marie TRAVERS, René ZAKINE (IGA)<sup>16</sup>**

**Août 2003**

Par lettre en date du 31 janvier 2003, les ministres chargés de l'économie, de l'agriculture et du budget ont demandé au service du contrôle d'Etat et au COPERCI de reconduire les missions triennales d'audit sur le respect, par les organismes payeurs du FEOGA -Garantie, des critères communautaires d'agrément définis par le règlement (CE) N° 1663/95.

Ces missions ont fait suite à celles réalisées par les mêmes services en 2000, qui avaient conclu en faveur du maintien des agréments, sous réserve d'un certain nombre de recommandations pour lesquelles il était demandé aux auditeurs de vérifier quelles suites avaient été données. Pour chaque organisme, les investigations ont porté sur les aspects qui avaient donné lieu à des observations en 2000 ainsi que sur une série de thèmes nouveaux. Les auditeurs se sont en particulier appuyés sur les rapports annuels de la CCCOP. Les travaux réalisés ont permis, dans l'ensemble, de constater de réels progrès.

L'existence d'un texte formel d'organisation, la séparation des fonctions d'ordonnancement, de paiement et de comptabilisation, l'identification des bénéficiaires, l'existence de règles de traitement identiques pour les recettes et pour les dépenses, la conservation des justificatifs, la sécurité des systèmes informatiques (avec une situation variable selon les organismes), la formation et la supervision des agents, la rotation des personnels occupant des postes sensibles, la présence et l'utilisation de manuels de procédure et de listes de contrôle, sont les critères les plus respectés. En revanche, des marges de progrès parfois importantes ont été relevées en ce qui concerne, notamment, l'existence de services techniques de contrôle, l'existence ou le fonctionnement normal de services d'audit interne, ainsi que la formalisation des délégations d'ordonnancement ou de contrôle technique.

Quatre cas sont apparus comme méritant une attention particulière :

- L'Office national interprofessionnel des produits de la mer et de l'aquaculture (OFIMER), pour lequel il est impératif d'améliorer le contrôle des retraits dans les criées, de formaliser les relations avec la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) ainsi qu'avec les directions régionales des affaires maritimes, de renforcer les effectifs ;
- L'Office de développement de l'économie agricole des départements d'outre-mer (ODEADOM) : si des moyens importants ne sont pas rapidement donnés à cet organisme payeur pour qu'il puisse assurer convenablement ses fonctions de contrôle et d'audit interne, le constat devra être fait que les critères d'agrément ne sont pas respectés ;

L'Office national interprofessionnel des vins (ONIVINS) et l'Office national interprofessionnel des fruits, des légumes et de l'horticulture (ONIFLHOR), pour lesquels, au-delà de l'insuffisance de certains contrôles, il a été mis en évidence que le fonctionnement régulier des services d'audit n'était pas pleinement assuré.

La réglementation communautaire admet que les organismes payeurs peuvent déléguer les fonctions d'ordonnancement et/ou de service technique. Cette délégation est souvent une bonne solution en termes d'économie de moyens et d'utilisation des compétences. Elle doit toutefois être soigneusement encadrée par l'organisme payeur, qui reste responsable de l'utilisation des crédits vis-à-vis des autorités communautaires, et qui doit, à ce titre, être en mesure de vérifier que les opérations menées par les organes délégués le sont selon des procédures régulières et de manière conforme au mandat qui leur a été donné.

Les délégations accordées par les organismes payeurs l'ont principalement été en faveur des services déconcentrés du ministère de l'agriculture ainsi que de la direction générale des douanes. S'agissant des services du ministère de l'agriculture, il n'existe pas –sauf exception – de convention avec les organismes payeurs concernés. Cette absence avait déjà été relevée dans plusieurs des rapports précédents. Il importe donc d'y remédier rapidement. Par ailleurs, de nombreux éléments sont à revoir dans l'application des procédures communautaires où ces services interviennent, afin de permettre aux organismes payeurs d'exercer effectivement les responsabilités qui sont les leurs. Sont en particulier concernés : le régime des décisions d'engagement des dépenses, la mise en œuvre des contrôles sur place, les relations entre les services d'audit interne des organismes payeurs et le COPERCI, en sa qualité de structure chargée d'assurer l'audit des services déconcentrés du ministère.

Les services de la DGDDI interviennent dans les contrôles sur place de nombreuses aides, en particulier les restitutions à l'exportation. A plusieurs occasions, la CCCOP comme les contrôleurs du FEOGA ont fait des observations sur les difficultés auxquelles se heurtaient les organismes payeurs pour assurer leur mission de supervision des procédures confiées à ces services. La situation s'est toutefois partiellement améliorée grâce à la signature de conventions entre la DGDDI et les offices concernés. Cependant, ces conventions ne couvrent pas la

<sup>16</sup> Chacun des organismes payeurs a fait l'objet d'un rapport distinct et une note de synthèse a été établie par Jacques MORDANT, ingénieur général du GREF ; directeur du service d'audit interne du COPERCI, qui assurait le pilotage d'ensemble de la mission avec Emmanuel LAMY, chef du service du contrôle d'Etat.

totalité des domaines d'intervention ; de plus, certaines mériteraient d'être améliorées, de façon, notamment, à prévoir une information systématique des organismes payeurs sur tous les contrôles réalisés et sur leurs résultats. Enfin, ces conventions n'abordent pas la question de l'audit interne. Les relations entre les services d'inspection de la DGDDI, qui tiennent lieu de service d'audit interne, et les services d'audit interne des organismes payeurs sont inexistantes. Des corrections devront donc être apportées sur ces points.

## **L'ASSISTANCE AUX OPÉRATEURS FRANÇAIS DU COMMERCE INTERNATIONAL DANS LE DOMAINE SANITAIRE**

**Jacques BÉNAZET** (CGV), **Alfred ESTRADÉ** (CGGREF), **Hubert ESTRADÉ** (IGA)

*Septembre 2003*

La France a connu au cours des 4 dernières décennies, dans les montants en valeur de ses exportations globales de produits agricoles et alimentaires et comme ses concurrents, une augmentation progressive de la part des produits transformés à forte valeur ajoutée, au détriment de la part des produits bruts. En revanche, globalement, les ventes françaises sur les marchés étrangers n'ont pratiquement pas été concernées par la perte d'influence notoire des produits issus de l'agriculture dans le commerce mondial, puisque leur part dans nos exportations totales est demeurée à peu près stable autour de 17 %. Ce niveau de compétitivité s'est avéré tout aussi net sur l'ensemble de nos débouchés, ceux de l'Union Européenne comme ceux des pays tiers.

En conséquence, la France a consolidé au cours des 10 dernières années sa deuxième place à l'exportation de produits agricoles et alimentaires au niveau mondial, derrière les USA et devant les Pays-Bas, et elle a retrouvé en 2001 son rang de premier exportateur mondial de produits transformés (devant les USA).

Cependant, plusieurs crises sanitaires d'un ampleur exceptionnelle (ESB en 1996 et 2000, dioxine en 1997, fièvre aphteuse en 2000), ont obéré grandement nos courants d'exportations de viandes bovines et porcines. De plus, la reprise de nos ventes de viandes porcines sur certains marchés (Corée du Sud, Japon) a été particulièrement difficile en raison de l'apparition, quoique très localisée, de quelques cas de peste porcine classique.

Par ailleurs, la présence à des doses pourtant infimes et non dangereuses d'acétate de médroxyprogesterone (MPA) dans l'alimentation animale en Belgique est venue rappeler, en juillet 2002, que les fermetures de frontières ne répondaient pas toujours à un impératif de sécurité alimentaire. Les motifs d'ordre sanitaire mis en avant peuvent servir de prétexte à des démarches protectionnistes, ce qui a été le cas de l'Arabie Saoudite qui a stoppé brusquement et sans préavis toutes ses importations de viandes de volailles originaires de l'Union Européenne. En l'occurrence, ce sont la production et les exportations françaises qui ont supporté les conséquences de cet embargo de 2 mois, le seul exportateur européen étant une entreprise bretonne, avec des ventes vers ce pays atteignant 100 000 Tonnes par an.

Aux problèmes créés par la multiplication et la gravité des crises sanitaires récentes, viennent s'ajouter ceux que ce type d'exemple ne fait que mettre en lumière. La généralisation au niveau mondial d'exigences accrues en matière de sécurité sanitaire, à visées souvent protectionnistes, en réaction aux mesures touchant la libéralisation des échanges adoptées par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 1994, et les décisions unilatérales de contournement prises à certains moments par de nombreux pays importateurs, induisent une gestion globale de la dimension internationale des crises sanitaires. Elle comporte l'obligation de mobiliser en permanence et de coordonner tous les moyens disponibles, publics et privés, administratifs et professionnels, pour créer les conditions d'une consolidation de l'acquis et préparer les démarches à entreprendre aux divers stades des situations de crises.

Des marges de progrès existent à cette fin et la volonté de rechercher les articulations pertinentes avec les organisations professionnelles et les opérateurs concernés paraît forte de part et d'autre. Pour répondre à ce besoin, le contenu d'une mission spécifique du MAAPAR a été défini et fait l'objet de 22 propositions pour mobiliser les compétences et moyens disponibles afin d'améliorer le dispositif actuel de gestion des crises sanitaires.

## **LA MISE EN ŒUVRE DES MISSIONS VÉTÉRINAIRES A WALLIS ET FUTUNA**

**Lilian BERTAUDIERE** (CGV), **Jean-François MERLE** (IGA)

*Septembre 2003*

En juin 2003, une mission d'inspection était demandée au COPERCI portant sur les conditions d'exercice des missions vétérinaires sur le territoire des Iles Wallis et Futuna de mars 2002 à février 2003. Au-delà des aspects individuels qui participaient de plusieurs procédures contentieuses de natures différentes et qui ne seront donc pas évoquées ici, la lettre de commande, reprenant un souhait formulé par le Préfet, Administrateur supérieur, ainsi que par les autorités coutumières et les élus du territoire, demandait que la mission réfléchisse également à



*« clarifier le positionnement de l'action vétérinaire dans l'appareil administratif local, et d'une façon plus générale, réfléchir sur l'évolution des contours et des missions attendus du service d'Etat créé en 1994 ».*

L'analyse réalisée par la mission a mis en évidence que la présence, dans ce territoire, d'un vétérinaire-inspecteur était indispensable, d'un point de vue juridique (application de la réglementation territoriale, délivrance et gestion de la pharmacie vétérinaire, certification vis-à-vis des autorités vétérinaires internationales) comme d'un point de vue technique (encadrement, formation, accompagnement de projets). La stabilisation du cadre réglementaire réalisé par l'adoption de délibérations territoriales récentes (2002), comme l'accent mis par les autorités locales sur les projets de développement, nécessitent naturellement un profil très différent de ceux qui avaient été retenus jusqu'ici.

Dans l'état actuel du droit applicable à Wallis, les missions vétérinaires sont de nature exclusivement territoriale. La mission a donc considéré que la création d'un service d'Etat, envisagée par le document « Stratégie de développement durable », signé entre les élus du Territoire et le Gouvernement de la République, nécessiterait donc une modification de la loi statutaire de 1961. Compte tenu des missions que ce document envisage de confier au service vétérinaire, cette création ne pourrait s'analyser que comme le transfert intégral de la compétence vétérinaire du Territoire à l'Etat.

Rien, au plan technique, qu'il s'agisse de l'exercice des compétences vétérinaires ou de l'organisation administrative, n'est de nature à justifier un tel transfert. Les motivations d'une telle modification statutaire seraient donc exclusivement d'ordre politique, et il conviendrait alors de s'interroger sur la compatibilité d'une telle démarche avec les transferts de compétences engagés par le Gouvernement en direction de l'ensemble des collectivités, de métropole et d'outre-mer, dans le cadre de la décentralisation.

Si le choix est fait de conserver la compétence territoriale dans le domaine vétérinaire, ce qu'a recommandé la mission, la question du positionnement administratif de ce service doit être examinée. Il a été proposé dans ce cas que le service vétérinaire, comme le service de la pêche, soit identifié distinctement au sein de la direction de l'économie rurale, que cette identification soit formalisée par une réglementation territoriale, qui identifierait les missions de compétence exclusive, qu'elle se traduise dans le budget du territoire, et que le vétérinaire-inspecteur, chef du service, reçoive une délégation de signature formalisée pour tous les actes relevant de sa responsabilité exclusive.

## **AUDIT DE LA RECHERCHE, DE L'EXPÉRIMENTATION ET DU DÉVELOPPEMENT DE LA FILIÈRE VITIVINICOLE**

**Louis-Julien SOURD, Michel VIGNE (CGGREF), Edgar LEBLANC (IGA)**

**Septembre 2003**

A la suite de la suppression de l'ANDA et des taxes parafiscales, les instituts techniques du secteur viticole se sont trouvés dans une situation financière précarisée au point de mettre en péril leur existence même. Dans ce contexte, le ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales a confié au COPERCI une mission d'audit de la situation de la recherche - développement dans la filière vitivinicole.

Après avoir dressé un état des lieux de la recherche qui constate la mobilisation de moyens importants mais dispersés, une quasi-absence de coordination nationale, un déficit de dialogue entre les chercheurs et les organisations professionnelles du secteur, le rapport examine l'organisation de l'expérimentation et des transferts de technologie. Il souligne la dispersion des efforts, en dépit de tentatives de mise en cohérence à travers les conseils scientifiques et techniques nationaux et régionaux, qui cependant demeurent trop nombreux. Enfin, concernant le développement vitivinicole, l'existence d'un réseau dense d'agents de développement aux compétences variées et de canaux de diffusion d'information technique nombreux assure un service dont l'efficacité pourrait être amplifiée par une coordination plus étroite.

Face aux défis que représentent la lutte contre les maladies de la vigne, la création de ressources génétiques nouvelles ou la concurrence des pays du nouveau monde, la recherche constitue un enjeu de tout premier ordre pour le secteur dans son ensemble. C'est pourquoi le rapport avance un certain nombre de propositions pour l'organisation de la recherche - développement et ses financements, en vue d'une véritable mobilisation des compétences et des moyens en faveur de la filière vitivinicole. La nouvelle organisation pourrait reposer sur la création d'un conseil d'orientation de la recherche - développement, la création d'un conseil scientifique et technique unique pour la filière, la constitution d'un grand institut technique de la vigne et du vin, l'instauration de conférences régionales vitivinicoles. La mobilisation de ressources financières d'origine communautaire, nationale ou régionale devra être accompagnée de contributions professionnelles venant des crédits ADAR, des interprofessions, des pépiniéristes, des coopératives vinicoles et des négociants.

## **BILAN DE L'EXERCICE DE LA FONCTION JURIDIQUE AU MAAPAR**

**Patrick LE BAIL (CGV), Jean-Guy MONNOT (CGGREF), Pierre RACURT (IGA)**

*Octobre 2003*

Par lettre de mission du 11 avril 2003, le Ministre avait demandé au COPERCI de diligenter une mission chargée de dresser un bilan de l'exercice de la fonction juridique au ministère, bilan destiné à l'éclairer sur :

l'adéquation des moyens du Service des affaires juridiques (SAJ) par rapport à son champ de compétence ;

la pertinence du positionnement du SAJ dans l'organisation du MAAPAR.

Le SAJ a été créé en tant qu'entité autonome par le décret du 2 juillet 1999 réorganisant l'administration centrale du MAAPAR. Il succédait à la Mission des affaires juridiques et contentieuses placée auprès du DGA. Opérationnel à partir de la nomination de son responsable en mai 2000, le SAJ a rapidement embrassé la totalité du périmètre que lui ouvrait le décret. Au delà du traitement du contentieux qu'il allait centraliser presque totalement, il est accessible à tous les services tant centraux que déconcentrés pour la conception, le conseil, l'expertise et l'assistance. La participation à l'élaboration des textes législatifs et réglementaires nationaux et communautaires a accru son portefeuille. La diffusion et le développement des connaissances dans le domaine juridique ont pris une dimension nouvelle avec la mise en place des réseaux de personnes ressources juridiques dans les services déconcentrés. Enfin, le SAJ a été de plus en plus fréquemment sollicité pour la coordination du travail gouvernemental et interministériel et pour la coordination transversale entre directions au sein du MAAPAR.

Ce changement de dimension n'allait pas se faire sans heurter certaines habitudes et quelques points d'intersection demeurent encore incertains avec quelques directions techniques. Par ailleurs, la fixation des effectifs à 30 agents résultait vraisemblablement plus d'une hypothèse de travail que d'un calcul précis. Face à l'explosion de la demande de prestations, mais surtout de l'activité conseil, le service éprouve aujourd'hui de réelles difficultés pour répondre à toutes les demandes. Les priorités à satisfaire, dont le SAJ n'est pas forcément le maître, allongent les délais de réponse au mieux, au pire laissent les questions sans réponse, le tout dans de telles conditions de travail qu'il n'est pas certain que cela puisse perdurer. Il serait regrettable que soit ainsi altéré un bilan tout à fait positif en termes de qualité des prestations.

Faute de pouvoir contenir la demande dont le volume croissant échappe largement à son contrôle, faute d'être en situation de refuser son concours, le SAJ doit nécessairement s'interroger sur les voies d'une plus grande efficacité. Des avancées sont possibles pour peu que le SAJ, maintenant sorti de sa phase d'installation, d'une part redéfinisse son positionnement par rapport à ses partenaires, essentiellement au sein du MAAPAR, d'autre part améliore ses modes de fonctionnement internes.

Si des progrès substantiels peuvent raisonnablement être attendus, le SAJ doit cependant être soutenu en lui confirmant son statut d'entité autonome au sein du MAAPAR et en lui accordant, sous condition d'évolutions internes significatives, des moyens appropriés pour répondre aux attentes de ses commanditaires.

## **PATRIMOINE RURAL : PROJET TERRITORIAL ET VALORISATION TOURISTIQUE**

**Jean-Jacques BENETIERE (IGA), Robert LECAT (IGAAC), Bernard ROUSSEAU (IGT)**

*Octobre 2003*

Initiée en 1999 par Jean MOULIAS, alors chef du service de l'inspection générale de l'agriculture, l'opération patrimoine rural est lancée par le ministre au salon international de l'agriculture en mars 2000. Elle a pour but de diffuser une pédagogie d'observation des objets patrimoniaux et d'encourager les initiatives de présentation, d'entretien et de mise en valeur de ceux-ci dans leur diversité.

C'est dans ce contexte que les ministères chargés de l'agriculture et du tourisme ont mis en place une mission ayant pour objet de définir les principes et les modalités d'une coopération entre tourisme et patrimoine rural en examinant si les organismes spécialisés dans le tourisme intègrent la dimension patrimoniale dans leurs actions et comment les acteurs du monde rural prennent en compte la dimension touristique.

La mission fait le constat d'un intérêt porté depuis 20 ans au patrimoine rural mais d'une portée limitée des politiques de développement territorial prenant vraiment en compte les objectifs de valorisation de ce patrimoine. De même, l'expansion du tourisme rural apparaît limitée.

La mission recommande la mise en œuvre d'une politique de patrimonialisation donnant une identité au territoire, définissant avec l'ensemble des acteurs locaux un projet territorial, incluant une politique de développement, notamment dans sa dimension touristique.

Elle préconise la généralisation des démarches de recensement au niveau communal ou intercommunal en associant tous les partenaires, par le biais des associations et de l'école notamment. Cette découverte collective précéderait l'élaboration des projets de développement territorial à une échelle pertinente comme celle des pays. Cette initiation au niveau local de la démarche patrimoniale suppose un soutien actif du conseil général, partenaire de proximité des communes rurales. Cela suppose, compte tenu des compétences des régions en matière d'inventaire que des conventions soient passées entre les départements et les régions.

Au niveau national, une politique réellement concertée doit se mettre en place entre les ministères chargés de la culture, de l'agriculture, de l'éducation, de l'équipement et du tourisme par la création d'un conseil national du patrimoine rural ou s'exercerait la concertation entre l'Etat, les collectivités territoriales et les associations. Enfin, la fondation du patrimoine doit avoir les moyens de soutenir les particuliers qui valorisent et entretiennent le patrimoine en reconnaissant sa dimension collective et d'aider les collectivités à mettre en œuvre des politiques patrimoniales dynamiques.

## **CONCEPTION ET IMPRESSION DE DOCUMENTS AU MAAPAR**

**Jean-Pierre POUZOULET et Françoise VERLIAC (IGA)**

*Novembre 2003*

Le ministre a souhaité qu'une mission de l'inspection générale dresse un inventaire exhaustif des services et moyens consacrés à la conception graphique, l'impression et la diffusion de documents, porte une appréciation sur l'activité des différents services, leur performance rapportée à l'externalisation de tâches de même nature et propose les adaptations envisageables dans leur organisation pour optimiser l'efficacité et le coût de ces fonctions.

Parallèlement aux services investis d'une mission générale de fabrication de documents pour le MAAPAR, plusieurs directions ont créé en leur sein des structures chargées de composer, imprimer et diffuser les documents nécessaires à l'exercice de leurs missions.

Mises en place selon des critères divers, ces structures emploient du personnel plus ou moins spécialisé, occupent des locaux plus ou moins fonctionnels, utilisent des matériels, loués ou non, qui s'efforcent de suivre d'assez près les évolutions technologiques.

Après avoir dressé un état des lieux, la mission a constaté que ces structures, dispersées géographiquement, ne répondent plus toujours aux impératifs qui avaient présidé à leur création, mais surtout que leur évolution, leur gestion et leurs résultats sont hétérogènes, ce qui ne les prépare pas exactement aux réformes prévues par la LOLF.

Toutefois les objectifs de certains services justifient que le MAAPAR puisse continuer à produire des documents ; c'est pourquoi la mission a estimé que, s'il fallait continuer à externaliser l'impression d'un certain nombre de produits, il convenait de conserver la conception graphique et la reprographie mais en regroupant certaines structures et en plaçant la gestion de l'ensemble sous une responsabilité coordonnée qui, seule, permettra d'optimiser les moyens dont dispose actuellement l'administration et de les faire évoluer vers la plus grande rationalisation qu'exigera le contrôle de performance.

## **AUDIT DE POSITIONNEMENT DE L'AGENCE FRANÇAISE DE L'INGENIERIE TOURISTIQUE**

**Jean-Noël CHAPULUT (CGPC), René ZAKINE, Jean-Laurent CASCARANO (IGA), Gérard RUIZ, Bernard ROUSSEAU (IGT)**

*Novembre 2003*

Par lettre en date du 4 juin 2003, le Ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, le Ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales et le Secrétaire d'Etat au tourisme ont souhaité que soit réalisé un audit de l'Agence Française d'Ingénierie Touristique (AFIT).

L'AFIT est un GIP créé en 1973, son budget est de 4,9 millions d'euros dont 82,7% proviennent de l'Etat, il emploie 47 agents pour l'essentiel mis à disposition. Pendant ses 10 ans d'existence, l'AFIT a su développer un savoir-faire sur l'analyse des filières touristiques, l'aide à la mise en marché de l'offre et l'amélioration de la qualité, l'organisation et l'animation de réseaux professionnels et très secondairement d'assistance à projet.

Le contexte dans lequel elle a été créée s'est modifié de manière significative :

disparité des compétences directes de l'Etat en matière de création de l'offre et d'aménagement touristique

développement de la compétence des collectivités territoriales

accélération de la mondialisation et émergence de destination fortement concurrentielle.

La mission s'est attachée à analyser les faiblesses de l'AFIT (en particulier d'assistance aux maîtres d'ouvrage, de relations partenariales avec les collectivités territoriales, de hiérarchie des priorités dans ses missions) et ses points forts (connaissance de secteurs importants, méthodologie sectorielle, information et formation des clients, retour d'expérience).

La tenue du Comité Interministériel du Tourisme le 9/09/2003 a modifié en cours d'audit, le cadre de réflexion de la mission, le CIT ayant confirmé implicitement la continuité de l'Agence.

En conséquence la mission a conduit ses investigations dans une logique d'amélioration de la structure existante et a formulé des recommandations stratégiques en laissant aux instances dirigeantes de l'organisme le soin d'étudier les conditions de leur mise en œuvre.

Pour la mission, si l'AFIT n'est pas une agence d'assistance à maîtrise d'ouvrage (ce que sa dénomination pourrait laisser supposer), elle est par contre :

Un centre de ressources national devant répondre aux attentes de ses partenaires autour de trois axes :

- Collecte d'informations et de données sur la demande touristique nationale et internationale
- centre de ressource et compétence en matière d'aménagement
- centre de vulgarisation d'information, de formation et d'évaluation en matière touristique
- Au plan international elle doit veiller sur les évolutions de la demande et sur la structuration de l'offre des pays concurrents.
- Elle doit garantir la qualité de l'offre promue à l'étranger par les organismes officiels
- Elle doit enfin apparaître comme le mandataire officiel de l'administration du tourisme dans les programmes de coopération institutionnelle.

Au plan des structures la mission a recommandé :

- de limiter le nombre de participants aux instances de direction de l'AFIT et d'y donner une place prépondérante aux collectivités territoriales,
- de regrouper avec l'AFIT des organismes ayant des fonctions complémentaires SEATM et ONT, sans modifier le statut actuel (GIP) de l'agence,
- de créer une fonction GRH au sein de la structure et de chercher à développer des ressources propres lui permettant une souplesse de gestion des profils de poste afin de mieux assurer ses missions.

#### **AUDIT DE LA SITUATION DE L'ECOLE MARITIME D'AUDIERNE**

**Jean-Pierre POUZOLET, François ROUSSEL (IGA)**

**Novembre 2003**

Par lettre en date du 21 juin 2003, le ministre de l'Agriculture a mandaté une mission d'inspection générale pour étudier la reconversion éventuelle de l'école maritime d'Audierne en centre de formation dédié aux thématiques de l'environnement pour les enseignants du MAAPAR.

L'école maritime d'Audierne fut fermée en 1995 pour des raisons de sécurité, et de plus dès cette époque l'établissement souffrait d'une désaffection des élèves pour cette filière.

Dans ce secteur de la Cornouaille bretonne, l'activité de la pêche est profondément ancrée dans la culture et reste essentielle pour l'économie locale. Le déclin des pêches traditionnelles ne saurait être compensé par l'émergence timide du tourisme. Une volonté politique consensuelle s'est toujours manifestée pour sauver le site d'Audierne avec en particulier la signature d'une convention Etat-Région laissant à cette dernière la charge des investissements. Plusieurs appels d'offres infructueux ont en fait laissé le projet en l'état.

La mission a rencontré la plupart des acteurs porteurs du projet, les élus et les administrations concernées et a conclu que le projet initial ne répondait plus aux attentes du MAAPAR, ni à ses besoins de formation.

De plus la pertinence économique et la cohérence géographique voudraient que l'on s'oriente vers une construction neuve vers les sites de Beg-Meil et Bréhoulou, plutôt qu'une réhabilitation très coûteuse d'Audierne. Cette conclusion nécessite la solidarité envers la commune d'Audierne, la DATAR devrait être mobilisée pour trouver une compensation à l'abandon du projet initial.

#### **LA SIMPLIFICATION DES COMMISSIONS ADMINISTRATIVES DU MAAPAR**

**Georges BEDES (CGV), Elizabeth PELEKHINE (CGGREF), Jean-Laurent CASCARANO, Alain ESCALIERE, Jean-François MERLE, François SIGNOLES (IGA)**

**Novembre 2003**

Par lettre en date du 2 septembre 2003, le Ministre a demandé au COPERCI de procéder à une analyse du fonctionnement et du bien-fondé de l'existence des commissions administratives à vocation nationale, recensées par l'arrêté du 13 novembre 2001, et de proposer les suppressions ou regroupements nécessaires, dans une démarche de simplification des procédures administratives.

Cette mission ne portait que sur les commissions nationales, celles pour lesquelles le chef de file est une direction ou un service d'administration centrale. Les commissions locales, présidées de droit par les préfets de région ou de département, font l'objet d'un examen parallèle demandé par le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales à l'inspection générale de l'administration.

La mission a tout d'abord procédé à l'analyse de cette liste de commissions administratives dont la finalité est à l'évidence de portée restreinte puisqu'il s'agit uniquement de permettre la prise en charge des frais de déplacement des participants à ces commissions, notamment des fonctionnaires. L'arrêté du 13 novembre 2001 représente pour le ministère de l'agriculture la mise en œuvre du décret n° 90-437 du 28 mai 1990 : la novation de ce décret était d'inclure explicitement les fonctionnaires dans le dispositif afin que le remboursement de ces

dépenses puisse être effectué par le service dont dépend la commission concernée et non par le service d'affectation.

Au fil des années et en dépit de diverses révisions, le nombre de commissions inscrites sur la liste n'a cessé de s'accroître ; d'abord, du fait du développement généralisé des pratiques de concertation ; ensuite, du fait de la constante hésitation des services à supprimer des commissions obsolètes, ne se réunissant plus ou dont le mandat des membres n'est pas renouvelé ; enfin, par l'effet inflationniste de la procédure elle-même qui peut conduire à proposer la création et l'inscription de commissions dont l'utilité est limitée dans le temps ou la périodicité des réunions est très espacée.

Au-delà des 79 commissions nationales figurant dans l'arrêté, la mission a remarqué qu'il en existait 25 autres et que, pour 8 d'entre elles, malgré l'absence d'inscription, un remboursement des frais de déplacement était régulièrement pratiqué. Concernant les commissions actuellement inscrites, elle a pu observer, d'une part, que cette inscription avait été très tardive, sans que les remboursements ne soient sauf exception rejetés et, d'autre part, que pour 50 % d'entre elles les participants ne réclamaient aucun remboursement, soit qu'ils résident à Paris, soit qu'il s'agisse de personnel administratif des organisations professionnelles, soit enfin que la pratique de ce remboursement ait été perdue de vue ou jamais instaurée.

Elle a noté également que les commissions relevant des établissements publics sous tutelle du ministère, qui devraient figurer sur la liste, en sont pour l'essentiel absentes.

La mission a en conséquence estimé que la procédure actuelle n'était pas adaptée et qu'un système de justification plus simple et plus efficient pouvait être retenu. Le décret de 1990 mériterait d'être révisé en ce sens. De même, pourrait être supprimée l'obligation de récapituler dans un arrêté la liste de l'ensemble des commissions, la pratique montrant que l'utilité de cette inscription n'est pas démontrée. Ces deux propositions nécessitent un accord interministériel et peuvent être mises en œuvre de manière alternative.

Par ailleurs, pour éviter l'empilement des commissions, elle propose que les plus importantes, celles qui ont un rôle obligatoire d'avis ou de recours par exemple, ne puissent être instituées que par la loi ou le décret et que les autres le soient par arrêté, pour une durée limitée, liée à la durée de nomination des membres.

La mission a in fine procédé à une analyse détaillée de l'objet, de la composition et de l'effectivité du fonctionnement des commissions qu'elle a recensées, à cadre réglementaire constant afin d'actualiser la liste annexée à l'arrêté du 13 novembre 2001. Compte tenu des délais impartis, elle n'a pas examiné le détail de leur fonctionnement : elle s'est limitée à une étude de différents critères objectifs (utilité, régularité, renouvellement,...).

En conclusion de cette étude, la mission propose pour les commissions à vocation nationale inscrites dans l'arrêté que :

- 21 soient supprimées,
- 24 soient retirées de la liste, (parce qu'elles ne comportent que des fonctionnaires, ou qu'elles n'occasionnent aucun remboursement de frais de déplacement),
- 34 soient maintenues.

Concernant les 25 commissions à vocation nationale qui ne figurent pas dans cet arrêté, elle estime que 10 d'entre elles devraient y être ajoutées : compte tenu d'une fusion envisageable entre deux de ces commissions, il apparaît ainsi que cet arrêté pourrait désormais ne compter que 42 commissions nationales, ce qui représente une diminution significative par rapport à la situation actuelle.

## LA VALORISATION DU FONDS D'OUVRAGES ANCIENS DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE

**Edgar LEBLANC** (IGA)

*Décembre 2003*

Au rythme de sa longue histoire, le département ministériel en charge des questions relatives à l'agriculture a constitué, depuis le 17<sup>ème</sup> siècle, un fonds d'ouvrages dont certains ont acquis aujourd'hui un statut historique incontesté, tant par leur valeur patrimoniale que par leur dimension de sources imprimées pour les chercheurs et historiens de l'agriculture et des sociétés rurales. Ce fonds, qui occupe aujourd'hui quelque 420 mètres linéaires d'étagères, monographies et périodiques mélangés, est pourtant inexploité. En dépit du soin attentif que peuvent apporter les documentalistes du ministère pour l'entretien des ouvrages, les conditions matérielles de conservation sont inadaptées, en particulier la température des locaux, le degré d'hygrométrie, l'entassement des volumes fragilisent les couvertures et détériorent les papiers. Par ailleurs, au premier janvier 2003, aucun inventaire, aucun catalogue actualisé n'était disponible et les fichiers manuels étaient très incomplets. Dans ces conditions, le fonds demeure inaccessible au lecteur intéressé.

Ces constats ont conduit le Cabinet du Ministre à confier à Edgar LEBLANC, inspecteur général de l'agriculture, une mission d'appui auprès du Service de la communication, afin de faire établir un catalogue, d'en expertiser le contenu et de proposer des pistes pour sa valorisation.

La réalisation du catalogue a été confiée par lettre de commande du 22 novembre 2002 à l'Association pour l'étude de l'histoire de l'agriculture (AEHA). Fin juin 2002, le catalogue était achevé. Il se présente sous la forme

d'une base informatisée intitulée "AGRHIST" qui recense tous les ouvrages, monographies et périodiques, publiés avant 1960 présents dans les réserves du Département de l'information et de la documentation au Service de la communication. Désormais l'exploration du fonds peut être conduite à l'aide de quatre critères de tri, l'auteur, le titre, l'éditeur, la date de publication. La base contient 7826 notices décrivant 13355 volumes, dont 2880 de périodiques. 6575 auteurs ont été répertoriés. L'ouvrage le plus ancien a été publié en 1612. Les ouvrages les plus nombreux ont été publiés entre 1900 et 1960 (63% des notices), viennent ensuite les ouvrages du 19<sup>ème</sup> siècle (27%).

Les champs les plus représentés concernent les descriptions de techniques et de pratiques agricoles et forestières, les récits de voyages et les descriptions historiques ou géographiques (18<sup>ème</sup> et 19<sup>ème</sup> siècle), l'administration de l'agriculture, la politique agricole et la réglementation, l'enseignement de l'agriculture à travers les manuels (19<sup>ème</sup> et 20<sup>ème</sup> siècle). Les séries statistiques, les résultats des enquêtes agricoles, les monographies départementales, les recueils d'usages locaux représentent des collections assez bien conservées et facilement exploitables. Les comptes rendus des activités d'institutions et de conseils tels que l'Académie des sciences, l'Académie d'agriculture, le conseil central d'agriculture, les concours régionaux, des comices agricoles sont rassemblés sous forme de recueils de consultation commode. Les périodiques n'ont pas été dépouillés et mériteraient de l'être. Le travail réalisé pour les ouvrages du Département de l'information et de la documentation devrait être conduit pour l'ensemble des directions de l'administration centrale, des services déconcentrés, voire des établissements d'enseignement, selon un plan d'ensemble à déterminer.

La dimension historique et bibliographique d'un tel fonds l'emporte sur sa valeur patrimoniale qui n'est pourtant pas négligeable. Son exploitation systématique en vue de sa valorisation intellectuelle mériterait d'être engagée. Elle permettrait d'enrichir nombre de points de vue sur l'agriculture des 17<sup>ème</sup> et 18<sup>ème</sup> siècle et sur son administration, sur la connaissance des sociétés rurales françaises du 19<sup>ème</sup> et du premier 20<sup>ème</sup> siècle. Pour mener à bien ce travail de longue haleine, des accords devront être recherchés avec une ou des universités et Ecoles ayant développé des activités de recherche sur l'histoire de l'agriculture et des sociétés rurales, sous des formes à déterminer pour la mise à disposition des ouvrages (affectation, dépôt). Des propositions ont été avancées, venant de Caen et de Rennes. Faute de décisions, le fonds d'ouvrages anciens du Ministère de l'agriculture risque de voir sa lente détérioration se poursuivre inéluctablement.

## **LE DESENETTEMENT DES AGRICULTEURS EN CORSE**

**Philippe DEBROSSE** (IGA Intérieur) , **Jean-Claude HIREL** (IGF), **Guy GEOFFROY** (IGA)

*Décembre 2003*

Par lettre en date du 7 août 2003, le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, le ministre de l'agriculture, de l'alimentation et des affaires rurales ont diligenté une mission « sur l'endettement bancaire professionnel des agriculteurs de Corse, afin de faire des propositions qui pourraient être adoptées pour apurer cette situation ».

Après avoir recueilli les données précises sur le niveau d'endettement et la répartition entre les agriculteurs concernés, la mission, à partir d'un échantillon significatif de dossiers, a reconstitué l'historique des prêts depuis les années 1980, reprenant les prêts initiaux, la prise en charge de certaines échéances par l'Etat, les prêts de sauvegarde et les différentes consolidations pratiquées par la Caisse régionale de crédit agricole.

Compte tenu du nombre de dossiers en retard (1115), une reconstitution exhaustive des dossiers était incompatible avec l'objectif d'un règlement rapide de cette situation qui constitue un point de blocage au développement de l'agriculture en Corse. La mission a donc recherché des solutions alternatives permettant de concilier fiabilité et rapidité du traitement des dossiers.

Après plusieurs réunions, d'une part avec les représentants professionnels agricoles et d'autre part les responsables du Crédit agricole aux niveaux régional et national, la mission a proposé une méthode qui permet de diminuer la dette des agriculteurs, en éliminant la plupart des effets des consolidations.

Ces propositions pourraient servir de base à un protocole d'accord entre les parties.

## **ANALYSE DE QUESTIONS DOUANIERES TOUCHANT A L'EXPORTATION DES CEREALES**

**François CAILLETEAU** (IGF), **Michel BERTIN** (CGGREF), **Yves VAN HAECKE** (IGA)

*Décembre 2003*

Par lettre du 16 septembre 2003, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et le ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales ont demandé au chef de l'inspection générale des finances et au président du COPERCI que soit menée une mission d'expertise sur un ensemble de problèmes touchant à l'exportation des céréales par les ports français et opposant les opérateurs du secteur aux autorités douanières.

La mission a mené ses travaux en octobre et novembre 2003. Elle a rencontré successivement l'ensemble des protagonistes (douanes, ONIC, CICC, professionnels). Elle s'est rendue sur le port de Rouen, principal port d'exportation des céréales, pour examiner la réalité physique des opérations et entendre de façon contradictoire les acteurs locaux.

Par ces contacts, elle s'est attachée à distinguer ce qui était le fruit des maladresses et des malentendus, appartenant au passé, de ce qui demeurerait et devait être traité pour ne pas gêner les flux d'expédition à partir des stocks d'intervention et, plus généralement, ne pas handicaper la filière d'exportation des céréales.

Enfin, elle a fait le choix de conduire un groupe de travail ad-hoc avec les services administratifs concernés afin de parvenir ensemble à des conclusions communes.

Les conclusions s'inscrivent dans le cadre actuel de la réglementation communautaire en essayant d'en utiliser toutes les possibilités, notamment à partir des commentaires qu'ont pu en faire les autorités de la Commission et en tenant compte des pratiques repérées<sup>17</sup> dans d'autres Etats membres. A également été prise en compte la nécessité de ne pas aggraver le risque d'apurement dans un domaine où la France est, de loin, le principal acteur et où la tendance n'est pas à l'assouplissement des exigences communautaires<sup>18</sup>.

Quatre domaines où des évolutions paraissent possibles ont été repérés :

- les conditions de contrôle des céréales d'intervention en liaison avec la problématique des chargements des bateaux ;
- le traitement des quantités placées sous contrôle douanier, notamment dans ce qu'il est convenu d'appeler la mise en MAE (magasins et aires d'exportation) ;
- la question des analyses d'échantillons de céréales ;
- la problématique des suites données aux contrôles.

Les investigations ont montré que seule la première question avait une importance indéniable pour les opérateurs tout en exigeant une transformation du modus operandi des contrôles. Pour les autres, des aménagements sont seulement proposés.

La clé d'un changement consistait à séparer le contrôle de la sortie des céréales d'intervention de celui du chargement des bateaux, qui relève de la problématique des restitutions. L'occasion en était fournie par la demande exprimée par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie de retirer la douane de différents contrôles relevant de la réglementation FEOGA et notamment celui de l'intervention. L'ONIC s'est porté candidat à relever la douane dans ce domaine ce qui correspond d'ailleurs bien à sa vocation d'organisme payeur. L'ONIC devrait ainsi étendre son contrôle de l'intervention (qu'il assure actuellement jusqu'à la sortie des installations de stockage de l'intérieur) jusqu'à la sortie des cellules portuaires sur les bandes transporteuses menant aux navires.

Cette nouvelle répartition des tâches entre l'ONIC et la DGDDI relèverait d'une décision interministérielle (SGCI) et la Commission devrait en être informée.

Au cours d'une réunion tenue en janvier 2004 au Cabinet du Ministre de l'agriculture, les conclusions du rapport ont été validées par les représentants des deux ministères, de la CICC et de l'ONIC.

## AUDIT DE LA FILIERE FRUITS ET LEGUMES

**Alain BERGER (IGA), Jean-Claude FAUDRIN, Pierre PORTET (CGGREF)**

**Décembre 2003**

L'audit a porté sur trois volets : la situation économique de la filière et sa compétitivité (analyse menée avec le soutien du cabinet Ernst et Young et du CFCE), l'organisation économique et les outils d'intervention publique. L'approche de la compétitivité ne s'est pas limitée aux seuls coûts de production (pour l'essentiel, main d'œuvre et énergie...), tant pour l'analyse des filières françaises, que pour celles des principaux pays concurrents intra-européens. Ont également été analysés: les stratégies d'innovation variétale, les démarches de qualité, les stratégies marketing (marques collectives ou marques d'entreprises...), la structuration de l'offre sur un plan commercial, les appuis éventuellement apportés par l'organisation économique à la compétitivité des structures commerciales, la nature des rapports de négociation avec l'aval (et notamment les atouts éventuels autorisés par des démarches contractuelles...) et enfin les espaces, favorables ou contraignants, conférés par les réglementations nationales ou communautaire.

<sup>17</sup>. Grâce aux travaux de l'ONIC et de la DGDDI communiqués à la mission.

<sup>18</sup>. A ce titre, il a été constaté que le nouveau dispositif entrant en vigueur pour le contrôle du préfinancement entraînait des obligations nouvelles qui interdisent toute idée d'assouplissement dans ce domaine particulier.

Par ailleurs, la compétitivité des structures d'amont doit être appréciée en regard de la structuration de l'aval (GMS ou filière traditionnelle...). Il est clair que les contraintes ne sont pas de même nature selon que l'on s'adresse au marché très concentré des centrales d'achat (où 6 acheteurs « font » le marché...) ou à celui des grossistes/détaillants.

Enfin, selon que les produits sont périssables ou non, que les productions sont pérennes ou non, qu'elles sont territorialisées (spécifiques à une région ...) ou non, qu'elles sont hors-sol ou de plein-champs, dans des univers fortement concurrentiels (sur le plan national ou international...) ou non, les coûts de production, les contraintes de conditionnement ou de logistique, la soumission aux aléas climatiques, les stratégies de commercialisation, et pour résumer l'ensemble, les critères de compétitivité sont différents.

Il est incontestable que le secteur des fruits et légumes français se doit de renforcer sa compétitivité ; il est confronté à des concurrents agressifs et dotés de bons atouts, et il doit améliorer sa rémunération, notamment au stade de la production ; à cette fin, il est nécessaire de développer une bonne organisation verticale des filières autour de chaque produit, ce qui confère aux sections nationales un rôle central, beaucoup plus important qu'il ne l'est aujourd'hui. Par ailleurs, s'il est indispensable de concentrer l'offre face à une distribution concentrée, des structures souples (bureaux commerciaux communs à plusieurs OP par exemple) sont préférées à la création de grandes entreprises nationales.

L'organisation économique actuelle mérite d'être ainsi actualisée, en prenant soin de laisser aux entreprises commerciales le maximum d'autonomie dans la définition de leur stratégie ; l'organisation économique doit venir en appui. L'interprofession détient le rôle central de coordination des filières par produit.

Enfin, une régulation de l'offre s'avère indispensable au travers d'outils devant être déclenchés progressivement de façon à éviter les effets désastreux sur le marché dus à la présence d'excédents.

#### **MISSIONS PORTANT SUR DES SITUATIONS INDIVIDUELLES OU DES STRUCTURES ADMINISTRATIVES FONCTIONNEMENT D'UNE DDSV**

**André MANFREDI (CGV), Roger BARRALIS (IGA)**

*Juin 2003*

Cette mission a été demandée par la DGA afin de « collecter et qualifier les faits matériellement établis » relatifs à l'attitude professionnelle, managériale et sociale de l'ISPV, Chef du Service « Protection de la Santé Publique-Hygiène alimentaire » dans une DDSV. Il est à noter que cette enquête administrative a été demandée au COPERCI postérieurement à la suspension de l'intéressé, en préalable à la tenue d'un Conseil de discipline qui devait impérativement se tenir dans les 4 mois suivant cette suspension : ces conditions critiquables de saisine du COPERCI ont fait l'objet d'observations orales auprès de la DGA et ont contribué, avec d'autres faits de même nature, à la décision de mise en place au sein de l'IGA d'un groupe de réflexion sur les conditions d'exercice de ce type de missions.

La mission COPERCI concluait, sur la base de faits avérés, à la nécessité de tenir l'intéressé définitivement éloigné de la structure administrative dont il perturbait le fonctionnement depuis longtemps. Le rapport mettait en effet en exergue le fait que la situation ainsi créée était fort ancienne, puisqu'elle remontait pratiquement à l'arrivée de l'intéressé dans le département, 15 ans auparavant, et ce, bien qu'elle ait été dénoncée depuis longtemps en interne comme en externe.

Des mécanismes qui ont permis une si longue impunité, certains ont disparu aujourd'hui, avec la rotation quinquennale des Directeurs et la création des Inspections d'ensemble des structures territoriales du Ministère (l'IEST du département en 2002 a joué un rôle essentiel de révélateur dans ce dossier, par sa préparation comme dans son déroulement), et il y a là sans nul doute une justification nette « a contrario » de leur nécessité. Mais il est clair également que, jusqu'à une date récente, l'articulation des responsabilités de contrôle hiérarchique entre les Directions de centrale concernées et les CGIR (actuellement IGVR) était défailante.

La CAP concernée, siégeant en formation disciplinaire, s'est prononcée à l'unanimité pour le déplacement d'office de l'intéressé, ainsi que le préconisait le rapport de la mission COPERCI, qui avait été versé au dossier préparatoire de l'instance.

#### **INSPECTION ADMINISTRATIVE RELATIVE À L'ATTRIBUTION IRRÉGULIÈRE D'UNE AIDE COMMUNAUTAIRE DANS LE DÉPARTEMENT DES PYRÉNÉES ORIENTALES**

**Pierre RACCURT (IGA)**

*Septembre 2003*

Les services de l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) avaient signalé à l'Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (ACOFA) et à la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC) une plainte déposée par l'exploitant d'une micro centrale dans le département des Pyrénées orientales par laquelle il signalait des irrégularités dans l'attribution de diverses primes agricoles aux éleveurs de



la région. Une enquête administrative a été effectuée par la DDAF des Pyrénées orientales sous l'autorité et le contrôle de l'IGA. Il est apparu que l'exploitant de la micro centrale avait à bail depuis 1977 deux parcelles appartenant à la commune de N... Ces parcelles étaient abusivement déclarées par le Groupement pastoral de N... dans le cadre d'une demande d'attribution de la prime au maintien des systèmes d'élevage extensif (PMSEE). Le montant des sommes indûment perçues pour la période 1997-2002 a été calculé et un ordre de reversement a été émis par le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA), organisme payeur de la PMSEE

#### **MISSION D'ENQUETE ADMINISTRATIVE**

**Jacques CHATELAIN** (IGA), **Jean CARLOTTI** (CGGREF)

**Novembre 2003**

Une mission d'enquête administrative a été diligentée pour préparer la mesure conservatoire et les sanctions disciplinaires à l'encontre d'un agent titulaire, en fonction dans un service déconcentré, et actuellement incarcéré, sous le coup des chefs d'accusation de corruption et prise illégale d'intérêt. Au terme de l'enquête conduite au sein du service concerné, et après avoir recueilli les informations communiquées par les autorités judiciaires, la mesure de suspension à terme a été reconduite jusqu'au jugement correctionnel qui pourra être assorti d'une peine complémentaire d'impact immédiat sur la situation administrative de l'agent mis en examen. En l'absence de telles mesures, une sanction à caractère définitif sera arrêtée dès le prononcé du jugement.

#### **INSPECTION ADMINISTRATIVE RELATIVE AUX CONDITIONS DE PAIEMENT DE VACATIONS PAR UN RESPONSABLE DU SERVICE DE LA STATISTIQUE AGRICOLE**

**Pierre RACCURT** (IGA), **Jean REPARET** (CGGREF)

**Novembre 2003**

Informé d'éventuelles irrégularités concernant le paiement de vacations à une enquêtrice du service départemental de la statistique agricole et devant l'insuffisance des justifications apportées par le chef du service, le DDAF avait saisi simultanément la DGA du MAAPAR et le Procureur de la République..Une enquête administrative a été confiée au COPERCI

Les missionnaires ont rencontré l'ensemble des personnes concernées par cette affaire au sein de la direction afin d'établir la réalité des faits et de comprendre le contexte dans lequel ils s'étaient produits.

Au terme de leurs investigations, ils ont estimé :

- que les faits reprochés au chef du service départemental de la statistique agricole relevaient plus d'un manque de rigueur et de discernement dans la gestion de son service et de ses propres activités que de fautes professionnelles justifiant l'engagement d'une procédure disciplinaire ;
- qu'en revanche, le contexte administratif et comptable et les pratiques courantes caractérisés par une absence totale de contrôle, qui rendent possibles de telles défaillances humaines, notamment lorsque la personnalité de l'agent est fragile, justifient très rapidement un réexamen des réglementations et procédures afin d'éviter que puissent se commettre de véritables actes délictueux ;
- que la procédure engagée par les instances administratives pour instruire cette affaire aurait justifié moins de précipitation et plus de dialogue en recourant plutôt aux structures habituellement chargées de la gestion de telles situations.

Quatrième partie

<p align="center"><b>LE SERVICE DE L'INSPECTION GENERALE DE L'AGRICULTURE</b></p>
---------------------------------------------------------------------------------------

**LES EFFECTIFS DU SERVICE AU 31 DECEMBRE 2003**

<i>Inspecteurs généraux</i>	Jean-François	MERLE	Chef du service
	Daniel	BASSET	(retraité en octobre 2003)
	Jean-Jacques	BENETIERE	(retraité en octobre 2003)
	Alain	BERGER	
	Claude	BERNET	(mis à disposition de l'ANDA, puis en détachement comme directeur général de l'ADAR en octobre 2003)
	Olivier	BETH	
	Pierre	BRACQUE	
	Pierre-Gérard	CAILLY	(retraité en octobre 2003)
	Daniel	CARON	(mis à disposition du Cabinet du Ministre)
	Claude	CHEREAU	(en détachement comme ambassadeur de France auprès de la FAO jusqu'en novembre 2003)
	Henri-Pierre	CULAUD	(retraité en février 2003)
	Henry	DELISLE	Président de la commission permanente "Etudes et conseils"
	Michel	DESCHAMPS	
	Guy	DEVAUGERME	Président de la commission permanente "Inspections, contrôles et audit"
	Christian	DUBREUIL	
	Gérard	DUSART	
	Dominique	FABRE	
	Françoise	FOURNIE	
	Guy	GEOFFROY	
	Jacques	GUIBE	(retraité en juillet 2003)
	Edgar	LEBLANC	
	Hervé	LE GALL	(nommé en septembre 2003)
	René	MABIT	Président de la commission permanente "Evaluation"
	Laurent	MOMMAY	(mis à disposition de la Direction générale de l'administration comme IGIR de l'administration centrale)
	Pierre	MORAILLON	(en détachement comme directeur des relations économiques extérieures au ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie)
	Jean	MOULIAS	(retraité en janvier 2003)
	Jean-Pierre	POUZOLET	
	Pierre	RACCURT	
	François	ROUSSEL	
	Claire	SAUVAGET	(en détachement auprès de la Commission européenne)
	René	SOUCHON	
	Sylviane	TETART	Secrétaire générale (jusqu'en octobre 2003)

<i>Inspecteurs</i>	Laurence	TUBIANA	(mise à disposition de l'Institut du développement durable et des relations internationales)
	Jean-Marie	TRAVERS	
	Yves	VAN HAECKE	Adjoint au chef du service (depuis octobre 2003)
	Françoise	VERLIAC	
	Bernard	VIAL	
	René	ZAKINE	
	Roger	BARRALIS	
	Annie	BENAROUS	
	Pierre	HIVERT	(nommé en octobre 2003)
	François	SIGNOLES	(nommé en juillet 2003)
	Françoise	THEVENON	LE Secrétaire générale (depuis octobre 2003)
		MORVAN	
	Jean	De la VILLOSOYE	(nommé en mai 2003)
<i>Chargés de mission d'inspection générale</i>	Dominique	BODIN RODIER	
	Jean-	CASCARANO	(à temps partiel)
	Laurent		
	Jacques	CHATELAIN	
	Hubert	ESTRADE	
<i>Chargés de mission et personnels administratifs</i>	M'hamed	FENINA	
	Jean-	PASTY	(retraité en juin 2003)
	Claude		
	Alain	ESCALIERE	
	Danièle	FRAILE	
	Alain	HODEAU	
	Anick	LEBLANC-CUVILLIER	
	Eliane	LETOURNEUR	
	Brigitte	MIDOUX	
	Chantal	PAVIC	
	Sylvie	ROULLEAU	
	Christian	TASSE	

## AUTRES MISSIONS ET FONCTIONS DES MEMBRES DE L'INSPECTION GÉNÉRALE DE L'AGRICULTURE

Daniel BASSET	Mis à la disposition de la Mission interministérielle pour l'élimination des farines animales
Jean Jacques BENETIERE	Mis à temps partiel à la disposition de la Fondation « Sol et civilisation » jusqu'en octobre 2003
Roger BARRALIS	Pré-liquidateur du Comité interprofessionnel des vins doux naturels (CIVDN), Liquidateur du Comité national interprofessionnel de l'horticulture (CNIH)
Claude BERNET	Mis à la disposition de l'ANDA puis en détachement auprès de l'ADAR (à compter d'octobre 2003)
Olivier BETH	Président de jurys de concours, membre du Comité interministériel d'évaluation des programmes
Pierre BRACQUE	Chargé d'une mission permanente de suivi des questions relatives à la chasse, correspondant de la mission de défense
Pierre Gérard CAILLY	Expert auprès du conseil de direction de l'ONIPPAM, membre du conseil d'administration de l'institut technique d'expérimentation des plantes médicinales, représentant permanent du MAAPAR auprès du comité national interprofessionnel de la châtaigne et du marron jusqu'en octobre 2003
Claude CHEREAU	Ambassadeur auprès de la FAO jusqu'en octobre 2003
Henri Pierre CULAUD	Chargé d'une mission de jumelage avec la Hongrie jusqu'au 1 <sup>er</sup> février 2003
Henry DELISLE	Président du Conseil d'administration de l'INFOMA, président du jury du CAPEA (éducation socio-culturelle)
Michel DESCHAMPS	Président du comité hygiène et sécurité ministériel, Membre de l'observatoire national de l'enseignement agricole, Président des jurys de CAPEA et ELPA (lettres)
Gérard DUSART	Vice-Président de la CICC FEOGA -Orientation
Guy GEOFFROY	Vice président de la CICC FEOGA -Garantie à compter de novembre 2003
Edgar LEBLANC	Président de la commission « Communication » du CORPEN, membre du conseil d'orientation de l'observatoire des missions et des métiers, président et membre de jurys de concours
René MABIT	Rapporteur général de l'instance nationale d'évaluation du contrat territorial d'exploitation (CTE), Président du jury du concours réservé et de l'examen professionnel d'accès au corps des professeurs certifiés de l'enseignement agricole en physique et chimie
Jean François MERLE	Correspondant du Médiateur de la République, correspondant ministériel du commissaire du gouvernement auprès de la CNIL
René SOUCHON	Président du groupe de coopération agricole et agroalimentaire franco-argentin
Sylviane TETART	Présidente du jury du concours exceptionnel de secrétaires administratifs des services déconcentrés, membre de l'Observatoire des missions et métiers
Laurence TUBIANA	Mise à disposition de l'Institut de développement durable et des relations internationales en qualité de directrice
Yves VAN HAECKE	Délégué à la simplification (depuis octobre 2003), chargé en tant que chef de projet d'une mission de jumelage avec la Pologne
Françoise VERLIAC	Membre du jury du concours de recrutement de vétérinaires inspecteurs
Bernard VIAL	Président de l'organe de conciliation sur l'apurement des comptes auprès de la Commission européenne, membre du conseil scientifique de l'INA-PG, Président du groupe n° 1 « structure des filières et du territoire du Conseil supérieur d'orientation de la coopération agricole, membre du conseil de prospective européenne et internationale pour l'agriculture et l'alimentation

René ZAKINE

Administrateur de l'établissement public administratif (EPA) « les haras nationaux », membre de la commission spécialisée de terminologie du MAAPAR, Représentant de l'IGA au conseil national du tourisme, membre de la commission spécialisée des marchés publics d'approvisionnement généraux

## CONTRIBUTION A L'HISTOIRE DE L'INSPECTION GENERALE DE L'AGRICULTURE

### *CONCOURS, NOMINATION OU PROMOTION ?<sup>19</sup>*

Si les conditions d'accès à l'inspection générale de l'agriculture ont été sélectives tout au long des quelque cent soixante ans de sa longue histoire, elles n'ont pas toujours obéi à des règles claires ou supposées objectives parce que connues de tous. Entre la nomination, le concours ou la promotion, le balancement a été constant, et pas nécessairement lié aux oscillations politiques.

#### MONARCHIE BOURGEOISE ET SECOND EMPIRE: LA NOMINATION

La nomination a été utilisée pendant la Monarchie de Juillet et le Second Empire. Sans doute parce que le concours de recrutement, tel que nous le connaissons aujourd'hui, n'était pas une voie de recrutement pratiquée. Parce qu'aussi le régime attendait de ses hauts fonctionnaires une fidélité sans faille. Les deux premiers nommés avaient fait leurs preuves d'agents efficaces en tant que chargés de missions dans les services du ministère de l'agriculture et du commerce. Ils avaient montré leurs qualités de techniciens de l'agriculture, le premier Joseph de MONNY de MORNAY<sup>20</sup>, en publiant une série de manuels dont la facture rompaît avec les précédents par la place accordée à la dimension scientifique d'explication des phénomènes ; le second Gustave LEFEBVRE de SAINTE MARIE, en participant activement aux achats d'animaux de reproduction en Angleterre aux côtés de Victor et d'Auguste YVART<sup>21</sup> dont il était devenu l'adjoint pour l'acclimatation des taureaux Durham. Cette appartenance au clan Yvart a probablement joué en faveur de Lefèvre de Sainte Marie lors de la création de l'inspection de l'agriculture en 1841. La même remarque s'applique à Victor RENDU<sup>22</sup>, le troisième inspecteur nommé, lauréat du prix décerné par la Société royale et centrale d'agriculture pour la rédaction d'un manuel destiné aux agriculteurs en 1839 et neveu d'Auguste Yvart. Les nominations du Second Empire ont également été utilisées pour s'assurer le concours d'hommes dévoués et efficaces (POLI, LEFOUR<sup>23</sup>) ou en contre partie de fonctions supprimées (BOITEL<sup>24</sup>).

#### TROISIEME REPUBLIQUE: CONCOURS ET NOMINATION

L'accès par concours a été instauré par la Troisième République<sup>25</sup>, avec le souci de respecter l'égalité des chances et d'éviter les formes de pression politique qui avaient été abondamment utilisées pendant le Second Empire comme pendant la « République des ducs » qui, de 1871 à 1877, avait

<sup>19</sup> Cette étude constitue la 4<sup>ème</sup> partie d'une série sur l'histoire de l'Inspection générale de l'agriculture, réalisée par Edgar LEBLANC. Les trois parties précédentes ont été publiées dans les rapports annuels de 2000, 2001 et 2002.

<sup>20</sup> MONNY de MORNAY et LEFEBVRE de SAINTE MARIE nommés inspecteurs de l'agriculture par arrêté du 24 janvier 1841 (cf. IGA, Rapports d'activité 2000, 2001, 2002).

<sup>21</sup> Auguste YVART, 1798-1873, directeur de l'Ecole vétérinaire d'Alfort, inspecteur général des Ecoles vétérinaires et des Bergeries, conseiller écouté du ministre CUNIN-GRIDAIN, véritable directeur occulte de l'agriculture entre 1840 et 1847, retraite en 1860.

<sup>22</sup> V. RENDU, nommé inspecteur de l'agriculture par arrêté du 11 novembre 1841.

<sup>23</sup> Pierre Aristide LE FOUR, agriculteur, directeur de la ferme école de la Varenne Sainte Maur, auteur d'un rapport sur le domaine de Cîteaux à l'origine de la création de la Colonie agricole, nommé inspecteur général de l'agriculture le 15 décembre 1847

<sup>24</sup> Amédée BOITEL, reçu, à 29 ans, en 1849, au concours de professeur d'agriculture au nouvel Institut agronomique, fut nommé inspecteur général de l'agriculture, "en contre partie" de la fermeture de l'Institut en 1852.

<sup>25</sup> Arrêté du 24 mars 1878 relatif au recrutement des inspecteurs généraux et des adjoints à l'Inspection générale de l'agriculture; arrêté du 2 mai 1879 déterminant les conditions du concours pour l'emploi d'adjoint à l'Inspection générale de l'agriculture

conduit avec brutalité une politique d'épuration de la magistrature et de l'enseignement<sup>26</sup>. C'est alors, à partir de 1878-1879 qu'est fixée la distinction des grades, avec les inspecteurs « recrutés au concours » et les inspecteurs généraux promus parmi les précédents selon des règles formalisées, mais qui laissent la décision au ministre.

En 1879, les conditions du concours pour l'emploi d'adjoint à l'Inspection générale sont sans doute proches de l'idéal, mais quelque peu dissuasives. Il faut "faire connaître ses antécédents agricoles" et les travaux auxquels on s'est livré, produire titres, diplômes, mémoires et publications, justifier, pour être admis à concourir, de la connaissance des matières de l'enseignement supérieur de l'agriculture, en subissant, "avec succès, devant un jury formé par des professeurs de l'Institut agronomique, les épreuves exigées pour l'obtention du diplôme de l'enseignement supérieur de l'agriculture". Interviennent alors les épreuves du concours proprement dit. Deux épreuves écrites tout d'abord, "consistant dans la rédaction de deux mémoires, le premier sur une question se rattachant à l'agriculture ou à l'une des sciences appliquées à l'agriculture, le second sur une question de droit administratif concernant le service de l'agriculture" (coefficient 5). Suit une troisième épreuve, orale et facultative permettant de "faire preuve de connaissances spéciales sur les langues étrangères" (coefficient 3). Et "nul ne pourra être déclaré apte à devenir adjoint à l'inspection, s'il n'a obtenu dans les épreuves obligatoires au moins la moitié de chaque maximum partiel et les deux tiers du maximum total. "Le jury composé de quatorze membres est présidé par le "Sous-Secrétaire d'Etat et comprend le secrétaire général du ministère, le directeur de l'agriculture, le directeur de l'Institut agronomique, trois inspecteurs généraux de l'agriculture et trois autres inspecteurs généraux, quatre notabilités agricoles" (art.7).

Très rapidement pourtant, la République ne se priva pas d'utiliser la nomination, à diverses reprises pendant une trentaine d'années<sup>27</sup> avant 1914. Le recrutement par concours fait un retour remarqué en 1912: "les inspecteurs de l'agriculture sont nommés au concours" (art.1)<sup>28</sup>.

#### DEUX EXEMPLES SIGNIFICATIFS : LES CONCOURS DE 1935 ET 1938

Les cartons d'archives, pour prendre deux exemples significatifs dans la période 1920-1940, contiennent la mémoire de deux concours organisés les 5 juin 1935 et 14 mars 1938. Le premier<sup>29</sup> était organisé « pour deux emplois d'inspecteurs régionaux de l'agriculture »<sup>30</sup> Le concours, d'abord prévu le 6 mai, n'avait suscité que trois candidatures, celles de André LURBE (DSA de la Dordogne), de Stanislas RIVIERE (DSA de la Creuse) et de Jean GATHERON (DSA du Morbihan, provisoirement détaché au Service du blé). Le directeur de l'agriculture, mécontent, demande au ministre Emile CASSEZ, lui-même inspecteur général de l'agriculture, de retarder la date des épreuves et de procéder à un appel complémentaire<sup>31</sup>. Se présentent alors, en plus des trois candidats précédents, Marcel BAILLY (DSA de Seine et Marne) et Georges GRUET (DSA de Meurthe et Moselle).

<sup>26</sup> "Il faut épurer l'administration de la gangrène radicale" selon les termes du chef du gouvernement Louis BUFFET (10.03.1875)

<sup>27</sup> L'arrêté MELINE du 1<sup>er</sup> décembre 1883 se borne à dire que "les inspecteurs généraux se recrutent parmi les inspecteurs" (art. 4) et que "les inspecteurs se recrutent parmi [suit une liste de fonctions, et ] les agriculteurs présentant au point de vue de l'expérience et du savoir toutes les garanties désirables". Une note sur l'organisation de l'inspection générale de l'agriculture, non signée, mais publiée dans le Bulletin du Ministère de l'agriculture n°1 de 1884, dit plus crûment: "les inspecteurs généraux sont choisis [...], les inspecteurs sont choisis."

<sup>28</sup> Arrêté PAMS du 17 mai 1912

<sup>29</sup> Archives nationales, F10 2705

<sup>30</sup> Le grade d'inspecteur régional a été créé par le décret du 27 mai 1931, afin de décharger les inspecteurs généraux "parisiens" de la tutelle des Offices régionaux et départementaux agricoles; chaque inspecteur régional était affecté dans une région.

<sup>31</sup> Demande du 2 mai; réponse du ministre "tout à fait d'accord", avis paru au JO du 7 mai 1935 p.4912

Les candidats devaient se présenter à cinq épreuves. La première était le relevé des titres, services et travaux du candidat. La seconde consistait dans la rédaction d'un rapport au directeur de l'agriculture sur un sujet donné par le jury, d'une durée de 3 heures. Ces deux premières épreuves étaient éliminatoires pour les candidats dont la note serait inférieure à 40 sur 60. La troisième épreuve, après la visite d'un domaine agricole, comportait un exposé le lendemain de la visite, avec préparation libre. La quatrième était l'inspection d'une direction des services agricoles (organisation et répartition des services). Enfin la cinquième, visite et inspection d'une école ménagère et d'une école d'agriculture. L'éventail de ces épreuves représentait assez fidèlement la palette des activités d'un inspecteur régional de l'agriculture.

Le jury était composé du directeur de l'agriculture, l'inspecteur général Charles BRASART président, de deux inspecteurs généraux Albert LAURENT et Georges CHAPPAZ, de l'inspecteur général chef du service des associations agricoles et des institutions de crédit Paul DEVES, de deux agriculteurs, REMOND ancien président de l'Association des producteurs de blé et LIERMAN, agriculteur dans l'Aisne. Les frais du concours sont fixés à 1475,25F, dont 200F d'organisation matérielle "à la disposition du président".

Pour apprécier la première épreuve, la grille de notation est la suivante: titres et diplômes sur 10, services rendus sur 10, aptitudes professionnelles sur 10. La marge d'appréciation du jury est donc large. Le sujet de la seconde épreuve, rédigé par Chappaz, était ainsi formulé : " Un arrêté du 7 mai 1935 (dont copie jointe) a créé une commission d'étude et d'orientation des systèmes de culture. Le directeur de l'agriculture vous prie de rédiger un rapport destiné à lui permettre de préparer l'allocution qu'il doit prononcer à la séance d'ouverture de la Commission. Après avoir rappelé les raisons qui, en l'état actuel de l'agriculture française, ont conduit le ministre à créer cet organisme, vous voudrez bien préparer un plan de travail d'ensemble pour cette commission en le justifiant par l'exposé des idées directrices qui vous ont inspiré dans sa rédaction." L'épreuve est notée sur 30 points. Les copies ne sont pas anonymées, les candidats composent sur du papier qu'ils apportent eux-mêmes, et signent leur copie.

La proposition du jury au ministre fut établie ainsi : 1er Lurbe, 2ème ex æquo Bailly et Gatheron. Un arrêté déclara admissibles à l'emploi d'inspecteur régional Lurbe, Bailly et Gatheron. Mais le ministre Pierre CATHALA, se conformant à la règle budgétaire, nomma inspecteurs régionaux de l'agriculture de 3ème classe, avec un traitement annuel de 50 000F, les deux premiers de la liste. Gatheron dut patienter quelques mois, le temps de retrouver un peu d'aisance financière.

Le second concours est organisé dans des conditions similaires le 14 mars 1938 pour deux emplois d'inspecteurs régionaux. Quatre candidats se présentent, Antoine BACHALA DSA du Gers, Maurice COURNIER DSA de l'Oise, Léon ROCHE DSA du Puy de Dôme et Paul THIERY DSA de la Côte d'Or. Le sujet du rapport porte la marque de l'époque. Il demandait d'"étudier l'orientation à donner à la production en cas de mobilisation ". Les copies sont toujours rédigées sur papier libre, celle de Roche est rédigée au crayon à papier. Un seul candidat, Thiery remplit la condition des "  $\frac{3}{4}$  du total des points au moins obtenus aux deux premières épreuves": il est donc seul nommé. Les notes de Roche sont franchement mauvaises, avec 4,5/10 et 10/20. Un nouveau concours est donc organisé le 25 juillet 1938 pour "un, éventuellement deux, emplois d'inspecteur régional de l'agriculture". Dans le jury, l'inspecteur général Armand GAY est remplacé par son collègue Frédéric BUCHE. Les deux candidats, Roche et Charles VEZIN, DSA du Nord, sont nommés et affectés, le premier sur la Région Est, le second à la défense des végétaux.

#### CONCOURS ? NOMINATION ? Y A-T-IL UN BON MODE DE RECRUTEMENT ?

Faut-il conclure de ces rapprochements que les concours pouvaient être plus ou moins organisés pour aboutir aux résultats attendus? La consultation de dossiers, tels que les comptes rendus du Conseil de l'inspection générale de l'agriculture, ne lève pas vraiment l'interrogation: ni Gruet, ni Rivière cependant, ne faisaient l'unanimité des membres de l'inspection dans leurs fonctions de



directeurs des services agricoles ; les performances de Roche lors des épreuves du 14 mars 1935 étaient loin de celles que l'on pouvait attendre d'un brillant DSA appelé à un non moins brillant avenir. Il faut aussi rappeler que la première fonction de l'inspection générale était l'orientation de la gestion des corps des ingénieurs et directeurs des services agricoles. Dans ces deux exemples, qui sont représentatifs des pratiques habituelles, le concours républicain traditionnel, avec ses modalités strictes d'anonymat, son formalisme juridique minutieux, n'est donc pas mis en œuvre. Le choix des futurs inspecteurs généraux s'inscrit bien dans une stratégie de gestion des corps. Le souci permanent de recruter des "valeurs sûres" ne saurait être abandonné aux seuls aléas des concours.

**EDGAR LEBLANC**

## GLOSSAIRE DES SIGLES

ACMO	Agent chargé de la mise en œuvre (des mesures d'hygiène et de sécurité)
ACOFA	Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole
ADAR	Agence du développement agricole et rural
AFIT	Agence française d'ingénierie touristique
ANDA	Association nationale pour le développement agricole
APCA	Assemblée permanente des chambres d'agriculture
BDNI	Banque de données nationale d'identification des bovins
BOP	Budget opérationnel de programmes
CCCOP	Commission de certification des comptes des organismes payeurs du FEOGA-Garantie
CEMAGREF	Centre d'études du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et des forêts
CENECA	Centre national des expositions et concours agricoles
CFCE	Centre français du commerce extérieur
CFE	Centre de formalités des entreprises
CGGREF	Conseil général du génie rural, des eaux et des forêts
CGPC	Conseil général des Ponts et Chaussées
CGV	Conseil général vétérinaire
CHS	Comité d'hygiène et de sécurité
CIAP	Comité interministériel d'audit des programmes
CICC	Commission interministérielle de coordination des contrôles
CNASEA	Centre nationale pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles
CODIS	Comité inter-directions de la simplification
COMEXPO	Comité des expositions de Paris
COPERCI	Comité permanent de coordination des inspections
CSO	Conseil supérieur d'orientation agricole et agro-alimentaire
CRC	Commission régionale de conciliation (Corse)
CRCA	Caisse régionale de Crédit agricole
CTC	Collectivité territoriale de Corse
CTE	Contrat territorial d'exploitation
DAF	Direction de l'agriculture et de la forêt (dans les DOM); Direction des affaires financières (administration centrale)
DDAF	Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
DDAM	Direction départementale des affaires maritimes
DDE	Direction départementale de l'équipement
DDSV	Direction départementale des services vétérinaires
DEPSE	Direction des exploitations, de la politique sociale et de l'emploi
DGA	Direction générale de l'administration
DGA	Direction générale de l'administration
DGCCRF	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DGDDI	Direction générale des douanes et des droits indirects
DGFAR	Direction générale de la forêt et des affaires rurales
DIREN	Direction régionale de l'environnement
DOM	Départements d'outre-mer
DPEI	Direction des politiques économique et internationale
DPMA	Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture
DRAF	Direction régionale de l'agriculture et de la forêt
DRAM	Direction régionale des affaires maritimes
EPA	Etablissement public à caractère administratif
EPL	Etablissement public local
ESB	Encéphalopathie spongiforme bovine
FAFSEA	Fonds d'assurance formation des salariés d'exploitations agricoles
FEDER	Fonds européen de développement régional
FEOGA-Garantie	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section Garantie
FEOGA-Orientation	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section Orientation
FIPOL	Fonds d'indemnisation des pollutions
FIRS	Fonds d'intervention et de régulation du marché du sucre
FNSAFER	Fédération nationale des sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural
FSE	Fonds social européen
GIP	Groupement d'intérêt public
GMS	Grandes et moyennes surfaces
GRH	Gestion des ressources humaines
IAB	Inspection administrative et budgétaire

IENT	Inspection d'ensemble des structures territoriales
IFOP	Instrument financier d'orientation de la pêche
IGA	Inspection générale de l'agriculture
IGAAC	Inspection générale de l'administration des affaires culturelles
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGCI	Inspection générale de la coopération internationale
IGCT	Inspection générale de la coopération technique
IGE	Inspection générale de l'environnement
IGEN	Inspection générale de l'éducation nationale
IGF	Inspection générale des finances
IGIR	Ingénieur général chargé d'une mission permanente d'inspection interrégionale
IGPDE	Institut de la gestion publique et du développement économique
IGT	Inspection générale du Tourisme
IGVIR	Inspecteur général de la santé publique vétérinaire chargé d'une mission permanente d'inspection interrégionale
IHS	Inspecteur d'hygiène et de sécurité
IPG	Identification pérenne généralisée
ISPV	Inspecteur de la santé publique vétérinaire
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MAAPAR	Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales
MEDD	Ministère de l'écologie et du développement durable
MINEFI	Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie
MISE	Mission inter-services de l'eau
MODERFIE	Modernisation financière de l'Etat
MSA	Mutualité sociale agricole
OCDE	Organisation commune de développement économique
OCM	Organisation commune de marché
ODARC	Office de développement agricole et rural de la Corse
ODEADOM	Office de développement de l'économie agricole des départements d'outre-mer
OFIMER	Office d'intervention des produits de la mer
OFIVAL	Office national interprofessionnel de l'élevage, des viandes et de l'aviculture
OLAF	Organisme européen de lutte anti-fraude
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONIC-ONIOL	Office national interprofessionnel des céréales – Office national interprofessionnel des produits oléagineux
ONIFLHOR	Office nationale interprofessionnel des fruits et légumes et de l'horticulture
ONILAIT	Office national interprofessionnel du lait et des produits laitiers
ONIPPAM	Office national interprofessionnel des plantes à parfum, aromatiques et médicinales
ONIVINS	Office national interprofessionnel des vins
OP	Organisme payeur ; organisation de producteurs
PAC	Politique agricole commune
PACAGE	(Base de données des surfaces bénéficiant de primes PAC)
PDRN	Programme national de développement rural
PHAE	Prime herbagère agro-environnementale
PLH	Projet de loi d'habilitation (ordonnances)
PMPOA	Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole
POFL	Programme opérationnel Fruits et Légumes
POS	Plan d'orientation stratégique
RDR	Règlement de développement rural
RGA	Recensement général agricole
SAFER	Société d'aménagement foncier et d'établissement rural
SAIF	Service d'audit interne du FEOGA-Garantie
SAJ	Service des affaires juridiques
SCEES	Service central des études économiques et statistiques
SFE	Société française d'évaluation
SGCI	Secrétariat général pour les questions de coopération économique européenne
SIGC	Système intégré de gestion et de contrôle
SMR	Stratégie ministérielle de réforme
ZAC	Zone d'aménagement concerté