

# RAPPORT D'ACTIVITE 2002

## de l'Inspection générale de l'agriculture

JANVIER 2003  
Rapport N° 2003-RA-TEM-001



# Sommaire

Introduction	p. 5
<b>Première partie : Analyse</b>	p. 7
I. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI DU 12 AVRIL 2000, RELATIVE AUX DROITS DES CITOYENS DANS LEURS RELATIONS AVEC L'ADMINISTRATION, AU SEIN DU MAAPAR	p. 9
II. LA GESTION DE CRISE AU SEIN DU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE	p. 23
III. L'APPLICATION DES RÈGLEMENTS COMMUNAUTAIRES RELATIFS AU DÉVELOPPEMENT RURAL PAR NOS PARTENAIRES DE L'UNION EUROPÉENNE	p. 47
<b>Deuxième partie : Méthode</b>	p. 65
CHARTRE DE DÉONTOLOGIE DE L'INSPECTION GÉNÉRALE DE L'AGRICULTURE	p. 67
La compatibilité entre les fonctions d'inspection et les missions d'appui et de conseil	p. 72
<b>Troisième partie : Missions permanentes et temporaires en 2002</b>	
I. L'ACTIVITÉ DES COMMISSIONS PERMANENTES	p. 77
II. LES MISSIONS PERMANENTES	p. 83
<i>Le service de l'audit du COPERCI</i>	
<i>La CICC Fonds structurels</i>	p. 85
<i>Les inspections administratives et budgétaires</i>	p. 86
<i>Les inspections d'ensemble des structures territoriales</i>	p. 89
III. LES MISSIONS TEMPORAIRES	p. 93
<i>L'intervention des DDAF et DSV dans certaines procédures de l'OCM Lait</i>	
<i>Inspection de la DSV du Puy de Dôme</i>	p. 94
<i>La situation du centre régional de la propriété forestière de Corse</i>	
<i>Quelle structuration pour l'enseignement supérieur agricole ?</i>	p. 95
<i>Rapport d'enquête sur la chambre d'agriculture de Corse-du-Sud</i>	p. 96
<i>La centralisation de la trésorerie de la Mutualité sociale agricole</i>	p. 97
<i>La distribution au détail du médicament vétérinaire</i>	
<i>L'organisation du suivi et du contrôle du service public de l'équarrissage</i>	p. 98
<i>Les délais de paiement des marchés publics par l'administration centrale du ministère</i>	p. 99
<i>Les crédits de fonctionnement de l'administration centrale</i>	p. 100
<i>Audit sur la valorisation du patrimoine et la situation fiscale de la société Unigrains</i>	p. 101
<i>Audit de la Société centrale canine</i>	p. 102
<i>Audit des contrats territoriaux d'exploitation</i>	
<i>Les incidences de la directive communautaire relative à la présence de dioxines dans l'alimentation animale sur la filière de traitement des déchets des produits de la pêche</i>	p. 103
<i>Audit de l'AGPM-Technique</i>	p. 104
<i>Guide de référence pour la tutelle des établissements départementaux d'élevage</i>	p. 105
<i>La mise en œuvre de l'article 65 de la loi du 11 juillet 2001 relative à Mayotte</i>	p. 106
<i>Un atout pour la Ville de Paris : l'école d'horticulture du Breuil</i>	p. 107
<i>Mettre en place le contrôle de gestion au ministère de l'agriculture</i>	p. 108
<i>L'audit du CNASEA</i>	p. 109
<i>La SAFER de Bourgogne : renouvellement de son droit de préemption et situation générale</i>	p. 110
<i>Les dépenses de fonctionnement de la DEPSE</i>	p. 111
<i>Le rapprochement de la DERF et de la DEPSE</i>	
<i>Les enjeux du développement rural dans les pays candidats à l'adhésion</i>	p. 112
<i>Mission d'expertise sur l'ANDA</i>	p. 113
<i>La formation des inspecteurs de la santé publique vétérinaire</i>	p. 114
<i>L'exploitation agricole de l'Institut national agronomique de Paris-Grignon</i>	p. 115

<i>La situation des bergers sans terre des Pyrénées-Atlantiques</i>	p. 116
<i>La valorisation du fonds historique de la bibliothèque du MAAPAR</i>	p. 117
<b><i>Le service</i></b>	p. 119
Le service de l'Inspection générale de l'agriculture au 31 décembre 2002	p. 121
Autres missions et fonctions des membres de l'Inspection générale de l'agriculture	p. 123
Contribution à l'histoire des inspecteurs généraux de l'agriculture (3 <sup>ème</sup> partie) : Que font-ils ?	p. 125
<b><i>Index des sigles et abréviations</i></b>	p. 131

# *Introduction*

L'année 2002 a été, à bien des égards, une année exceptionnelle et féconde pour l'Inspection générale de l'agriculture. Deuxième exercice de la mise en œuvre de son projet de service, 2002 a enregistré un développement sensible du travail collectif, notamment dans le cadre de ses trois commissions permanentes. C'est cet engagement partagé qui a notamment permis de produire, pour la première fois, des études résultant des propositions faites au ministre, et approuvées par ce dernier, dans le cadre du programme de travail annuel de l'IGA. Le présent rapport d'activité est donc constitué, pour une part substantielle, des principaux extraits de ces trois rapports.

Ce travail a été d'autant plus significatif que l'Inspection générale aura été, cette année encore, largement sollicitée ; les changements gouvernementaux résultant des élections du printemps 2002 n'auront entraîné aucune pause ni ralentissement de notre activité. Nous nous réjouissons de ce que nous considérons à la fois comme une marque de confiance de la part de l'autorité ministérielle dont le service relève directement, et comme un témoignage d'utilité sociale pour le service public et l'ensemble du monde agricole et rural. Au cours de l'année écoulée, l'IGA aura contribué, seule ou avec d'autres corps de contrôle, à la réalisation de plus de 120 rapports, ce qui représente une augmentation marquée par rapport à l'année précédente. Ils sont retracés dans les pages qui suivent, au titre des missions permanentes ou temporaires confiées à l'Inspection générale.

Le caractère collégial de notre activité s'est aussi traduit par l'approfondissement et la diffusion de la « charte de déontologie », élaborée à la fin de l'année précédente et approuvée par l'assemblée plénière de l'IGA en février 2002, aussi bien que par la mise en œuvre d'activités de formation, technique ou généraliste : ainsi, une fois par mois, les « mardis de l'IGA » ont permis de recevoir des invités extérieurs, parfois prestigieux comme Edgard Pisani, René Rémond ou le professeur Lacombe, toujours pertinents pour approfondir le contexte économique, social, politique ou international dans lequel s'inscrit notre activité.

Enfin, comme plusieurs autres inspections générales ministérielles, l'IGA a vu son statut rénové par le décret n° 2001-1038 du 8 novembre 2001, ses missions et son organisation modernisées et confortées par le décret n° 2002-580 du 24 avril 2002 et l'arrêté ministériel du 24 avril 2002 approuvant le règlement intérieur du service. Cet ensemble de textes constitue la traduction juridique de l'entreprise de refondation, de professionnalisation et de projection vers l'avenir résultant du projet de service mené à bien sous l'égide de mon prédécesseur, Jean Moulias, dont l'action comme chef du service, de 1997 à janvier 2002,

aura profondément marqué notre institution. Qu'il trouve ici l'expression de notre hommage collectif et de notre gratitude.

Ce n'est pas parce que la barre est désormais placée haut qu'il faut renoncer à franchir de nouvelles étapes. Au contraire. Cet acquis constitue un socle précieux à partir duquel l'Inspection générale de l'agriculture qui, pour des raisons purement démographiques, est appelée à connaître un important renouvellement au cours des deux prochaines années, pourra à la fois prolonger l'action entreprise, s'en inspirer et la transformer, ne serait-ce que pour affronter les nouveaux défis qui seront posés à l'action publique : la modernisation continue des administrations qu'appellent la réforme des lois de finances et la mise en œuvre du contrôle de gestion en sera le premier exemple, et non le moindre.

***Jean-François MERLE***  
Chef du service de l'Inspection  
générale de l'agriculture

# *Analyses*

*Le programme de travail de l'Inspection générale de l'agriculture pour l'année 2002 prévoyait la réalisation de trois études, portant respectivement sur*

- **La mise en œuvre de la loi du 12 avril 2000, relative aux relations entre les citoyens et l'administration, au sein du ministère de l'agriculture**
- **La gestion de crise au sein des services déconcentrés du ministère de l'agriculture**
- **La mise en œuvre du règlement de développement rural dans d'autres Etats-membres de l'Union européenne**

*Chacune de ces études a été menée à bien par une équipe de membres de l'Inspection générale, et a fait l'objet d'un rapport remis au ministre. Nous reproduisons ci-après les principales analyses et conclusions de ces études.*





**LA MISE EN ŒUVRE DE  
LA LOI DU 12 AVRIL 2000, RELATIVE AUX  
DROITS DES CITOYENS DANS LEURS  
RELATIONS AVEC L'ADMINISTRATION,  
AU SEIN DU MINISTÈRE DE  
L'AGRICULTURE<sup>1</sup>**

## ***Résumé***

La loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 marque une importante évolution juridique dans les relations entre l'administration et le public en élargissant les droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. Si les dispositions des textes pris en 1978, 1979 et 1986 consacraient au nom du "droit de toute personne à l'information" la liberté d'accès aux documents administratifs, encadraient le droit à communication et faisaient à l'administration une obligation de publication régulière des instructions ministérielles ainsi que de motivation des décisions administratives défavorables, la nouvelle loi approfondit les dispositions de la loi du 17 juillet 1978, en particulier en organisant la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques, renforce, dans ses titres II, III et IV, les droits des citoyens en améliorant les procédures administratives, en modifiant de façon substantielle le régime des décisions prises par les autorités administratives, en renforçant les capacités d'intervention du Médiateur de la République, en consacrant la possibilité de créer des maisons des services publics.

Les décrets d'application pris sous le timbre du ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat n'ont été publiés que le 6 juin 2001. La loi, toutefois, dans certaines de ses dispositions, s'applique dès sa publication. Des décrets en Conseil d'Etat pris sur le fondement de l'article 22 peuvent définir des exceptions aux principes généraux fixés par la loi en matière de délais au terme desquels est susceptible d'intervenir une décision implicite de rejet ou d'acceptation : aucun texte de cette nature n'a, à ce jour, été produit par le ministère de l'agriculture.

Des investigations conduites par l'IGA tant auprès des services centraux que lors des inspections des services déconcentrés il apparaît que la loi n'est que très partiellement appliquée. L'établissement de conventions lors de l'attribution de subventions, lorsqu'il est pratiqué, se fait sans référence aux nouvelles dispositions législatives et réglementaires ; l'envoi des accusés de réception des demandes, réclamations, recours individuels demeure exceptionnel. Jusqu'à maintenant il ne semble pas que des contentieux aient été générés par rapport aux nouveaux délais de recours au terme desquels des décisions implicites de rejet ou d'acceptation seraient intervenues.

Le constat le plus préoccupant est sans doute celui de la méconnaissance de la loi par l'ensemble des agents chargés de la mettre en œuvre. Des pratiques anciennes contraires à l'esprit et surtout à la lettre de la nouvelle législation subsistent dans les services, le plus souvent en toute bonne foi. Il est vrai que l'administration du ministère dans sa globalité n'a pas été sensibilisée aux novations introduites, aucune instruction générale n'a été transmise aux services : le plus grand flou a régné quant à la direction en charge de piloter la mise en œuvre.

---

<sup>1</sup> Rapport de MM. Edgar LEBLANC, Pierre RACCURT (coordonateur), René ZAKINE, inspecteurs généraux, Mme Françoise THEVENON-LE MORVAN, inspectrice, MM. Georges CELERIN (†), Alain ESCALIERE, chargés de mission, Mme Anick LEBLANC-CUVILLIER, documentaliste. *L'Inspection générale de l'agriculture a souhaité dédier ce rapport à la mémoire de notre collègue Georges CELERIN, décédé en novembre 2002, avant d'en avoir connu l'aboutissement.*

L'absence de contentieux - probablement due à la méconnaissance de la loi par les citoyens - ne saurait justifier l'immobilisme. Il convient donc, de façon très urgente, de publier le décret portant dérogations au nouveau régime des décisions implicites au sein du ministère de l'agriculture. Ce décret devrait être suivi immédiatement d'une circulaire fournissant aux services les instructions détaillées nécessaires à l'application de la loi dans tous ses aspects. Plus généralement pour l'avenir, une direction ou un service devrait être formellement identifié comme pilote pour l'élaboration et la mise en œuvre des textes à portée interministérielle, en fonction de la nature de ceux-ci. Enfin, des investigations supplémentaires réalisées par l'Inspection générale de l'agriculture sont indispensables, soit spécifiquement, par exemple en matière de transparence l'octroi des subventions (voire dans leur gestion et dans l'évaluation de l'usage qui en a été fait), soit globalement, à l'occasion des missions d'inspection des services déconcentrés. Le résultat à en attendre est une plus grande sécurité juridique dans l'activité des services, un meilleur respect des droits des citoyens et une plus grande confiance de ceux-ci dans l'action administrative.

## **1 - UNE ENTREE EN VIGUEUR DANS UNE GRANDE INDIFFERENCE**

### ***1.1 Préablement au vote de la loi***

Les investigations conduites tant auprès du Directeur général de l'administration (DGA) et du chef du bureau de la modernisation à la DGA qu'auprès de la Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat (DIRE) n'ont pas permis de préciser la place qu'aurait pu tenir le MAAPAR dans l'élaboration du projet de loi.

Il aurait en effet été intéressant de savoir si des remarques ou des réserves avaient été formulées au cours de cette phase préparatoire par ses représentants concernant des éventuelles difficultés d'application. Ces observations, consignées soit dans des comptes rendus de réunions interministérielles soit dans des notes internes au MAAPAR, seraient aujourd'hui utiles pour justifier et obtenir les dérogations que les textes d'application pourraient comporter et pour accélérer leurs processus d'adoption face soit au vide juridique soit aux conséquences que pourraient avoir en termes de contentieux administratif la méconnaissance des dispositions nouvellement introduites par la loi et directement applicables en l'absence de dispositions dérogatoires.

Le défaut de pilotage observé au niveau de la préparation de la loi et qui se confirmera au lendemain de sa publication pour sa mise en œuvre aura été très dommageable pour la diffusion rapide des dispositions de la loi au sein du MAAPAR.

### ***1.2 Depuis la publication de la loi***

#### ***1.2.1 Par l'administration centrale***

##### **1.2.1.1 Observations générales**

Les directions d'administration centrale ont été consultées par le bureau de la modernisation (DGA) au sujet des nouvelles implications que pourrait comporter la loi dans leurs champs de compétence respectifs. Cette démarche n'a pas connu un grand succès. Peut-être la saisine aurait-elle dû émaner d'un niveau plus élevé au plan hiérarchique pour obtenir une meilleure sensibilisation des destinataires.

Sous l'impulsion du Service des affaires juridiques (SAJ), un projet de circulaire générale a bien été envisagé, mais il n'y a pas eu de suite immédiate, en partie parce que des décrets d'application devaient intervenir et parce qu'il est apparu très rapidement que des mesures dérogatoires devaient être prises pour certains domaines. Le concours déterminant du SAJ sera développé ci-après.

À la Direction des politiques économique et internationale (DPEI), la Mission de gestion des aides (MGA) a remis une note au printemps 2001 aux représentants des DDAF qui participaient aux réunions interrégionales mentionnant et commentant les impacts de la loi dans le domaine de la gestion des aides.

À noter également, mais comparaison n'est pas raison, que le ministère de l'équipement lors de la publication de la loi n'a pas pris de mesures spécifiques sauf, sous l'impulsion du service juridique, une perspective de mise à jour d'une brochure générale concernant les relations de l'administration avec le public et un exposé devant les membres du Conseil général des ponts.

La Direction de la sécurité sociale, le 30 janvier 2002, a adressé une circulaire à l'ensemble des organismes de sécurité sociale. Ce très long document reprend pour le commenter la totalité du champ couvert par la loi la loi. A noter que cette circulaire a été transmise pour information au MAAPAR (DEPSE) ainsi qu'à la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) : cette dernière avait déjà, dès le 8 décembre 2000, publié une circulaire couvrant également l'ensemble du dispositif législatif.

#### 1.2.1.2 La place privilégiée du SAJ

Le SAJ, créé en juillet 1999 et opérationnel à partir de 2000, a mis en place très tôt un système de veille juridique générale sur tous les champs couverts par le MAAPAR que les textes soient de droit interne ou de source communautaire.

Il édite « la Lettre juridique ». Il met en place parallèlement un réseau de « personnes ressources contentieux » (PRC) qui devrait contribuer à accroître la capacité de réaction des services face aux questions juridiques qu'ils rencontrent. L'organisation de ce réseau devrait être décrit dans une circulaire établie en liaison avec le DGA, circulaire prévue pour l'automne 2002 et dont le contenu sera soumis, pour avis, au Chef du service de l'IGA.

La loi du 12 avril 2000 a connu, en tant que projet, plusieurs versions au fil des changements de ministres chargés de la réforme administrative. D'où la difficulté d'en suivre la genèse. Toujours est-il que le MAAPAR n'a dû avoir qu'une présence modeste au cours de l'élaboration, en tous les cas une participation dont il n'a pas été possible de retrouver la trace.

Cette situation conduit à souhaiter que le plus en amont possible de la préparation d'un texte de portée générale et à vocation interministérielle, un pilote soit désigné au sein de la direction d'administration centrale la plus concernée, éventuellement en appui du membre du cabinet du ministre chargé de participer aux réunions initiées par le Premier ministre, assisté par le Secrétariat général du gouvernement (SGG). A charge, bien entendu, pour ce pilote de réunir et d'informer aussi largement que possible les services concernés des autres directions.

Dans quelques cas la désignation de ce pilote est naturelle en raison du contenu même du projet. Parfois, c'est moins évident et il reviendrait au cabinet du ministre de désigner ce pilote. Parfois, enfin, le pilote émerge par défaut ce qui fut le cas pour le SAJ devant la publication de la loi du 12 avril 2000, en raison de la très forte connotation juridique du texte. La même solution fut d'ailleurs retenue pour la rédaction du nouveau code des marchés publics.

À propos de la loi du 12 avril 2000, une double difficulté se révéla d'emblée : distinguer ce qui était d'application immédiate et prendre en compte les éléments nouveaux que la loi introduisait dans l'ordre juridique.

Prioritairement un article fut consacré à la loi dans « la Lettre juridique » de janvier 2001 : c'est dans ce cadre qu'a été faite, au sein du MAAPAR, la seule publication concernant la loi du 12 avril 2000. Des séances de formation furent programmées à l'intention des PRC. Une circulaire fut également envisagée mais finalement différée, compte tenu de la nécessité de prendre un décret dérogatoire concernant les décisions implicites.

À l'effet de préparer ce décret spécifique au MAAPAR mais obligatoirement pris en Conseil d'Etat, toutes les directions d'administration centrale furent invitées à présenter d'éventuelles propositions dérogatoires. Si elles percevaient bien les nouvelles contraintes imposées par la loi, elles rencontraient les plus grandes difficultés à formaliser leurs demandes, souhaitant obtenir plus que ce que les dispositions antérieures leur accordaient ou ne parvenant pas à justifier les dérogations escomptées. Le projet de décret reflète d'ailleurs parfois les préoccupations de telle ou telle direction puisque, par exemple, et parce que les mesures relèvent de directions différentes, des délais exceptionnels distincts ont été envisagés pour les « paiements à la surface » et pour les « indemnités compensatoires de handicaps naturels » alors que les demandes sont établies en même temps et que les modalités de paiement se situent dans les mêmes périodes.

### *1.2.2 Par les services déconcentrés*

Les contacts pris à l'occasion des diverses missions (service d'audit interne, inspection des services déconcentrés ou inspection administrative et budgétaire –IAB-) montrent que la publication de la loi du 12 avril 2002 a été, au mieux, constatée mais jamais prise en compte comme une source de droit génératrice d'obligations nouvelles à la charge des services dans leurs relations avec les citoyens qu'il s'agisse, par exemple, de l'accusé de réception, de l'identification des auteurs et des signataires des correspondances ou des conventions venant à l'appui de l'attribution des subventions.

Le groupement des DDAF, consulté par le biais de son président, n'a pas, non plus, inscrit les incidences de cette loi dans le champ de ses réflexions.

## ***1.3 Le calendrier d'application de la loi et les textes subséquents prévus***

### *1.3.1 Le calendrier*

Aux termes de l'article 43 de la loi, les articles 16 et 18 à 24 sont en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2000.

Il s'agit des dispositions concernant :

- la certification de la date de dépôt ;
- le régime des décisions prises par les autorités administratives et notamment : accusé de réception, transmission à l'autorité compétente d'une demande adressée à une autorité incompétente, délai de deux mois pour les décisions implicites de rejet ou d'acceptation, principe du contradictoire.

### *1.3.2 Inventaire des textes d'application*

- décret n° 2001-492 du 6 juin 2001 relatif à l'accusé de réception des demandes présentées aux autorités administratives ;
  - décret n° 2001-493 du 6 juin 2001 relatif aux modalités de communication des documents administratifs ;
  - décret n° 2001-494 du 6 juin 2001 relatif aux maisons des services publics ;
  - décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 relatif à la transparence des aides financières octroyées par les personnes publiques ;
- pour mémoire : décrets n° 2001-532 du 20 juin 2001 et n° 2001-907 du 3 octobre 2001 relatifs au régime des décisions implicites prises par les autorités administratives concernant respectivement les ministères de l'emploi et de la solidarité et des finances.

## **2. LA LOI SUR LES RAILS : INTERROGATIONS ET DIFFICULTES**

D'une façon générale, la loi du 12 avril 2000 a, soit introduit des dispositions nouvelles dans les relations entre les citoyens et les administrations, soit donné une valeur législative à bon nombre de règles instituées depuis une vingtaine d'années. Il a paru préférable de faire l'inventaire du droit tel qu'il résulte de la loi plutôt que de séparer « le neuf » de « l'ancien », d'autant plus que ce dernier a parfois du mal, dans plusieurs domaines, à pénétrer dans les pratiques quotidiennes.

Il s'agit des dispositions concernant :

- la certification de la date de dépôt ;
- le régime des décisions prises par les autorités administratives et notamment : accusé de réception, transmission à l'autorité compétente d'une demande adressée à une autorité incompétente, délai de deux mois pour les décisions implicites de rejet ou d'acceptation, principe du contradictoire.

Il convient d'examiner un certain nombre de points où l'application de la loi suppose des adaptations dans les comportements et les pratiques.

### ***2.1 Le régime des décisions implicites***

La loi dispose maintenant que le silence gardé par l'administration vaut rejet au terme d'un délai abaissé de quatre mois à deux mois. Les difficultés d'application de ce nouveau régime, déjà contraignant dans sa version antérieure, ont rapidement conduit les services centraux à demander l'intervention d'un régime dérogatoire, d'ailleurs heureusement prévu par la loi sous réserve d'être fixé par décret en Conseil d'Etat. Un décret a été élaboré par le SAJ en liaison avec les directions concernées. Il doit être examiné par le Conseil d'Etat à la fin octobre 2002 pour une publication avant la fin de l'année. L'historique de ce décret a été décrit précédemment.

À partir de là, le SAJ diffusera une circulaire d'application relative à ce point particulier, mais développera, à l'occasion, d'autres aspects de la loi. En effet, puisqu'il apparaissait, à partir de nos contacts, que la loi souffrait d'une regrettable indifférence, il était nécessaire d'amener l'ensemble des services tant centraux que déconcentrés du MAAPAR à prendre en compte les nouvelles implications de la loi, notamment lorsqu'elles ne supposaient pas d'autres textes que ceux déjà existants. Un certain nombre de ces points feront d'ailleurs l'objet de développements ci-après.

C'est dire qu'avant le premier semestre 2003, il ne sera pas possible de se rendre compte de la réalité de la mise en œuvre de la loi sur le terrain.

### ***2.2 La transparence financière***

Le décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 a fixé les règles suivantes :

- l'obligation de conclure une convention s'applique aux subventions dont le montant annuel dépasse la somme de 23.000 €;
- l'obligation de dépôt en préfecture des conventions s'applique aux subventions dont le montant annuel dépasse la somme de 153.000 €

#### **2.2.1 Les pratiques**

Les contacts noués tant avec les services déconcentrés qu'avec certains services d'administration centrale font apparaître plusieurs points :

- les subventions susceptibles d'entrer dans le champ d'application de la loi sont très nombreuses ;

- la loi du 12 avril 2000, même lorsque son existence est connue, et ce n'est pas la situation courante, n'est jamais une référence, ni intellectuelle ni formelle, dans les modalités d'attribution des subventions ;
- les services établissent des conventions à l'appui des subventions ;
- ces conventions ne sont pas nécessairement conformes à la loi : elles devraient définir l'objet, le montant et les conditions d'utilisation des subventions. De plus, lorsque la dépense est affectée à une dépense déterminée, le bénéficiaire doit produire un compte rendu financier attestant de la conformité des dépenses effectuées à l'objet de la subvention.

S'agissant de l'obligation de dépôt, un service déconcentré s'est interrogé sur les modalités d'application pratiques du dispositif : un organisme peut bénéficier de subventions en provenance de plusieurs autorités administratives, chacune ignorant éventuellement ce que les autres accordent. Qui se trouve à la croisée des chemins ? Le comptable peut-être ? Mais cela ne résout pas la question des subventions accordées au niveau des administrations centrales.

### 2.2.2 Les perspectives

Le SAJ, dans le cadre d'une consultation émanant de la Direction des affaires financières (DAF), a précisé certains points de la réglementation que l'on peut résumer ainsi :

- les subventions d'investissements doivent donner lieu à la passation d'une convention ;
- le terme d'organismes de droit privé tel que retenu par la loi renvoie « à l'ensemble des bénéficiaires potentiels de subventions publiques dépassant le seuil réglementairement fixé sans considération de leur statut ou de leur forme juridique (association, fondation, entreprise...), pourvu qu'ils relèvent du droit privé » ;
- le terme d'organismes semblerait exclure du champ d'application les personnes physiques qui bénéficieraient de subventions... Ceci toutefois sous réserve des libertés d'interprétation dont disposent les contrôleurs financiers et les comptables publics en ce qui concerne la réglementation applicable aux dépenses publiques.

Une circulaire du Premier ministre « relative aux subventions que l'Etat et ses établissements publics versent aux associations » doit intervenir très prochainement. Elle se situe dans le cadre d'un effort de clarification et de sécurisation du financement sur fonds publics du partenariat entre l'Etat et les associations. Elle se réfère à la loi du 12 avril 2000 ainsi qu'à un décret n° 2001-452 du 25 mai 2001 relatif aux simplifications des démarches et formulaires administratifs, à une circulaire du 6 mars 2000 relative à la simplification des formalités et des procédures administratives et à une circulaire du 1<sup>er</sup> décembre 2000 relative aux conventions pluriannuelles d'objectifs.

Ce document à venir, dont la publication au *Journal officiel* paraît vraisemblable compte tenu de sa teneur et de l'importance que le Premier ministre voudrait lui accorder en termes de communication publique, devrait donc éclairer les administrations sur les pratiques à retenir pour l'attribution des subventions. Dès lors que le MAAPAR aura considéré que ce document constitue dorénavant la référence incontournable dans ce domaine d'intervention, une circulaire à destination des services centraux et des services déconcentrés est indispensable.

### 2.2.3 Observations concernant les pouvoirs de contrôle

Les corps de contrôle ont, bien entendu, toute légitimité pour vérifier l'existence, le contenu et le suivi par l'autorité administrative des conventions.

La question demeure de savoir si lesdits corps sont compétents pour prolonger leurs investigations auprès des organismes de droit privé bénéficiaires des subventions. C'est toute la question des habilitations juridiques générales à conférer aux corps de contrôle et plus particulièrement à l'IGA, question d'ailleurs en cours d'examen.

En tous les cas, la circulaire du Premier ministre à laquelle il a été fait allusion précédemment prévoit explicitement l'évaluation des projets et actions subventionnés : « les simplifications mises en œuvre ne produiront leur plein effet sur l'efficacité des procédures que si elles s'accompagnent d'une meilleure gestion des crédits d'intervention et d'une amélioration des contrôles de l'utilisation des concours financiers accordés aux associations ».

### ***2.3 L'accusé de réception (décret n° 2001-492 du 6 juin 2001)***

En l'absence d'instruction formelle, les services ne se sont pas engagés dans une pratique systématique de l'accusé de réception et ceux des services qui en établissaient antérieurement aux textes nouveaux continuent de le faire sans référence aux préconisations législatives et réglementaires.

Ce qui est important en la matière, c'est d'isoler et d'accorder une attention toute particulière aux documents qui, aux yeux de la loi, présentent les caractéristiques d'une « demande », correspondances qui exigent un accusé de réception formel afin de marquer le point de départ des délais dans le cadre d'éventuelles procédures contentieuses.

Il est regrettable que dans les départements qui ont mis au point des logiciels pour formaliser l'enregistrement du courrier et, dans le prolongement, pour en accuser réception, les exigences formelles de la loi n'aient pas été prises en compte. La parution d'une circulaire de lancement aurait peut-être permis d'éviter cette situation.

Il faut bien admettre que la règle de l'accusé de réception se heurte au moins à deux types de difficultés :

- de faisabilité, compte tenu de la complexité réglementaire du document à établir et des vérifications préalables que son établissement suppose ;
- de financement, en raison :
  - ♦ des moyens en personnel à dégager pour accomplir cette tâche ;
  - ♦ du coût des affranchissements : sur la base d'un million de dossiers déposés au titre des seules aides communautaires et d'un affranchissement à 0,41 €, cela représenterait annuellement plus de 400.000 € pour le budget du MAPAR et en moyenne 4.000 € pour une DDAF.

S'agissant d'ailleurs de ces dernières aides, la Direction des politiques économique et internationale (DPEI) a estimé, et cette position n'a été ni infirmée ni validée, qu'elle était dispensée d'établir des accusés de réception sur la base des dispositions du 2° de l'article 3 du décret n° 2001-492 du 6 juin 2001 aux termes duquel l'accusé de réception n'est pas délivré « lorsque la demande tend à la délivrance d'un document, ou au service d'une prestation prévus par les lois et règlements, pour lesquels l'autorité administrative ne dispose d'aucun autre pouvoir que celui de vérifier que le demandeur remplit les conditions légales pour l'obtenir. ».

À noter que dans un premier temps il avait été envisagé de donner le statut d'accusé de réception aux lettres de fin d'enregistrement habituellement adressées aux demandeurs d'aides. Cela aurait supposé des aménagements qui ont dissuadé de poursuivre dans cette voie (accélération des délais d'envoi, adaptation du contenu, modifications à introduire dans PACAGE).

Pour tous les autres domaines, le problème demeure entier et la circulaire du SAJ devrait là aussi apporter d'utiles indications.

Dans la mesure où le Bureau du cabinet reçoit l'ensemble des correspondances adressées au ministre, on pouvait se demander quelle application de la loi était faite en ce qui concerne l'accusé de réception. De nos investigations, il ressort les éléments suivants :

- lors de la publication de la loi, le bureau du cabinet n'a pas reçu d'instructions particulières ;
- pour une bonne part, il dirige les correspondances vers les directions concernées de l'administration centrale pour les suites à donner ;

- fréquemment, il est adressé au correspondant une réponse d'attente qui n'a pas le statut d'accusé de réception, du moins au sens de la loi et dans les conditions fixées par celle-ci ;
- enfin le Bureau du cabinet considère qu'il n'a pas une vocation horizontale qui le légitimerait pour indiquer aux directions d'administration centrale les règles à appliquer en ce qui concerne les accusés de réception, considérant que cette mission incombe soit à la DGA soit au SAJ.

S'agissant des lettres que le Bureau du cabinet envoie actuellement aux « demandeurs » pour les prévenir de la réception de leur envoi, rien ne s'oppose à la poursuite de cette pratique si elle est estimée utile et opportune. Toutefois, cette correspondance ne peut en aucun cas se substituer à l'accusé de réception pris au sens de l'article 19 de la loi qui, lui, est obligatoire (excepté dans les cas prévus par la loi) et doit être délivré par l'autorité compétente.

Dernière observation : la loi indique que les dispositions de l'article relatif à l'accusé de réception ne sont pas applicables aux demandes dont l'accusé de réception est régi par des dispositions spéciales. Il resterait à déterminer pour le MAAPAR les éventuels textes spéciaux qui fixeraient le régime de certains accusés de réception particuliers, ce qui pour le moment ne semble pas aisé.

## ***2.4 La levée de l'anonymat***

### **2.4.1 L'agent chargé d'instruire ou de suivre l'affaire**

Les observations des uns et des autres montrent que dans l'ensemble cette règle est plutôt bien appliquée du moins en ce qui concerne l'identification de la personne. Cependant, comme il s'agit moins d'une question de principe touchant à la levée de l'anonymat qu'à une question pratique destinée à faciliter les éventuelles prises de contact à venir, il est vraisemblable que deux problèmes demeurent :

- la personne indiquée est-elle vraiment celle qui sera le mieux en situation de répondre ou qui sera habilitée à le faire ?
- le n° de téléphone est-il vraiment le bon et, dans le prolongement de cette interrogation, comment se fait l'accueil téléphonique et l'orientation des appels ?

### **2.4.2 Le signataire**

Il convient de distinguer deux types de correspondance

- les correspondances n'ayant pas un caractère décisionnel : à partir d'observations concernant le courrier relatif aux aides communautaires, il y a de nombreuses lettres soit non signées, soit signées « illisible », c'est-à-dire ne comportant pas le nom du signataire. La qualité du signataire fait souvent défaut... Mais combien de correspondances sont-elles signées par des vacataires ?
- les actes à portée décisionnelle : fréquemment, le signataire est identifié au moins par son nom et sa qualité. La question est de savoir si le signataire est effectivement habilité à signer : existence d'une délégation, arrêté de délégation à jour (comparer les personnes bénéficiaires d'une délégation à l'organigramme actualisé), énumération des matières déléguées, etc. Ce point est important notamment, pour les matières nouvelles (cf. le cas de la modulation).

## ***2.5 L'indication des voies de recours***

Non sans difficulté d'élaboration et non sans quelques difficultés de généralisation, une formule a été retenue en accord avec l'ancienne mission des affaires juridiques (DGA) en ce qui concerne les aides communautaires. Elle est la suivante et est éditée automatiquement à partir de PACAGE :



« Cette décision peut-être contestée dans les deux mois qui suivent sa notification si vous estimez qu'il a été fait une application incorrecte de la réglementation en vigueur, en précisant le point sur lequel porte votre contestation :

- par recours gracieux auprès de l'auteur de la décision ou par recours hiérarchique adressé au ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales. L'absence de réponse dans un délai de deux mois fait naître une décision implicite de rejet qui peut elle-même être déférée au tribunal administratif dans les deux mois suivants ;
- par recours contentieux devant le tribunal administratif. ».

D'autres formulations existent dans certaines directions ou certains services, moins complètes la plupart du temps : il serait souhaitable que le SAJ précise ce qui doit être formellement écrit.

## ***2.6 Le principe du contradictoire***

Pour ce qui est des aides communautaires, toutes les circulaires prévoient le principe du contradictoire préalablement à l'application des pénalités aux agriculteurs. D'une façon assez générale, les auditeurs du service d'audit interne du Comité permanent de coordination des inspections (COPERCI) n'observent qu'assez rarement des manquements à cette règle. (Nota : la jurisprudence administrative considère cependant que la simple signature d'un compte rendu de contrôle sur place, même assortie d'observations, ne répond pas au principe du contradictoire).

Pour les autres domaines, aucune information n'est actuellement disponible. Il semblerait qu'un rappel soit nécessaire dans le cadre de la circulaire générale qui doit intervenir.

## ***2.7 La certification de la date de dépôt***

La règle selon laquelle le cachet de la Poste fait foi pour s'assurer du respect de la date limite imposée en matière de présentation d'une demande ou de dépôt d'une déclaration s'est heurtée, dans le domaine des aides communautaires, à une autre règle qui retient la date d'arrivée à la DDAF.

C'est cette dernière disposition qui a été retenue par la DPEI/MGA dans toutes ses circulaires bien qu'elle ne résulte que d'une interprétation par les autorités communautaires d'une disposition imprécise.

Dans ces conditions la question se pose de savoir s'il y a lieu de faire prévaloir l'interprétation d'une règle communautaire sur une disposition nationale claire.

## ***2.8 La transmission à l'autorité compétente***

Les règles à suivre devraient être rappelées à l'ensemble des services (circulaire précitée à intervenir) et les pratiques seraient ensuite à vérifier, soit dans le cadre des missions effectuées auprès des services déconcentrés, soit par enquêtes auprès des directions d'administration centrale.

## ***2.9 Les maisons des services publics***

Le décret n° 2001-494 du 6 juin 2001 a fixé les règles applicables aux maisons des services publics (MSP).

L'essentiel de nos informations ont été recueillies à la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR).

Les principaux points à retenir sont les suivants :

- la loi du 12 avril 2000 a donné un habillage juridique à des structures qui existaient préalablement ; loin de provoquer une vague de créations de MSP, la

loi, en raison de l'encadrement juridique qu'elle impose, a plutôt cassé le mouvement ;

- d'une façon générale et malgré des informations fragmentaires, les services d'Etat sont absents de ces structures ;
- il ne serait donc pas possible d'en faire, par exemple, un lieu de dépôt des dossiers des demandes d'aides compte tenu de l'incertitude pesant sur les dates de dépôt ; or c'est bien pour cette raison que le dépôt en mairie a été supprimé, notamment sous la pression des autorités communautaires ;
- cependant, dans la mesure où les DDAF tiennent des « audiences foraines » pour présenter les campagnes d'aides ou pour recueillir les dossiers, on pourrait imaginer que cela se fasse dans les MSP si elles existent ;
- comme rien n'interdit de penser que les DRAF ou les DDAF accordent des subventions aux MSP, les éventuelles conventions pourraient prévoir, en échange des subventions, la mise à la disposition temporaire d'un local pour organiser les réunions auxquelles il a été fait référence précédemment.

### ***2.10 À propos du champ d'application***

La loi s'applique aux organismes de sécurité sociale. À ce titre, la CCMSA est concernée et sans attendre d'instruction particulière, elle a pris une circulaire dès le 8 décembre 2000, soit bien avant la circulaire de la Direction de la sécurité sociale (30 janvier 2002).

S'agissant des chambres d'agriculture, ces institutions sont, selon les termes du Code rural, des « établissements publics économiques » (les chambres de commerce et d'industrie ainsi que les chambres des métiers bénéficient de la même qualification), appellation non visée par la loi du 12 avril 2000 qui conduit par conséquent à se poser la question de l'applicabilité de la loi à ces organismes.

Dernière observation : la loi s'applique aux établissements publics à caractère administratif, comme l'Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (ACOFA) qui n'a pas de relations avec le public mais pas aux établissements publics industriels et commerciaux comme les offices par produits qui eux, par contre, ont de nombreuses relations avec les particuliers (notamment par le biais du paiement des aides directes d'origine communautaire).

## **3.- CONCLUSIONS**

Deux éléments sont rapidement apparus au cours des investigations :

- la quasi-certitude, à partir des contacts pris, que la publication de la loi n'avait pas conduit à de grands changements dans l'ordre quotidien des choses et que, quelle que soit la méthode retenue pour conduire cette étude, les constats risquaient d'être assez pessimistes ;
- la perspective d'un décret dérogatoire et d'une circulaire générale (prenant en compte les éléments utiles de cette étude) balayant assez largement l'ensemble du dispositif renvoyaient à une étape ultérieure les investigations nécessaires pour l'établissement d'un bilan.

Bien qu'il ne soit pas d'usage de conclure un document, rapport ou étude, par des considérations d'ordre méthodologique qui trouvent habituellement leur place dans le propos introductif, la combinaison de ces deux éléments aura été déterminante quant au chemin que nous avons dû emprunter, cet itinéraire n'étant pas sans lien avec les conditions d'insertion de la loi du 12 avril 2000 au MAAPAR.

En effet, peu avant l'été, le groupe s'est trouvé confronté à des problèmes de méthode :

- était-il possible d'utiliser des éléments susceptibles de figurer dans des documents existants, principalement dans les rapports des inspections administratives et budgétaires

(IAB) dans la mesure où le questionnaire de référence visait certaines des questions entrant dans le champ de l'étude ? La réponse était négative eu égard à la relative brièveté des rapports, les réponses aux questionnaires n'étant pas jointes.

- fallait-il adresser un questionnaire à l'ensemble des services déconcentrés et centraux ? Au delà des questions d'élaboration, de validation par un test de faisabilité et de dépouillement, cette solution n'a pas été retenue pour des raisons d'opportunité : prolongation inévitable des délais d'aboutissement de l'étude et risque d'indisposition des destinataires souvent sollicités et, ici, pour un objet qui pouvait leur paraître mineur ;
- fallait-il prévoir quelques missions spécifiques ? La période ne s'y prêtait pas ; le coût financier paraissait disproportionné à l'enjeu ; comme pour un questionnaire, les services déconcentrés auraient pu s'étonner de la dimension prise par la démarche.

Sur le fond, quelques réflexions entendues conduisent encore à penser qu'il y a une résistance générale des administrations face aux dispositions accordant de nouveaux droits aux usagers – citoyens, peut-être tout simplement parce qu'elles rompent les pratiques quotidiennes et qu'elles créent des contraintes et des charges supplémentaires, que ce soit en moyens humains ou en coûts de fonctionnement. Il est d'ailleurs assez révélateur que les directions d'administration centrale ne se soient vraiment manifestées que pour la mise au point d'un texte dérogatoire destiné à échapper à ce qui est vraisemblablement la plus lourde des contraintes nouvelles imposées par la loi, celle qui oblige l'administration à plus de célérité dans sa prise de décision.

Rappelons cependant que la loi du 12 avril 2000 n'est pas simplement un texte nouveau régissant les relations entre l'administration et les citoyens : elle est relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. La formulation n'est pas innocente.

Rappelons aussi que « nul n'est censé ignorer la loi », mais pour constater aussitôt que l'administration est plus prompte à opposer cet adage aux citoyens-usagers qu'à elle-même.

Cela reflète un manque de culture juridique au sein du MAAPAR qui fait que les acteurs, comme paralysés devant un texte nouveau et des contraintes jusqu'alors ignorées ou inconnues, ne savent pas comment les mettre en œuvre, même lorsqu'elles sont claires et d'application immédiate et attendent en quelque sorte le feu vert d'une circulaire pour se mettre en mouvement, voire pour faire des objections ou demander un ajustement des moyens. Mais à cet égard, les présidents des différents groupements (DRAF, DDAF, DDSV, notamment) devraient être de bons vecteurs et il serait bien dans leur rôle de sensibiliser leurs collègues, de recueillir leurs réactions, de faire les suggestions nécessaires pour qu'ils soient mieux en mesure d'affronter les éventuelles difficultés pratiques. L'absence de réactions spontanées ou de réponses à un appel à contribution venu d'en haut n'aura pas facilité la préparation de la circulaire.

Circulaire dont la mise en chantier sera évidemment tardive et laborieuse parce que le MAAPAR n'aura pas été à l'origine du texte et parce qu'il n'y aura pas eu de service pilote préalablement et clairement identifié pour assurer la continuité de l'action administrative, prendre le relais éventuel des membres du cabinet ou tout simplement se saisir de la nouvelle norme qui vient s'inscrire dans l'ordre juridique du ministère.

En second lieu, il est à peu près établi que les services ne se mettent en mouvement que sur la base d'une injonction précise :

- s'il doit y avoir des décrets d'application, il est plus sage de les attendre. Pourtant certaines dispositions de la loi s'appliquent, soit dès sa publication, soit à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2000, dispositions qui ne comportaient pas de perspective de régime dérogatoire : toute méconnaissance expose à des risques contentieux ;
- l'usage voulant qu'il y ait un texte ou une circulaire d'application, il paraît plus opératoire d'en attendre la parution. L'administration centrale, elle-même, n'est pas exempte d'observations face à une telle attitude puisque, par exemple en matière de règlements

communautaires qui sont d'application directe par nature, le besoin de les décliner sous une forme réglementaire est fréquent avec les risques et les difficultés que cela comporte.

Il faut remonter à une trentaine d'années pour assister à l'éclosion de lois et de textes réglementaires déterminants tendant à rendre l'autorité publique plus transparente et plus accessible aux citoyens ou aux usagers : le Médiateur de la République en 1973, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) et la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) en 1978, toutes institutions que la jurisprudence a consacrées sous le vocable d' « autorités administratives indépendantes ».

Ajouter de nouvelles normes (et la transparence financière en est une, qu'elle apparaisse avec le régime des subventions et avec l'instauration du contrôle de gestion maintenant ou, un peu antérieurement, avec les procédures démocratiques et solennelles d'évaluation des politiques publiques) ou donner une valeur juridique supérieure (portée constitutionnelle de certains principes ou insertion dans la loi de dispositions précédemment réglementaires) témoignent bien de la volonté constante de l'Etat, Parlement et Gouvernement réunis, de rendre les administrations plus transparentes et plus accessibles au public.

Mais c'est aussi le constat qu'il reste encore des marges de progrès et que cette volonté doit être relayée au niveau de l'action quotidienne des services.

La présente étude pourrait paraître peu nourrie en termes de constat et assez pessimiste en termes de perspective.

Néanmoins, nous souhaitons indiquer quelques axes de réflexion pour les temps à venir, allant de l'immédiat aux limites de la ligne d'horizon sans perdre de vue le double objectif qui était assigné à cette étude :

- déterminer comment est assurée au sein du MAAPAR la diffusion d'un texte législatif de portée général ;
- examiner les conditions de mise en œuvre de la loi du 12 avril 2000.

## **4. PROPOSITIONS**

### ***4.1.- Au niveau de l'administration centrale***

#### **4.1.1 Un pilotage clairement identifié des textes interministériels**

Un pilote devrait être désigné le plus en amont possible de la procédure, c'est-à-dire dès la phase d'élaboration lorsque le MAAPAR y est associé. Si le pilote initial est un membre du cabinet du ministre, il serait souhaitable, dans toute la mesure du possible, qu'un représentant de la direction la plus impliquée y soit associé. A défaut les précautions sont à prendre pour conserver la documentation tirée de cette phase et conserver un minimum de traçabilité à l'action du MAAPAR pour améliorer les conditions de travail de ceux qui auront à reprendre ensuite le pilotage.

Lorsque le MAAPAR n'a pas été associé à l'élaboration du texte, l'alerte viendrait du SAJ au titre de la veille juridique qu'il exerce maintenant. Cette alerte conduirait à la désignation d'un pilote si le texte suppose un engagement de l'action du MAAPAR au niveau de la mise en œuvre.

Clairement identifié, le pilote pour assurer convenablement sa mission, doit être connu comme tel par l'ensemble des directions d'administration centrale dont il sera l'interlocuteur, porteur d'informations et rassembleur de propositions.

La légitimité du pilote, enfin, est la condition nécessaire à la réussite du travail à accomplir car elle fonde à la fois le pouvoir de coordination de la structure ainsi impliquée et l'investissement de celle-ci pour représenter et défendre au mieux les intérêts des différentes directions concernées.

Encore faut-il que ces intérêts soient à la fois bien expliqués au service pilote et bien compris par lui. À cet égard, il serait souhaitable que le sujet, en l'occurrence le texte à intégrer au sein du MAAPAR, soit mis à l'ordre du jour d'une réunion du comité des directeurs d'administration centrale de façon à respecter la collégialité que la transversalité du texte impose, tout en permettant les arbitrages indispensables.

#### 4.1.2 Une circulaire de lancement pour les textes interministériels nouveaux

Puisqu'il apparaît que rien ne saurait se mettre en route, tout au moins pour les textes interministériels, sans qu'un starter ait donné le départ, mieux vaut en prendre acte et lancer très rapidement une circulaire dont le contenu serait bien entendu à moduler selon les dispositions de la loi et qui aurait vocation à marquer et à consacrer l'entrée du texte au MAAPAR :

- ce qui est d'application immédiate sans autre complément ;
- ce qui suppose des textes réglementaires d'application ;
- ce qui nécessite des mises au point.

#### 4.1.3 Une circulaire urgente pour mettre en application la loi du 12 avril 2000

Près de trois ans après la publication de la loi, si l'on souhaite que ses dispositions soient effectivement mises en œuvre dans l'ensemble des services du MAAPAR, il importe que la circulaire d'application suive très rapidement la parution du décret en cours de finalisation.

Il convient de faire remarquer que pour le ministère des affaires sociales, le décret dérogatoire (120 dérogations dans 98 articles), a pu être pris dans un délai de quatorze mois, le 20 juin 2001 et par conséquent applicable dès le lendemain, ce peut paraître finalement assez court compte tenu de l'inventaire préalable important qu'il a fallu faire dans une administration qui ne comporte pas de service juridique spécialisé. Sur ce chapitre particulier, il convient de noter que la circulaire de la Direction de la sécurité sociale, à laquelle il a été fait référence, consacre moins de cinq lignes sur quinze pages à ces dérogations, renvoyant purement et simplement à la lecture du décret spécifique. C'est dire l'importance aux autres aspects de la loi.

### ***4.2 Au niveau de l'Inspection générale de l'agriculture***

#### *4.2.1 La nécessité de conduire des investigations complémentaires*

Dans la mesure où peu de choses se sont passées depuis la publication de la loi et où une circulaire sera établie à l'intention de la totalité des services du MAAPAR, centraux et déconcentrés, c'est plutôt à partir de ce moment qu'il deviendra possible de s'assurer de la conformité des pratiques par rapport aux nouvelles exigences de la loi.

Les membres de l'IGA participant à des missions dans les services déconcentrés, et plus particulièrement dans le cadre des IAB, s'assureront de l'exacte application de la loi, quatre thèmes devant particulièrement retenir l'attention :

- les accusés de réception ;
- la levée de l'anonymat, essentiellement sous l'angle des décisions susceptibles de faire grief, sans omettre la question des délégations de signature ;
- l'indication des voies de recours ;
- le régime des subventions (cf. infra § 2.2.2).

L'IGA, dans ses instances de concertation et avec le concours éventuel des auteurs de la présente étude :

- adaptera le questionnaire IAB en ce qui concerne ces quatre thèmes ;
- fera une synthèse des observations recueillies ;
- fera, le moment venu, un bilan plus avancé de la mise en œuvre de la loi dans tant dans les services centraux que dans les services déconcentrés.

#### *4.2.2 La transparence financière*

La question des conventions qui doivent être établies lors de l'attribution des subventions aux organismes de droit privé mérite une attention particulière en raison des préoccupations éthiques qui entourent les questions financières et les risques qui pèsent sur les conditions de gestion de l'argent public.

Comme indiqué au paragraphe précédent, les conventions «modèle loi du 12 avril 2000 » seront, elles aussi, à expertiser quant à leur conformité formelle par rapport à la loi. Il apparaît cependant que la totalité du chemin n'aura pas été parcourue si l'on ne se livre pas non plus à une évaluation qualitative de l'usage qui a été fait de la subvention, ne serait – ce que pour en décider la reconduction.

Cette évaluation devrait normalement être du ressort de l'autorité publique qui accorde la subvention.

Elle ne devrait pas échapper non plus au regard des corps de contrôle à un moment ou à un autre, notamment dans le cadre des inspections d'ensemble des services déconcentrés ou à l'occasion de missions spécifiques.

Si le regard porté par les corps de contrôle sur les subventions devait se prolonger chez leurs bénéficiaires, alors on ne manquerait pas de se poser la question de leur habilitation juridique à conduire de telles investigations.

## LA GESTION DE CRISE AU SEIN DU MINISTERE DE L'AGRICULTURE<sup>1</sup>

### *Résumé*

À la suite des différentes crises majeures de ces dernières années (ESB, fièvre aphteuse, listérioses, actions contre les OGM, tempêtes et accidents climatiques), il est apparu nécessaire à l'Inspection générale de l'agriculture d'opérer un diagnostic de l'aptitude du ministère à gérer les crises, et notamment de relever les difficultés, les dysfonctionnements et les concurrences de missions rencontrées par les agents du ministère en situation de crise, tant au niveau de l'administration centrale qu'à celui des services déconcentrés ou des établissements publics sous tutelle.

Le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales est en fait particulièrement exposé aux crises, en tant que gestionnaire d'un secteur économique fortement soumis aux aléas naturels, intégré pour l'essentiel de son activité dans l'économie mondiale et par ailleurs élaborateur de produits alimentaires qui concernent la santé publique et sont donc très sensibles aux réactions affectives des consommateurs et à leurs amplifications médiatiques.

Le travail s'est déroulé au cours de l'ensemble de l'année 2002 ; il a été décidé de partir de l'analyse de situations concrètes en distinguant trois types de crises : sanitaire, économique, climatique. Concrètement, le comportement du ministère a ainsi été étudié lors de la crise de la fièvre aphteuse du printemps 2001, de la crise viticole du Languedoc-Roussillon qui a enregistré de fortes tensions en 2001 et lors de la crise consécutive aux deux tempêtes successives de décembre 1999 dans le secteur forestier.

Les principes d'accessibilité, d'efficacité et de lisibilité auxquels se doit de répondre une politique publique vis-à-vis des citoyens sont exacerbés en situation de crise ; sur la base des diagnostics sectoriels établis, leur application et leur déclinaison au sein du ministère de l'agriculture, de l'alimentation de la pêche et des affaires rurales ont été analysées. Trente sept propositions ont été élaborées pour les rendre plus effectifs.

### INTRODUCTION

*Le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales est particulièrement exposé aux crises, en tant que gestionnaire d'un secteur économique **fortement soumis aux aléas naturels, intégré pour l'essentiel de son activité dans l'économie mondiale** et par ailleurs élaborateur de **produits alimentaires** qui concernent la **santé publique** et sont donc très sensibles aux **réactions affectives des consommateurs** et à leurs **amplifications médiatiques**.*

---

<sup>1</sup> Rapport réalisé par MM. Alain BERGER (coordonnateur), Jean-Jacques BENETIERE, Pierre-Gérard CAILLY, Michel DESCHAMPS, François ROUSSEL, inspecteurs généraux, Roger BARRALIS, Jean-Marie TRAVERS, inspecteurs, et Georges CELERIN (†), chargé de mission. L'équipe de l'Inspection générale qui a réalisé cette étude a également souhaité la dédier à la mémoire de notre collègue Georges CELERIN.

*Mais pour autant, la gestion des crises n'est qu'une des tâches du ministère et les difficultés qu'il rencontre en situation de crise relèvent pour une large part de sa capacité à insérer le traitement des crises et de leurs effets dans son activité administrative quotidienne.*

*À la suite des différentes crises majeures de ces dernières années (ESB, fièvre aphteuse, listérioses, actions contre les OGM, tempêtes et accidents climatiques), il est apparu nécessaire à l'Inspection générale de l'agriculture d'opérer un diagnostic de l'aptitude du ministère à gérer les crises, et notamment de relever les difficultés, les dysfonctionnements et les concurrences de missions rencontrées par les agents du ministère en situation de crise, tant au niveau de l'administration centrale qu'à celui des services déconcentrés ou des établissements publics sous tutelle.*

*Le travail s'est déroulé au cours de l'ensemble de l'année 2002 ; il a été décidé de partir de l'analyse de situations concrètes en distinguant trois types de crises : sanitaire, économique, climatique. Concrètement, le comportement du ministère a ainsi été étudié lors de la crise de la fièvre aphteuse du printemps 2001, de la crise viticole du Languedoc-Roussillon qui a enregistré de fortes tensions en 2001 et lors de la crise consécutive aux deux tempêtes successives de décembre 1999 dans le secteur forestier.*

*Le parti pris de traiter simultanément ces trois types de crises ne part pas du présupposé que toutes les crises se ressemblent, qu'une synthèse commune doit pouvoir être effectuée et qu'elles appellent toutes nécessairement des traitements identiques ; il s'agit au contraire de bien prendre en compte l'éventail des situations auxquelles est régulièrement confronté le ministère pour tenter de distinguer ce qui doit l'être et en contrepartie tirer les leçons communes qui peuvent l'être.*

*Les rapports des sous-groupes de travail constitués pour analyser ces trois crises ont été joints en annexe du rapport<sup>2</sup>.*

## **I- PROBLEMATIQUE GENERALE : CRISES ET GESTION DE CRISE**

Avec le développement des situations de crise dans notre pays, voire tout simplement de leur médiatisation, de nombreux auteurs se sont penchés sur le concept de crise et sur la gestion de crise au cours des dix dernières années. Nous avons estimé qu'il était utile, en préalable, de préciser ici un certain nombre de principes généraux, soit tirés de cette littérature, soit extraits des entretiens qui ont pu nous être accordés au cours de cette étude, soit enfin relevant du simple bon sens en matière de gestion des crises dans l'univers administratif.

### **1 – La notion de crise**

Sans pour autant chercher à faire œuvre lexicale, il n'est pas inutile de définir ce que nous entendons par crise dans cette étude, par rapport à ce qui, à notre sens relève de situations quotidiennes d'un ministère comme le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales (MAAPAR).

L'ordinaire des services du ministère consiste à régler des problèmes et des dysfonctionnements, même lourds, même récurrents ou permanents, mais qui ne suffisent pas à constituer «une crise». **Pour qu'il y ait crise**, à notre sens, il faut que **soudaineté**, **intensité**, et **gravité** caractérisent les événements qui la constituent :

- les événements déclencheurs ont un caractère de **soudaineté** ; la crise peut avoir des causes structurelles anciennes, connues, voire théoriquement prévisibles... La crise éclate cependant à partir d'un élément déclencheur non prévu ; en revanche, la crise peut avoir des conséquences longues, et

---

<sup>2</sup> Un résumé de ces annexes figure à la fin du présent compte rendu.



exiger des réparations sur plusieurs années, voire plusieurs décennies (la crise des chablis déclenchée par les tempêtes de décembre 1999 en est un bon exemple) ; pour autant, la crise proprement dite est concentrée sur un temps court. Par voie de conséquence, **soudaineté et brièveté** exigent des pouvoirs publics des **réponses immédiates**, des **temps de réaction rapides** hors des rythmes et des normes habituels.

- les **dommages et les dysfonctionnements produits ont une importance suffisamment grande et des conséquences suffisamment graves** pour ne pas pouvoir être délaissés (ou traités lorsque la programmation du travail administratif le permettra) ; la forte sensibilité de l'opinion, soutenue ou amplifiée par les médias, renforce l'**intensité** de ces situations. La **réponse** à la crise a ainsi une dimension d'**absolue nécessité** et exige un traitement en priorité : **les pouvoirs publics ne peuvent pas ne pas répondre à la crise.**

## 2- Les différents types de crises

L'univers agroalimentaire est particulièrement exposé aux crises ; c'est pourquoi il lui est indispensable de s'y préparer. Beaucoup d'auteurs (B. Robert, P. Lagadec, X. Guilho, etc.) estiment néanmoins que, tant les entreprises que les administrations françaises n'ont pas su mettre en place les principes et les organisations adéquates pour faire face de la façon la plus efficace aux crises qui surviennent. Les « nouvelles crises » contemporaines confirment de **nouvelles exigences** dans de nouveaux contextes :

- demande de transparence et de sécurité **des citoyens** tant vis-à-vis des entreprises que des pouvoirs publics,
- nouvelles relations au progrès technique et à la science,
- plus grande sensibilité de la relation au risque,
- montée du juridisme, recherche des responsabilités et exigences de réparations
- sensibilité accrue aux infractions à l'éthique,
- perte de confiance dans les décideurs publics et privés,
- forte médiatisation plutôt productrice d'émotion que d'objectivation.

Face à ces nouvelles réalités, les méthodes dites classiques de gestion de crise, qui consistent à préparer des plans de crise faits de procédures compliquées et d'exercices de simulation, sont considérées comme peu efficaces, notamment parce que la crise révèle des situations totalement imprévisibles qui rendent inadaptés les plans préalablement établis. Par ailleurs, il est reproché à l'administration de gérer en vase clos, « *sans faire confiance aux citoyens car on est porté spontanément à considérer qu'ils vont paniquer...* » (selon l'expression de P. Lagadec, dans *Le Monde* du 11 décembre 2001).

En fait, reconnaissons que les principes généraux se doivent d'être adaptés aux différentes situations de crise, selon notamment qu'elles sont prévisibles ou non, territorialisées ou non, de forte sensibilité pour le citoyen (donc fortement médiatisables) ou non.

Beaucoup de crises économiques au sens strict (c'est-à-dire qui ne sont pas la conséquence d'accidents climatiques ou sanitaires) type « crise viticole », « crise du porc » sont prévisibles, sans pour autant que les opérateurs économiques aussi bien que les pouvoirs publics ne disposent de tous les moyens pour les éviter (notamment parce que les secteurs économiques sont insérés dans des contextes économiques internationalisés où d'autres décideurs, identifiés ou non, agissent sur l'environnement du secteur). En revanche, des programmes de veille, notamment pour les marchés internationaux, avec des signaux d'alerte, peuvent être mis en place pour anticiper le moment de déclenchement de la crise.

Les crises sanitaires (animales ou humaines) sont plus imprévisibles ; l'amélioration des règles d'hygiène animale et alimentaire renforce très significativement la sécurité alimentaire, mais pour autant « **le risque zéro n'existe pas ...** ».

Les crises issues d'accidents climatiques relèvent de l'imprévisible, même si le secteur agricole dispose de quelques outils de prévention et de protection (gel, grêle) ou si des mesures d'aménagement peuvent réduire le risque (inondations).

Il y a donc tout lieu d'anticiper quand c'est possible et de prédéterminer les périodes ou les espaces de déclenchement de crises. Mais **plutôt que de «chercher à prévoir l'imprévisible », l'essentiel est de s'entraîner à lui faire face.**

### 3- Sensibilité aux crises du secteur agricole et alimentaire

Le secteur agroalimentaire est **exposé aux crises** parce qu'il exploite « le vivant » et que le **vivant reste fragile, méconnu et aléatoire**, parce que les processus d'élaboration des produits sont à la fois complexes et mondialisés et, enfin, parce que **la question alimentaire est une question sensible** pour nos sociétés fortement urbanisées.

Les filières agroalimentaires (« de la fourche à la fourchette ...») sont dépendantes d'une **production agricole soumise à la fois aux aléas de la nature et à ceux de la mondialisation** ; certes, l'agriculture dispose d'outils d'organisation et de régulation des marchés dans le cadre de la politique agricole commune, mais ceux-ci sont destinés à traiter les conséquences plutôt que les causes des aléas. Et la production agricole est elle-même inscrite dans des circuits complexes d'approvisionnement en amont. Enfin, les systèmes de production agricoles ont été très intensifiés, et donc fortement fragilisés, parfois à la limite de la rupture, d'où la multiplication des crises : variétés plus performantes mais plus sensibles aux aléas climatiques dans le domaine végétal ; intensification fourragère qui accroît la sensibilité des exploitations d'élevage à la sécheresse ; complexité des systèmes de production, plus performants, mais plus fragiles et plus exposés aux défaillances (aviculture, production porcine, etc.) ; forte spécialisation des exploitations agricoles, enfin, qui les rend d'autant plus vulnérables en situation de crise (« l'auto-assurance » de l'exploitation polyculture-élevage diversifiée ne joue plus).

Enfin, **les processus d'élaboration des produits alimentaires sont également complexes** (intrants multiples) et fragiles sur le plan sanitaire ; le maître mot, en matière de traitement des crises dans ce secteur, est la **traçabilité**, ce qui confirme bien la nécessité d'identifier avec le maximum de précision les circuits suivis par les produits et par leurs composants au sein d'un univers particulièrement compliqué. L'absence de transparence et de traçabilité renforce l'impact des crises et complique leur résolution. Et puisqu'une forte médiatisation accompagne souvent les crises alimentaires, leurs effets dépassent les frontières et la mondialisation des échanges peut donner une ampleur considérable aux crises qui affectent ce secteur.

Mais surtout, la fonction première du secteur agroalimentaire est alimentaire. Ce qui confère à l'autorité publique un **pouvoir fondamental** en matière de sécurité, tant quantitative que qualitative, **l'alimentation ayant notamment un lien fort avec la santé** ; la nourriture peut être un danger pour la santé, tant sur le court terme (par le biais des intoxications ou des infections) que sur le long terme (par les maladies dégénératives). Et reconnaissons que, plus intuitivement qu'objectivement, le citoyen-consommateur exprime des relations à l'alimentation et des exigences qui mettent à mal « la rationalité » des gestionnaires de la politique alimentaire. Il est notamment difficile, pour ces gestionnaires, d'accepter les différences de comportements des consommateurs selon qu'il s'agit de déséquilibres nutritionnels ou de questions d'infections ou d'intoxications : **les dangers nutritionnels**, alors qu'ils sont plus importants dans notre société occidentale, **ne donnent pas lieu à des crises** ; en revanche, **les contaminations toxicologiques ou infectieuses conduisent à de vives réactions collectives.**

Pourtant, tout démontre que la sécurité sanitaire des aliments s'est considérablement améliorée en France au cours des trente dernières années, ce qui n'empêche pas les risques alimentaires d'occuper une place croissante dans l'opinion publique et dans les médias ; et ce qui renforce le

paradoxe que constitue le fait que les débats sur le sujet sont nettement plus vifs en France qu'aux Etats-Unis, alors que les risques alimentaires y sont beaucoup plus faibles (environ 70 cas de toxi-infections alimentaires par an pour 60 millions d'habitants en France contre 6 000 à 10 000 cas par an, pour 250 millions d'habitants aux Etats-Unis)... On rajoutera enfin, pour amplifier le contraste, que le tabac et l'alcool restent de très loin parmi les premiers facteurs de mortalité (53 000 cas pour le tabac, 23 000 cas pour l'alcool – source : INSERM).

Le souci de transparence face au risque qui a présidé ces dernières années aux comportements tant des pouvoirs publics que des médias a engendré un sentiment général que les risques sont plus importants, alors qu'ils sont plus faibles ; mais on en parle plus... Et les « sur-réactions » sont aussi dues au sentiment d'être le jeu de forces invisibles, incontrôlables : **l'incertitude est source d'anxiété**. De plus, il est inconcevable, pour les citoyens-consommateurs des sociétés parvenues au stade de développement actuel, de s'empoisonner à l'occasion de l'acte essentiel de l'alimentation ; la recherche de responsabilités comme la mise en avant du rôle régalién des pouvoirs publics constituent les premiers réflexes citoyens, repris, voire amplifiés par les médias. On ajoutera à ces raisons le fait que les consommateurs ont développé une relation ambiguë aux processus industriels : ils ont plus ou moins conscience, et sont donc plus ou moins rassurés, du fait que le statut hygiénique des processus d'élaboration des produits alimentaires s'est fortement amélioré avec leur industrialisation ; mais ils restent inquiets face aux logiques de profit qui fondent les stratégies industrielles... D'où **l'appel accentué au rôle de contrôle et de régulation des pouvoirs publics**.

Soulignons enfin, et nous y reviendrons, que les consommateurs ont appris à être plus circonspects vis-à-vis des progrès techniques introduits dans le secteur agroalimentaire au cours de ces trente dernières années ; les crises de l'ESB, notamment, ont introduit ou amplifié le doute... Ce qui complique singulièrement la tâche des pouvoirs publics, notamment, quand il faut tenter de rassurer en mettant en avant les « objectivations scientifiques » ; et puis la science tantôt rassure, quand elle sait, et tantôt inquiète, quand elle ne sait pas ou reconnaît son impuissance ; à cet égard, le débat actuel sur les OGM est très significatif...

#### **4- Les attentes vis-à-vis des pouvoirs publics sont particulièrement fortes dans le secteur agricole et alimentaire**

Nous venons d'expliquer pourquoi les attentes des citoyens vis-à-vis des pouvoirs publics en matière de contrôle et de régulation sont fortes dans **l'univers de l'alimentation**. Soulignons d'ailleurs que ces attentes sont également exprimées par les entreprises de l'alimentation qui estiment que leurs rôles respectifs en matière de sécurité des processus ne se substituent pas au rôle général et régalién de l'Etat. Selon les réglementations, tant communautaires que nationales, **les entreprises des filières agroalimentaires ont, en matière de sécurité alimentaire, une « obligation de résultat »** (au sens où il est de leur responsabilité de mettre sur le marché des produits totalement sécurisés) ; mais toutes les démarches volontaires d'assurances ou de réassurances (assurance-qualité, normalisation, renforcement des démarches de contractualisation) engagées par les entreprises au sein des filières agroalimentaires ne sont, à leur sens qu'une partie de l'édifice général de sécurité alimentaire ; il convient donc que les pouvoirs publics, de leur côté, assument leur pouvoir de contrôles et de sanctions.

Au-delà, dans l'ensemble de la sphère agricole et alimentaire, la relation de dépendance vis-à-vis des pouvoirs publics est nettement plus forte que dans les autres secteurs économiques ; ce qui conduit bien sûr les administrations concernées à être particulièrement « exposées » en cas de crises. Nous ne ferons que citer pour mémoire le fait que l'agriculture n'étant pas une activité économique comme les autres, notamment parce que soumise aux aléas, et que les agriculteurs ont une responsabilité sociétale originale, il a été nécessaire de développer une politique agricole publique nationale et communautaire ambitieuse. L'importance des crédits publics y est donc particulièrement conséquente. En situation de crise, les attitudes de dépendance vis-à-vis des pouvoirs publics se trouvent alors renforcées ; c'est plus particulièrement en situation exceptionnelle que l'on a besoin de l'Etat, que les attentes sont les plus fortes, ...et que les déceptions peuvent être les plus grandes.

Reconnaissons d'ailleurs que **l'Etat est d'autant plus efficace en situation de crise que le secteur professionnel concerné est organisé**. L'organisation économique professionnelle (interprofessions) ou les structures organisées (organisations de producteurs, coopératives) servent également à anticiper ou à préparer les situations de crises. En pleine crise, le relais professionnel, pour canaliser l'information, voire les initiatives et les énergies, et pour faire passer l'information en retour, est souvent précieux. Ainsi, les Groupements de défense sanitaire (G.D.S.) dans le domaine animal ou les fédérations de groupements de défense contre les ennemis des cultures (FGDEC) dans les filières végétales appuient et relaient efficacement les pouvoirs publics. Par voie de conséquence, les crises agissent comme un révélateur des déficits d'organisation professionnelle ; on l'a vu par exemple dans le secteur forestier ou le secteur porcin, où les débats sur la création d'interprofessions ont été suscités par les crises. Mais on peut regretter que la question redevienne moins urgente quand la crise s'éloigne...

Pour conclure sur ces points, on peut comprendre que les citoyens peu au fait des spécificités du secteur agricole puissent s'interroger sur la pertinence et la légitimité d'une aussi forte présence des pouvoirs publics et des crédits publics à l'occasion de crises ; il n'est pas rare qu'ils demandent pourquoi l'indemnisation publique reste prépondérante par rapport aux prises en charges professionnelles individuelles ou collectives, et pourquoi les systèmes d'assurances ne sont pas plus développés.

Cette réflexion rejoint, pour les seuls risques climatiques (régime des calamités agricoles), la problématique du développement de l'assurance récolte dans le secteur agricole, qui a donné lieu au rapport de M. Christian Babusiaux en octobre 2000, suite à la loi d'orientation agricole (LOA) du 9 juillet 1999. Comme cela est rappelé dans ce rapport, **le Fonds National de Garantie des Calamités Agricoles (FNGCA) est intervenu 1,2 millions de fois au cours des vingt dernières années** (ce chiffre prend en compte les interventions au niveau de chaque exploitation), **pour un total d'indemnités de 2,7 milliard d'€** (18 milliards F en francs constants 1998). **Le coût collectif global du système actuel de protection est en moyenne d'un peu moins de 305 millions d'€ par an**, dont **214 millions d'€ s'imputent sur des budgets publics** (Etat, collectivités locales). La part des dépenses publiques dans l'ensemble du système, en longue période, est ainsi de l'ordre de 73 %. De leur côté, les cotisations additionnelles aux primes d'assurances payées par les agriculteurs pour alimenter le FNGCA représentent 83,9 millions d'€. C. Babusiaux préconise une implication professionnelle plus importante notamment pour les situations les moins dramatiques. Mais nous sommes conduits estimer que, pour les crises climatiques comme pour les autres crises, **rien ne peut se substituer à la solidarité nationale dans le cas de maux graves** (c'est, comme le relève C. Babusiaux, inscrit dans le préambule de la Constitution de 1958).

## **5- Les crises exigent pour nos administrations des modalités d'organisation et de traitement spécifiques**

Les principes rapportés ici restent généraux et doivent s'appliquer à toute administration confrontée à une crise. Nous verrons dans le chapitre II comment ils sont appliqués et déclinés au ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.

### *51-fonctionner collectivement*

Le caractère exceptionnel des crises conduit les ministères à des mesures exceptionnelles qu'ils ne sont pas, en général, en mesure de décider seuls ou d'engager seuls ; les aspects financiers, notamment, appellent systématiquement une intervention ad hoc du ministère en charge du Budget, et conduisent en général à des arbitrages interministériels. Et même au sein d'un ministère, les réponses dépassent les possibilités d'un seul bureau, d'un seul service ou d'une seule direction. C'est une des caractéristiques de la situation de crise : **le principe d'un fonctionnement collectif**, impliquant une pluralité d'acteurs administratifs y est particulièrement amplifié (interservices au sein d'un même ministère, interministériel, interservices publics). Nous verrons au travers des cas concrets analysés

que cette contrainte du collectif constitue un sérieux handicap pour notre administration en situation de crise.

### *52- communiquer*

Nous avons déjà souligné combien les questions qui touchent à l'alimentation sont sensibles pour l'opinion publique et **conduisent les pouvoirs publics à communiquer, pour expliquer et rassurer**. Mais l'appel à une communication exceptionnelle concerne en fait toutes les situations de crise : les agents économiques, qu'ils soient agriculteurs, propriétaires forestiers, viticulteurs, entrepreneurs ou consommateurs sont dans une situation d'incertitude exacerbée... Ils attendent de comprendre ; ils veulent pouvoir prévoir et savoir ce qui leur sera octroyé. Et ce rôle revient aux administrations. Tout retard accentue l'inquiétude et les tensions, sachant que la communication, en revanche, ne peut se faire que lorsque l'on a quelque chose à dire...

C'est à l'occasion des crises alimentaires que la question de la communication, qui concerne en général les trois ministères concernés (celui en charge de l'agriculture et de l'alimentation, celui en charge de la consommation et celui en charge de la santé), est la plus difficile. Que faut-il dire ? Faut-il tout dire ? Ne rien dire si l'on n'est pas sûr ? Faut-il rassurer, quitte à déformer la réalité ? Faut-il dire la vérité quitte à inquiéter ? Qui doit parler ? Le ministre ? Le service compétent ? Un expert extérieur à l'administration ? Les récentes crises ont par ailleurs démontré le rôle considérable des médias qui disposent autant d'un pouvoir d'objectivation que d'exacerbation... Lorsque le sensationnel se substitue à la pédagogie, voire à la simple transparence objective et conduit à jouer avec l'angoisse plutôt que de permettre au citoyen l'apprentissage du risque, il est particulièrement ardu pour les pouvoirs publics de restituer de la sérénité aux débats. Ils peuvent devenir « inaudibles ». C'est une des raisons qui conduit à affirmer que **les périodes entre deux crises doivent être l'occasion de faire passer les messages** qui ne peuvent plus l'être en situation de crise, notamment sur les dispositifs assurant la sécurité du consommateur et les services de contrôle.

### *53- gérer différemment*

En situation de crise, l'ampleur des tâches à accomplir dans l'urgence, le plus souvent et surtout à la base, sans modèles préétablis (dont on connaît les limites), **bouscule profondément les structures administratives les plus directement concernées**. Il s'agit de prendre des initiatives à risques, d'utiliser les marges de manœuvre disponibles (mais pas toujours bien identifiées) sans échapper pour autant à l'insécurité juridique.

Les tâches ordinaires de la structure exposée à la gestion de crise doivent être pour partie poursuivies, et pour partie délaissées ou redéployées afin de concentrer l'essentiel des moyens humains sur la gestion de la crise. Ces redéploiements, toujours difficiles, s'avèrent le plus souvent insuffisants ; la capacité de dégager des moyens nouveaux pour faire face aux situations exceptionnelles se heurte aux lourdeurs de la gestion administrative. Ces nouvelles conditions produisent tensions et stress qu'il faut gérer ; c'est à cette occasion que le **nécessaire fonctionnement collectif** déjà mentionné plus haut **permet** d'entretenir la solidarité des équipes, et de **combattre les sentiments d'isolement** des agents exposés à une adversité plus forte.

Dans le travail de « retour d'expérience » et de constitution d'une mémoire de crise qui est souvent (mais pas toujours, ce qui est regrettable) effectué, la tentation est grande de ne retenir que les mesures hors-normes, le dérogatoire, les initiatives d'exception mises en place pour répondre aux situations exceptionnelles ; or il y a là un risque de biais faussant l'analyse : **la crise est d'abord un révélateur de la qualité du service public et de ses agents en temps ordinaire. La crise amplifie les dysfonctionnements et renforce la qualité ou les défauts d'une organisation administrative pré-établie**. La gestion de crise se gagne –ou se perd– d'abord en fonction du **degré de qualité permanent** de la structure.

Pour conclure sur ce point qui nous apparaît essentiel, une administration dispose ou devrait disposer de quatre atouts permanents :

- le **professionnalisme de ses agents** (compétence technique, degré d'implication, sens des responsabilités et de l'intérêt général) ;
- la **qualité du collectif de travail** concerné (et sa cohésion interne particulièrement mise à l'épreuve en temps de crise) ;
- l'**aptitude à prendre des initiatives**, en se saisissant des marges de manœuvre existantes (afin d'adapter en permanence le service public aux besoins individualisés et évolutifs des usagers) ;
- la **capacité à travailler avec d'autres**, à nouer des relations, à **rendre transparente, lisible, l'action publique**.

Ces deux derniers atouts ne sont, le plus souvent, pas reconnus comme dimension essentielle de l'action publique (même s'ils sont mis en œuvre de plus en plus souvent dans les faits). Avant toute mise en place de mesures exceptionnelles supposées répondre à la situation de crise, l'attention portée au renforcement de ces quatre « fondamentaux » de l'action publique nous apparaît constituer une des premières réponses aux problèmes nés de la crise.

## **II- LA GESTION DES SITUATIONS DE CRISE AU SEIN DU MINISTERE : DIAGNOSTIC ET PROPOSITIONS**

Une politique publique doit être lisible, accessible, efficace et cohérente ; elle se doit de répondre aux attentes des citoyens. Ces principes sont exacerbés en situation de crise ; sur la base des diagnostics sectoriels établis (crise viticole, fièvre aphteuse, tempêtes dans le secteur forestier), nous avons analysé leur application et leur déclinaison au sein du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales ; sur ces bases, nous avons élaboré un certain nombre de propositions pour les rendre plus effectifs.

### ***1. être disponibles***

Les victimes des crises, les propriétaires forestiers, les viticulteurs, les éleveurs, les entreprises des filières concernées mais aussi les consommateurs et d'une façon plus générale les citoyens, plus ou moins touchés dans leur vie quotidienne par une crise inopinée qui bouleverse leurs conditions de vie professionnelle ou personnelle, ne connaissent en général pas les causes de ces bouleversements, les subissent sans les comprendre avec un fort sentiment d'injustice. **Leurs attentes de messages d'explication de ce qui se passe, de ce qui va se passer pour eux, ou tout simplement de solidarité ou de sympathie, sont fortes** ; ils veulent qu'on leur parle mais ils éprouvent aussi le besoin de parler. Ces premières demandes qui précèdent des exigences plus précises doivent être traitées... et les premiers interlocuteurs sont le plus souvent les représentants des pouvoirs publics, sur le terrain.

**Dès le début de la crise, il faut être présent**, montrer qu'il y a un pilote, par la présence visible et disponible de décideurs clairement identifiés, par la mise en place (dès le déclenchement de la crise et avant même que des réponses précises puissent être données) d'un accueil téléphonique permanent, voire par la venue sur le terrain des décideurs et responsables (ceux qui détiennent un pouvoir de traiter les effets de la crise), venue qui est une bonne façon de matérialiser et de rendre crédible leur mobilisation.

En général, les fonctions d'écoute et de dialogue sont bien prises en charge au ministère, sans être nécessairement organisées au plan national, et même si elles sont, en général, **peu connues ou reconnues** ; elles sont le fait des agents des services déconcentrés et de leur hiérarchie locale, qui le font avec spontanéité et dévouement. Leur tâche est d'autant plus ardue et ingrate qu'ils ne disposent pas toujours de toutes les informations nécessaires à l'explication de la crise ou de son traitement. Et reconnaissons – nous y reviendrons plus loin – que les services déconcentrés ne sont pas toujours bien associés au processus de décision alors qu'ils détiennent souvent des informations précieuses, notamment pour rapporter la sensibilité et les attentes des secteurs professionnels concernés à la base.

Nous préconiserons donc de mieux prendre conscience, dans la chaîne fonctionnelle de gestion de crise, du rôle indispensable des agents de terrain en matière d'écoute et d'explication ; par ailleurs, la forte **dimension psychologique** développée dans les rapports spécifiques générés par des situations de crises encourage à être circonspect dans les choix des collaborateurs affectés à ces tâches, voire à organiser des **formations particulières** pour ces agents.

Une autre façon de traiter ces demandes d'information consiste à **créer un « numéro vert »** et de constituer un standard de personnes directement rattachées à une cellule de crise ; c'est ce qui a été fait, notamment, pour les crises successives sur le plan sanitaire.

## *2. être efficaces et rapides*

Ces principes d'efficacité et de rapidité sont, bien évidemment les principes majeurs, sur lesquels le ministère est le plus attendu ...et aussi le plus critiqué. Ils se déclinent en une série de recommandations d'organisation tant interne qu'interministérielle que nous allons analyser successivement.

### *21- anticiper, se préparer à la crise*

Nous avons déjà mentionné le fait que **toutes les crises** ne sont pas prévisibles ; mais elles **peuvent** toutes **être préparées**. Réduire autant que possible le champ de l'improvisation est une première source d'efficacité lorsque surviennent les crises

#### *211- organiser une veille*

Prévenir les crises économiques dans le secteur agricole passe d'abord pour les pouvoirs publics par une bonne **veille**, une analyse permanente de l'évolution des marchés, la mise en place de signaux d'alerte, l'utilisation éventuelle des outils réglementaires disponibles en matière d'intervention ; et les **signaux d'alerte** doivent bien sûr être lisibles et accessibles par tous. Mais une bonne organisation économique des filières agroalimentaires concernées participe aussi à la prévention.

Il a été constaté que le dispositif du ministère présente **un** certain nombre de faiblesses sur ce point : le rôle de veille n'est pas suffisamment organisé ; il est trop diffus. Et pour les secteurs qui sont fortement dépendants des marchés extérieurs (comme la viticulture...), l'évolution des marchés à l'exportation n'est pas suffisamment prise en compte.

En fait, les bureaux de l'administration centrale concernée, la DPEI, très impliqués dans la gestion, ne peuvent dégager suffisamment de temps pour l'anticipation et la réflexion ; pourquoi ne pas **laisser ces fonctions aux offices agricoles** qui sont manifestement davantage outillés pour cela ? Cette fonction leur revient d'ailleurs, selon les textes qui les régissent. Mais cela doit être organisé au sens où, avec l'appui du ministère, la collaboration des services concernés (DREE, CFCE, postes d'expansion économiques) doit leur être acquise. Enfin, l'implication, comme soutien, des services déconcentrés est également à encourager ; il y a, en effet, beaucoup à faire pour améliorer les liens entre offices agricoles et services déconcentrés, et l'administration centrale doit favoriser ces liens.

#### *212- instituer des plans de maîtrise*

Autre constat : lors du déclenchement de crises économiques (celles qui peuvent être le mieux anticipées), beaucoup d'improvisations se font jour dans les dispositifs d'intervention alors qu'il est tout à fait concevable, sans être nécessairement exhaustif (il y a toujours l'impondérable) d'élaborer préalablement des **plans de maîtrise et de gestion des crises**.

Ce principe de plans de maîtrise et de gestion peut d'ailleurs parfaitement s'appliquer à toutes les crises, même les plus imprévisibles ; s'apparentant aux plans ORSEC, ces plans ont pour fonction d'organiser le ministère, en interne, en cas de crise : identification du ou des responsables aux

différents échelons, rôle de chacun, circuits d'information et de décision, élaboration d'une « check-list » des mesures à déclencher ou à prendre. Il est essentiel que **ces plans soient ministériels**, c'est-à-dire qu'ils ne se limitent pas à la seule direction d'administration centrale directement concernée ; les administrations à vocation transversale (DAF, DGA, service juridique, service de la communication) ont aussi leur rôle à jouer. L'efficacité de ces plans passe également par une large diffusion, voire dans certains cas (dans les secteurs sensibles ou ceux où les crises sont fréquentes) par une formation spécifique pour les agents plus particulièrement exposés.

Enfin, pour parfaitement entretenir l'efficacité de ces plans, l'organisation **d'exercices de préparation à la crise**, destinés à vérifier que les mécanismes fonctionnent, est à envisager.

### *213- organiser l'expertise*

Lors du déclenchement des crises, il est utile de pouvoir bénéficier de la collaboration de « sachants », c'est-à-dire de personnes, soit qui ont une grande expérience des crises précédentes, soit qui ont une véritable connaissance des spécificités du secteur exposé à la crise (les experts de santé animale particulièrement au fait de la fièvre catarrhale ou de la fièvre aphteuse, par exemple). Or il n'est pas toujours aisé, notamment pour les agents qui ont à répondre à des questions techniques posées par les professionnels, de localiser ces experts rapidement quand la crise est déclenchée ; il convient donc d'établir de façon permanente des **listes de ces experts** par grands sujets et de diffuser une large information quant à sa localisation. On soulignera également la nécessité **d'entretenir la liste de ces experts** ; c'est particulièrement important dans les domaines de santé animale ou de la sécurité alimentaire (la plupart sont aujourd'hui à l'AFSSA) : certaines maladies ou certaines toxi-infections ne sont pas très fréquentes, mais lorsqu'elles se déclenchent, il est essentiel de savoir où sont les spécialistes.

Il a été également constaté des difficultés, aux niveaux des départements, à trouver dans des délais courts, suffisamment d'experts pour l'évaluation des dégâts suite à une crise d'ordre climatique ; là encore, l'établissement préalable de listes départementales est à généraliser.

### *214- anticiper sur le plan financier, clarifier le cadre juridique, développer une formation à la gestion de crise*

Dans le domaine financier, l'anticipation est aussi indispensable même si nous connaissons les réticences du ministère du budget à déléguer par avance des crédits avant qu'une crise n'éclate... Les offices agricoles ont vu, au cours des dernières années, se réduire significativement ce type de crédits. Quand on connaît la lourdeur des procédures d'ouverture de crédits lorsque la crise est à son apogée (nous y reviendrons) et l'impact que les retards d'indemnisation ont sur l'image du service public, on ne peut que regretter cette évolution. C'est un sujet qui sera largement développé plus loin.

Il peut être également procédé, par anticipation, à une réflexion sur le champ de l'indemnisation ; les entreprises, souvent directement frappées par les crises situées plus en amont, relèvent-elles de l'indemnisation publique ?

Une **clarification du cadre juridique, comme son adaptation éventuelle suite à chaque crise** doivent, de même, être opérées dans la mesure du possible (notamment en ce qui concerne les possibilités d'interventions économiques dans les cadres réglementaires nationaux et communautaires existants).

On soulignera également qu'une **formation spécifique à la gestion de crise**, dans les établissements d'enseignement sous tutelle du ministère, nous apparaît utile, plus particulièrement pour les futurs fonctionnaires ; par ailleurs, l'intégration de la gestion de crise dans les plans pluriannuels de formation, comme cela existe déjà dans certains services déconcentrés, est tout à fait souhaitable.



Pour terminer, on remarquera que l'anticipation passe bien sûr par une **bonne exploitation des « retours sur expérience »** retirés des crises vécues précédemment ; ce volet fera l'objet plus loin d'un traitement spécifique.

## 22- porter une attention particulière à la circulation de l'information en interne

Les situations de crise sont propices aux rumeurs ; il faut donc être très attentif au contenu de l'information circulant entre les différents niveaux opérationnels, à sa rapidité, à son interactivité. Il n'y a rien de plus improductif - et stressant pour les agents concernés qui subissent les pressions des professionnels - que des services qui attendent d'autres niveaux les réponses aux questions posées, voire des instructions claires et des informations validées. À l'occasion des tempêtes de décembre 1999, une publication, « Info-chablis », fut créée officieusement au sein de la DERF (une validation officielle aurait demandé trop de temps !) et diffusée par messagerie électronique à l'ensemble des services déconcentrés de façon à les consulter rapidement sur les projets de décrets et de circulaires, d'anticiper des décisions formelles et d'accélérer la préparation de la mise en œuvre des mesures adoptées par le gouvernement ; parallèlement, des flux abondants et réguliers d'informations en temps réel entre l'administration et la plupart des fédérations professionnelles concernées par la crise ont permis de faire émerger rapidement une manière assez proche d'analyser les problèmes et d'identifier des solutions. Cette démarche exemplaire confirme toute l'opportunité à **utiliser l'outil informatique comme outil central de communication interne** (la DGAL a souligné à ce propos, à l'occasion de la crise de la fièvre aphteuse, tout l'intérêt à ce que chaque service concerné reçoive ainsi l'information au même moment), voire externe avec les responsables professionnels.

Il est essentiel, également, que lorsque le ministre lui-même fait des déclarations publiques à l'occasion de la crise, que l'ensemble des services concernés soient immédiatement informés de leur contenu.

On insistera enfin sur l'importance majeure, notamment lors de crises sanitaires qui peuvent avoir des répercussions économiques graves sur nos principaux marchés extérieurs, de **tenir régulièrement informés les postes d'expansion économique** de l'ampleur effective du problème au plan national et surtout des mesures de sécurisation prises (en prenant bien en compte toute l'importance du « contenu » de l'information...) ; en retour, il est essentiel de bien connaître l'impact de ces crises sur les marchés qui les concernent.

## 23- préciser, adapter et utiliser les marges de manœuvre et les procédures

Les situations de crise apparaissent comme des révélateurs de la capacité des décideurs (de tous niveaux) à « relativiser » les règles administratives ordinaires. Les dispositions exceptionnelles devant être prises en situation de crises se heurtent le plus souvent aux règles « intangibles » des normes administratives, budgétaires, tant nationales que communautaires... La crainte de **créer un précédent**, de « mettre le doigt dans un engrenage » empêche de dégager des marges de manœuvre pour les décideurs (même si ceux-ci en ont la responsabilité) aux différents niveaux de gestion de l'administration. Le rapport interministériel SANSON, élaboré suite aux tempêtes de 1999 et à leur impact sur l'ensemble des secteurs économiques, est particulièrement éloquent à ce sujet en dénonçant la « défense des pré-carrés administratifs » et les « viscosités administratives » qui ralentissent considérablement les processus de décision et la mise en application des décisions quand celles-ci sont prises.

La question de l'usage de **circulaires ou de textes réglementaires** (4 décrets, 2 arrêtés, 21 circulaires, 2 notes de services et 1 instruction fiscale pour la seule crise forestière...) reste posée. L'élaboration de ces textes prend beaucoup de temps et leur complexité, souvent induite par le souci d'une grande rigueur administrative, ne les rend pas pour autant adaptés à la complexité des situations de terrain ; elles risquent aussi d'entraver le nécessaire espace d'initiatives des décideurs. On comprend parfaitement qu'il faille donner le maximum de sécurité juridique aux mesures mises en application, et par ailleurs, il n'est pas mauvais que ces textes assurent une bonne coordination des

actions ; mais peut-être serait-il judicieux de ne pas chercher à être trop perfectionniste dès le départ et de procéder par approximations successives pour l'élaboration de ces textes.

Il est manifeste que l'introduction d'une nécessaire souplesse dans la gestion des procédures en cas de crise passe par une conception plus adaptée de la gestion des ressources humaines : il faut que **l'administration sache faire confiance « a priori » à ses décideurs** et que ceux-ci ne soient en fait contrôlés qu'a posteriori après avoir disposé d'espaces de liberté en matière de décisions, chacun bénéficiant du pouvoir adéquat selon sa position dans l'échelle hiérarchique. On rajoutera que lorsque des espaces dérogatoires ont été accordés, ils doivent être assumés par l'ensemble de la chaîne, y compris par les instances de contrôle : on a ainsi vu, à l'occasion de crises, certaines de ces instances reprocher à des agents d'avoir pris telle ou telle décision dérogatoire nécessitée par l'urgence alors que celles-ci avaient été couvertes par la hiérarchie, même au plus haut niveau ; en fait, la chaîne de responsabilité n'intégrait pas les corps de contrôle qui voulaient ignorer la légitimité d'une décision dérogatoire induite par la situation de crise. De tels exemples ne peuvent qu'encourager la « frilosité » de certains agents à l'occasion des crises à venir...

Il est donc nécessaire que **l'autorité publique fixe clairement et par écrit la nature et la durée des procédures dérogatoires consenties**, que l'administration française dans son ensemble puisse entrer dans une logique de **responsabilisation des décideurs**, avec contrôle, jugement, sanction éventuelle a posteriori (ce qui est l'esprit de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001).

La prise en compte par le contexte communautaire des mesures exceptionnelles devant être prises pour traiter une crise et ses effets au plan national reste, encore aujourd'hui, un problème. Il semble que les choses pourraient évoluer suite aux grandes inondations de 2002 qui ont affecté l'Est de l'Europe, avec la perspective de constitution d'un fonds de solidarité communautaire pour faire face aux catastrophes naturelles ou environnementales. Les secteurs qui, notamment, sont gérés par une organisation commune des marchés, ne peuvent bénéficier de soutiens nationaux, même en situation de crise. Toute mesure exceptionnelle doit faire l'objet d'une notification à Bruxelles, et en général, la réponse ne parvient que trop tardivement ; les Etats Membres, face aux situations à traiter dans l'urgence, doivent anticiper, quitte à prendre le risque de demandes communautaires de remboursements. L'organisation communautaire, prochainement à vingt-cinq, a-t-elle la capacité de gérer ces dispositions d'urgence pour l'ensemble de l'Europe ?

#### 24 – améliorer significativement la gestion des ressources humaines en situations de crises

Une des grandes difficultés rencontrées dans l'ensemble des situations de crises et sur laquelle nos interlocuteurs ont particulièrement insisté vient de **l'incapacité du ministère à dégager du personnel** pour soutenir les équipes en place sur-exposées et surchargées. Et le problème est d'autant plus aigu que les effets de la crise sont plus longs. Les responsables des services concernés doivent faire face avec les « moyens du bord », jouant sur le dévouement des agents placés sous leur autorité « jusqu'à ce que la corde casse »... Certains, notamment lors de crises sanitaires, ont pu bénéficier de l'appui des élèves des écoles vétérinaires.

**Cette question de la gestion des surcharges de travail mérite d'engager une véritable réflexion** sur le management des structures du ministère en situation de crise et sur les capacités de réponse de la DGA. On citera plusieurs pistes.

La réorganisation des tâches au sein de la structure administrative concernée pour permettre le **redéploiement des moyens** au bénéfice des actions liées directement à la gestion de crise, est la première réponse. Elle est d'autant plus efficace que la transversalité, les mobilités internes, la cohésion de l'équipe et la qualité du management collectif l'ont préparé.

**L'embauche de vacataires**, à titre exceptionnel et pour une durée limitée, devrait pouvoir être une seconde solution.

La surcharge de travail des agents due à la crise devrait pouvoir être compensée par des moyens diversifiés : heures supplémentaires, primes exceptionnelles, congés récupérateurs... Or il semble que ces moyens soient plus facilement mobilisés dans d'autres ministères que dans le nôtre.

**L'affectation provisoire de personnels de remplacement**, l'utilisation de personnels de haut niveau (conseils généraux, inspection générale), le recours à des compétences spécialisées notamment dans la gestion du stress, l'écoute, le soutien psychologique, l'appel aux stagiaires de nos écoles de formation, comme cela s'est fait dans le domaine vétérinaire, semblent autant de réponses possibles qu'il conviendrait d'affiner pour les rendre opérationnelles.

25- prendre toutes les dispositions pour que la crise cesse au plus vite

**Traiter la crise signifie autant de faire en sorte qu'elle dure le moins longtemps possible que de panser les plaies qu'elle a générées.** Il est manifeste que la demande d'intervention des pouvoirs publics en matière de traitement des effets de la crise (mise en place rapide d'une indemnisation) est particulièrement aiguë. Mais il n'est pas inutile d'insister sur le fait que le premier souci doit être d'éviter, quand c'est possible, que la crise ne se pérennise et de déclencher tous les dispositifs permettant d'agir sur ses causes.

Lors de la crise forestière consécutive aux tempêtes de 1999, la volonté de relancer au plus vite le marché du bois pour stimuler le dégagement des chablis n'a pas été comprise par beaucoup de propriétaires forestiers qui attendaient, en priorité, qu'on s'occupe de l'impact direct des tempêtes sur leur situation personnelle ; leurs demandes étaient, bien sûr, tout aussi légitimes que le fait de stimuler le marché, ce dont ils profiteraient également, mais à plus long terme. C'est en cela que la **simultanéité** des dispositions destinées tant à combattre la crise qu'à mettre en place des indemnisations pour les sinistrés est essentielle.

Là encore, **le rôle des offices agricoles est d'être en première ligne** pour parfaitement identifier, en étroite collaboration avec les professionnels, les dispositions à prendre sur le plan économique pour traiter les causes de la crise et relancer les marchés.

26 - organiser une bonne évaluation des effets de la crise et accélérer les procédures d'indemnisation

En matière d'indemnisation publique en cas de crises, **il revient aux pouvoirs publics d'être rapides, justes, efficaces et précis.** Et – faut-il le rappeler ? - il incombe aussi aux pouvoirs publics d'entretenir, même dans ces situations, la nécessaire rigueur budgétaire qui s'impose à tout usage de crédits publics.

Les professionnels sinistrés attendent des pouvoirs publics une indemnisation rapide ; plus le temps passe, plus les exploitants les plus fragiles risquent d'atteindre un point de non-retour (chaque crise provoque la disparition d'exploitations...). Mais les procédures sont différentes selon que l'on a affaire à des crises climatiques, qui disposent du système des calamités agricoles pour les risques non assurables, et les autres crises. Par ailleurs, rappelons que la « panoplie » des soutiens apportés aux sinistrés intègre notamment, outre des aides directes, des prêts bonifiés et le déclenchement du Fonds d'allègement des charges (FAC) pour les agriculteurs endettés. Le dispositif « agriculteurs en difficulté » (Agridif) est aussi destiné à soutenir les exploitations qui ont été particulièrement malmenées par une crise.

#### *261 – l'évaluation des dégâts*

**Pour toutes les crises**, la rapidité des indemnisations passe d'abord par la **diligence mise à l'évaluation des dégâts** ; or il est parfois très difficile (dans le cas de grosses calamités du type catastrophe naturelle) d'avoir une approche précise, dans un temps court, des dommages ouvrant droit

à indemnisation publique. **Les procédures d'expertise sont longues** (quand les experts ont été trouvés, ce qui n'est pas toujours chose aisée), les déclarations devant être faites par les sinistrés sont souvent fastidieuses ; il est manifeste que des progrès doivent être apportés à ce niveau.

Une bonne façon d'accélérer les procédures d'indemnisations en cas de crises serait de procéder par **ajustements successifs** en fonction d'évaluations des dommages d'abord grossières puis progressivement affinées ; la crise dans le secteur forestier, au cours de l'année 2000 a parfaitement révélé les problèmes rencontrés dans la mise en application de ce principe, a priori évident. Les procédures d'arbitrage budgétaire engagées dans ces situations sont, nous l'avons vu, particulièrement lourdes et difficiles ; et quand une décision d'ouverture de crédits est prise, c'est en général pour un temps déterminé. Il est donc indispensable que les estimations qui permettent la détermination de l'enveloppe budgétaire affectée soient le plus proche possible de la réalité car il est très difficile d'y revenir par la suite : comme le souligne la DERF, dans ce secteur où l'évaluation des dégâts a été très complexe, «il faut reconnaître l'extrême difficulté qu'il y a à faire valoir une priorité budgétaire concernant un événement vieux de plus de dix-huit mois, pour traiter des problèmes qui avaient alors été sous-estimés ».

#### *262 –mettre en place un système d'avances*

Dans l'attente, tant des arbitrages budgétaires que des évaluations définitives, la possibilité de **procéder à des versements d'avances**, par le biais d'un **fonds éventuel d'intervention d'urgence** qui serait constitué au niveau national, devrait être examinée. Un fonds de ce type (le chapitre 46-02 : secours aux victimes de sinistres et de calamités civiles), approvisionné par le budget des charges communes, est utilisé par les ministères de l'intérieur et de l'outre-mer ; doté d'un crédit évaluatif en début d'année et abondé en tant que de besoin par la voie réglementaire, un tel instrument, dont la mise en place serait bien sûr à négocier avec le ministère des finances, pourrait contribuer à répondre à l'objectif recherché.

On connaît, certes, les critiques apportées à une procédure d'avances : sur quelles bases opérer ces avances sachant que l'expertise des dégâts est longue et difficile ? car les demandes éventuelles de reversements en cas de surévaluation des dommages, ne sont pas aisées. Et il est essentiel que les procédures engagées pour le versement d'avances ne freinent pas celles menées pour l'instruction de l'indemnisation définitive.

Mais il nous apparaît que ces arguments, qui peuvent concerner quelques cas (en matière d'éventuelles demandes de remboursements), ne justifient pas le retard apporté à une indemnisation partielle de l'ensemble des sinistrés. **Il est donc essentiel de permettre le versement d'avances**, quitte à en limiter le niveau pour se prémunir des sur-indemnisations.

#### *263 – accélérer les indemnisations du Fonds National de Garantie des Calamités Agricoles (FNGCA)*

**Pour les seules crises climatiques, relevant du régime des calamités agricoles**, des travaux récents<sup>3</sup> ont effectué un diagnostic des dispositifs en place. Le rapport d'évaluation de mai 2000 repose sur une enquête menée auprès des DDAF et relève plusieurs difficultés : formulaires de déclaration individuelle trop complexes, dispositif des seuils d'accès à l'indemnisation mal perçu par les exploitants, système forfaitaire qui présente ses limites avec effets de seuils, système plutôt défavorable aux exploitations non spécialisées, dispositif informatique mal adapté à son objet, besoin de formations spécifiques, etc.

---

<sup>3</sup> Rapport d'évaluation sur la politique de protection de l'agriculture contre les risques climatiques, piloté par M. Bernard Vial, inspecteur général de l'agriculture, en mai 2000 ; rapport de M. Christian Babusiaux sur l'assurance récolte et la protection contre les risques en agriculture, en octobre 2000

Le rapport précise que la réglementation prévoit 190 jours entre l'arrêté de reconnaissance de l'état de calamité agricole et l'arrêté d'indemnisation : en fait, depuis 1980, la moyenne constatée est de 262 jours, mais avec une amélioration très nette ces dernières années (de 300 jours en début de période, on passe à 171 jours en 1997). Et la durée de versement des indemnisations est également longue ; au total, **on estime à 477 jours la période entre la calamité effective** (avec mise en place d'une mission d'enquête) **et la fin de mise en paiement de toutes les indemnisations**. Les réductions de délais constatées au cours des dernières années sont dues à plusieurs facteurs : engagement simultané des phases de reconnaissance et d'indemnisation, acomptes sur les crédits d'indemnisation délégués aux paieries du Trésor Public dès la signature des arrêtés d'indemnisation, simplification du circuit des signatures ministérielles. **Un décret en Conseil d'Etat est actuellement en cours de finalisation** pour traduire les évolutions réglementaires nécessaires à l'accélération et à la simplification des procédures (raccourcissement des délais d'indemnisation par suppression des commissions communales, consolidation juridique du principe de paiement d'indemnisations au fil de l'instruction des demandes individuelles, dès que le caractère de calamité est reconnu).

*264 – Développer d'une part l'assurance, et d'autre part une plus grande implication financière professionnelle*

De son côté, le rapport de C. Babusiaux **pose clairement la question du développement du système assurantiel et simultanément d'une plus grande implication des professionnels dans les dispositifs d'indemnisation.**

À propos des **assurances**, le rapport de Bernard Vial constate que « malgré l'incitation au développement de l'assurance récolte prévue par la loi de 1964 (instituant le régime de garantie contre les calamités agricoles), ce mode de couverture des risques ne s'est pas développé au-delà de l'assurance grêle. Cette assurance existait déjà bien avant la loi de 1964, et très peu de nouveaux produits sont apparus depuis (dégâts dus à la tempête sur certaines cultures, expériences de contrats collectifs gel-grêle en viticulture) ».

L'existence de l'indemnisation publique a certainement joué contre l'émergence de nouvelles solutions assurantielles, et l'offre des assureurs en nouveaux produits est restée pour le moins timide. Mais reconnaissons que l'univers agricole constitue pour les assurances un univers à grands risques : en présence de nombreux producteurs et de multiples façons de produire, comment contrôler à des coûts raisonnables que les dommages déclarés par l'assuré proviennent bien d'un phénomène aléatoire et qu'ils n'ont pas été amplifiés par le comportement de l'assuré qui a pu être enclin à se reposer sur l'assurance et à négliger ainsi les bonnes pratiques ? Comment éviter également que les exploitants les plus exposés à un risque naturel donné soient d'abord ceux qui s'assurent, entraînant ainsi des pertes permanentes pour l'assureur ou des primes exorbitantes pour l'assuré ? Enfin, certains événements climatiques, comme les sécheresses de grande ampleur, peuvent avoir une occurrence généralisée sur le territoire rendant impossible la mutualisation du risque dans l'espace. Seuls quelques secteurs sont mieux pris en charge par l'assurance (viticulture, arboriculture) ; on peut considérer, en revanche, que le secteur des grandes cultures « s'autoassure » pour partie grâce aux aides directes PAC. Enfin, les sociétés d'assurances demandent, de toute façon, que la réassurance soit publique. Malgré toutes ces difficultés, un décret est paru le 23 avril 2002 pour favoriser le développement de l'assurance contre certains risques agricoles.

Il est manifeste, par ailleurs, que la poursuite de l'examen des systèmes de péréquation professionnels est nécessaire ; actuellement, c'est seulement dans la production porcine, où les crises sont cycliques (et où il n'existe pas de dispositifs communautaires de régulation) qu'un système de cette nature existe avec une portée certes limitée (STABIPORC).

Mais, comme cela a été souligné dans la première partie, il nous apparaît que, lors de crises graves, c'est d'abord aux pouvoirs publics que revient la responsabilité de faire jouer la solidarité nationale. C. Babusiaux préconise de **distinguer trois niveaux** selon l'intensité du risque : le **premier** relève de la **responsabilité individuelle de l'exploitant**, le **second** de la **mutualisation entre professionnels**, le **troisième** de la **solidarité nationale**. Il propose que le degré d'intervention

publique soit hiérarchisé en fonction de ces trois niveaux et qu'une épargne de précaution à vocation professionnelle soit développée. Enfin, il estime qu'un **système global de gestion des risques**, incluant les risques climatiques, sanitaires et économiques soit institué.

En revanche, C. Babusiaux exclut trois voies : d'une part, celle d'une assurance sur les pertes de revenu, visant à couvrir tous les risques, car l'assurance et les marchés financiers ne peuvent prendre en charge une couverture globale de l'activité des exploitations agricoles, comme le confirment les expériences étrangères ; ensuite, celle d'une généralisation de l'assurance récolte, car techniquement, beaucoup de risques sont inassurables, sauf soutien massif et permanent de l'Etat à l'assurance ; enfin, celle du recours à l'emprunt, avec par exemple une extension du système des « prêts calamités », car l'endettement de beaucoup d'exploitations est déjà très élevé.

Le travail sur ces propositions est engagé ; il doit, à notre sens, se poursuivre de façon à avoir une **approche plus globale et plus cohérente tant des risques que des systèmes d'indemnisation**.

## 27- organiser un pilotage au plus haut niveau

Cela a déjà été souligné : les administrations souffrent de trop de « viscosités » ; la verticalité de l'organisation et les logiques de chapelle qui en découlent sont de sérieux handicaps en période de crise. Or, au cours de ces périodes, le fonctionnement collectif et la « transversalité » sont des règles essentielles. **Il est donc indispensable qu'une coordination soit mise en place à tous les niveaux** en prenant bien soin de distinguer ce qui relève d'une part de cette coordination, de l'organisation, la mise en cohérence et l'établissement de règles communes, de ce qui d'autre part doit être laissé à l'initiative locale ; tout, notamment, ne peut pas être réglé au sommet et dans beaucoup de crises, « le diable est dans le détail... ».

Le principe, largement éprouvé, des **cellules de crise** nous apparaît opportun et efficace ; leur composition doit être légère (peu de monde, mais des personnes bien représentatives des différents services impliqués tant dans la collecte d'informations que dans la mise en application des décisions) et stable (toujours les mêmes participants). Il convient de ne pas négliger les **cellules de crises ouvertes aux professionnels**, de format différent, mais qui doivent impliquer l'ensemble des organisations représentatives de la filière (ne pas oublier les entreprises de transformation et de mise en marchés qui sont toujours affectées par une crise déclenchée plus en amont, et qui peuvent avoir un rôle positif pour faciliter le dégagement des marchés et aider ainsi à la sortie de crise). Enfin, on soulignera toute l'importance, pour ces cellules de crises, de pouvoir disposer de salles spécifiquement équipées (téléphone, informatique) et pré-affectées à la gestion de crise.

L'échelon le plus élevé de traitement des crises, pour les crises majeures, est bien sûr celui du **Premier ministre** ; le quotidien des relations interministérielles est très souvent inadapté aux situations de crises. Il est donc indispensable qu'une coordination centrale ad hoc, mais surtout une impulsion générale soit assurée à ce niveau ; **tous les ministères, en effet, ne vivent pas l'urgence de la crise comme le ministère directement concerné**, et ce dernier se voit souvent opposer à ses demandes spécifiques et devant être traitées dans l'urgence, des procédures administratives classiques. Le rapport LESBATS, du Conseil Economique et Social, sur les tempêtes de décembre 1999 met particulièrement en avant ce problème. Comme nous l'avons vu, les dérogations sont souvent nécessaires et le pouvoir de décision et d'impulsion de Matignon est le plus souvent indispensable. Cela concerne en premier lieu les questions budgétaires, bien sûr, mais beaucoup d'autres exemples peuvent être relevés : le cas du refus de l'administration des douanes de communiquer au ministère de l'agriculture les déclarations de récoltes viticoles, alors que c'était le moyen d'accélérer le traitement des indemnisations des viticulteurs lors des inondations de 1999, est significatif ; mais on peut aussi citer la prise en compte par le ministère de l'Equipement des contraintes de transport de bois suite aux chablis de 1999, ou la nécessaire coordination des trois ministères concernés en cas de crise alimentaire (dioxine, ESB, listérioses) pour la communication externe.

Les autres niveaux ont également besoin de « pilotes » : pour **faire vivre la transversalité** au niveau du ministère, l'implication du **cabinet du ministre** est souvent indispensable ; là encore,

l'urgence et de la nécessaire adaptation des procédures ne sont pas perçues de la même façon selon les directions ; l'implication de la DGA pour les questions de gestion de surcharge de travail, le rôle déterminant de la DAF pour faciliter et accélérer le traitement des questions financières, la coordination DPEI-DGAL pour traiter les volets économiques des crises sanitaires plaident pour une coordination par le cabinet.

Le **niveau du terrain** doit également faire l'objet d'une **coordination** et celle-ci relève **du préfet** ; lors de crises territorialisées comme celle de la fièvre aphteuse, on a pu ainsi constater la place stratégique de l'autorité préfectorale. A ce propos, lorsqu'une cellule de crise est constituée au niveau départemental, rassemblant les services départementaux concernés, il est suggéré de prendre également les avis des experts techniques qui sont parfois négligés, soit en intégrant ces experts dans la cellule de crise, soit en créant à côté une cellule ad hoc.

La question d'un échelon intermédiaire entre le niveau ministériel et le niveau départemental est fréquemment posée ; **le principe de cet échelon, régional**, est avancé parce que le niveau central est parfois trop noyé dans une multitude d'informations qu'il n'a pas la capacité de traiter et qu'une « décantation » intermédiaire est nécessaire. Par ailleurs, les coordinations interdépartementales sont souvent utiles pour éviter trop de différences ou de distorsions lorsqu'une crise affecte plusieurs départements. En revanche, la bonne efficacité de ce niveau intermédiaire supposerait qu'il ait autorité hiérarchique sur le niveau départemental, mais le sujet dépasse largement le cadre de ce rapport.

On soulignera, en conclusion, que **la transversalité ne peut être efficace que si la circulation verticale de l'information est bien assurée**, dans les deux sens : comme cela nous a été dit, lorsqu'un accord interministériel est décidé au plus haut sommet de l'Etat, il n'est pas nécessairement et spontanément compris à la base...

## 28- organiser le « retour sur expérience »

**Toute crise doit faire l'objet d'un bilan, d'un « retour sur expérience »** élaboré par le ou les agents qui ont été directement impliqués dans la gestion de la crise ; il peut d'ailleurs être fait appel (ce fut le cas pour les tempêtes dans le secteur forestier) à des structures d'audit externe. Ces bilans doivent, bien sûr, relater la **séquence précise des faits et des décisions** (un journal par exemple) ; mais soulignons que la connaissance des **raisons** ou des difficultés **qui ont conduit à telle ou telle décision est également très précieuse** pour celui qui se trouve confronté à des prises de décisions rapides en situations inopinées.

Remarquons, enfin, que la première des sagesse, pour mieux prévenir les éventuelles crises suivantes et parce que l'information est précieuse, est d'**évaluer le coût global de la crise**, tant pour la collectivité publique que pour l'ensemble des agents économiques.

Ces bilans ont été faits pour le volet sanitaire de la fièvre aphteuse ou pour les tempêtes ; en revanche, ce n'est pas une pratique courante pour les crises économiques. En fait, il n'y a pas d'apprentissage « organisé » (facteurs déclenchants, séquences de la crise, effets économiques et sociaux...) des crises économiques ; quand on veut en savoir plus sur une crise passée, on se réfère en général aux seuls articles de presse ; de plus, aucune commande spécifique n'est faite aux services déconcentrés qui sont pourtant, en général, en « première ligne ». De même, si en matière sanitaire, les retours d'expérience existent, ils ne concernent pas les volets économiques et financiers.

Certes, l'enregistrement de « l'histoire de la crise » se heurte à des problèmes variés : incompréhension ou sous-estimation de l'intérêt (certes différé) d'une telle pratique, accaparement par des tâches dans l'urgence de la crise, puis oubli ; difficultés méthodologiques ; caractère dérogatoire de certaines procédures ou décisions. La réalité de ces difficultés impliquerait sans doute que **ce retour sur expérience soit rendu obligatoire** pour l'ensemble des structures concernées ; et sachant en revanche, qu'en sortie de crise, les équipes ont plutôt besoin de « souffler », il ne serait pas inutile de fournir en soutien à ces structures des protocoles, et de mobiliser les écoles, les organismes de recherche et les services d'inspections du ministère.

Enfin, il est essentiel qu'après chaque grande crise, le bilan soit **largement diffusé à l'ensemble des directions et des services déconcentrés du Ministère** ; l'apprentissage doit être collectif et il y a beaucoup à puiser comme informations d'intérêt général dans les expériences particulières de crises. Il est regrettable que la diffusion se limite souvent à la seule direction la plus concernée. Enfin, il est également indispensable que tous **ces bilans soient stockés en un seul lieu** pour tout le ministère, lieu connu de tous, et non éclatés en plusieurs lieux connus des seuls initiés.

### ***3 -être lisibles***

Une politique publique doit être lisible et crédible ; l'un va avec l'autre, car une politique que l'on ne comprend pas n'inspire pas confiance. C'est particulièrement important en situation de crise où **la confiance** est certainement l'un des facteurs majeurs de restauration de la sérénité. Et la lisibilité passe autant par le contenu même de la politique qui est menée, que par la façon dont on l'explique aux citoyens.

#### **31-Une communication assurée au bon niveau**

D'une façon générale, en période de crise, **les attentes de compréhension tant des phénomènes qui ont déclenché la crise que des mesures qui sont prises et qui seront prises sont fortes ; et les pouvoirs publics ont l'impérieux devoir de répondre à ces attentes.** Le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales a, en la matière, une grande pratique, sans pour autant que celle-ci soit véritablement organisée. Il n'existe aucun écrit qui précise ce que doit être la communication en temps de crise, et qui doit s'en charger. Il est vrai que la sensibilité des questions de communication, notamment à l'occasion de crises, les conduit à être gérées directement par le ministre ou son cabinet ; par ailleurs, même si des principes généraux s'appliquent à toutes les situations, les méthodes sont très différentes selon que la crise est d'ordre strictement professionnel ou qu'elle touche directement le grand public (cas des crises qui mettent en jeu la santé publique). C'est pourquoi nous réserverons aux crises concernant la sécurité alimentaire un traitement spécifique.

Nous avons déjà évoqué, en en regrettant l'insuffisance de reconnaissance et d'organisation, les **dispositifs mis en place sur le terrain, par les services déconcentrés**, pour se rendre disponibles face à la multitude de questions qui fusent au plus fort de la crise ; rappelons simplement ici toute l'importance que **ces équipes soient régulièrement informées par réseau informatique des décisions prises ou planifiées et de l'état des procédures engagées au niveau central.** Par ailleurs, il convient de ne pas négliger les liens, nécessairement renforcés, avec les organisations professionnelles, qui ont un grand pouvoir pour synthétiser l'information et la faire passer à leurs adhérents.

**Au-delà de cette communication de fond, permanente, toute crise majeure doit être l'occasion pour le ministre lui-même de faire passer les grands messages, et cela lui revient plutôt qu'à tout haut fonctionnaire d'administration centrale : c'est la reconnaissance naturelle de la prééminence du politique sur l'administratif ; c'est à lui que revient également le devoir de rétablir la confiance, ce dont l'ensemble de son administration bénéficiera.**

Il apparaît qu'une communication à un échelon intermédiaire, en général au niveau départemental, est également nécessaire surtout lorsqu'elle est destinée à l'opinion publique, sachant que la communication ministérielle risque d'être trop générale et que la communication « de terrain » est plutôt d'ordre individuel ou professionnel en fonction de situations spécifiques. Dans ce cas, une parfaite coordination, par le préfet est indispensable, et, bien évidemment, une telle communication doit parfaitement s'inscrire dans le cadre de la communication nationale.



### 32- Le cas particulier des crises liées à la santé publique

C'est à l'occasion des crises touchant à la santé publique, et par voie de conséquence concernant l'ensemble de l'opinion publique, que les problèmes de lisibilité sont les plus aigus. Sur la bases des différentes crises sanitaires récentes, plusieurs leçons sont, à notre sens, à tirer.

Tout d'abord, et dans le prolongement de ce qui vient d'être écrit, le **rôle du décideur politique doit être parfaitement identifié** et mis en avant : la personnalité de l'homme ou de la femme politique s'impose face au caractère impersonnel de l'administration, organisation à pouvoir fort mais diffus. La clarification des rôles, entre le ministre, son administration et les experts scientifiques, est indispensable ; elle constitue le fondement de la lisibilité et des rapports de confiance qui devront être instaurés pour sortir de la crise.

Au cœur de la problématique, dans ces situations de crises sanitaires, se trouve **le risque**. Et tout ce qui concerne le risque doit absolument être rendu **transparent** ; la confiance du citoyen « majeur et responsable » passe par là (et on connaît les dégâts causés, et les crises à retardement provoquées, par une information d'abord cachée puis ensuite révélée).

Une première étape est d'**évaluer ce risque**, de la façon la plus objective qui soit aux yeux du citoyen. **Cela revient aux experts**, qui ont ce pouvoir autonome au sein de l'AFSSA, et qui ont aussi le pouvoir de communication de leurs avis, en toute indépendance, sans intérêts liés. L'objectivation du risque dans le domaine alimentaire n'est, bien sûr, pas nécessairement faite pour rassurer, surtout quand il s'agit de dire qu'il existe. Mais c'est en tout cas une façon de dire qu'il n'est pas caché, ce qui provoquerait un autre type d'inquiétudes, plus déstabilisantes individuellement et surtout collectivement. Il n'est pas inutile de souligner à ce propos, outre la nécessité de rédiger des avis lisibles par le commun des mortels, toute l'importance des mots utilisés dans la rédaction de ces avis destinés au grand public ; on a souvent vu certains termes provoquer des réactions inattendues parce que ceux ci, sortis de leur contexte, renvoient à d'autres domaines culturels (c'est le cas de « génétiquement modifié », comme cela avait été le cas, il y a quelques années pour résonance magnétique nucléaire », remplacé ensuite par « imagerie par résonance magnétique »...).

L'autre étape est de **gérer ce risque**, et cela revient aux politiques, donc aux ministres. Cela a souvent été dit lors de la création de l'AFSSA et dans le cadre des différentes commissions parlementaires qui ont traité des questions de sécurité alimentaires, « si le politique doit se fonder, pour préparer sa décision, sur l'analyse du scientifique, il est le seul à pouvoir décider. Il ne doit pas chercher à se retrancher derrière le scientifique, et ne saurait se substituer à lui ».

Faut-il rappeler, également, que **toute communication institutionnelle doit être coordonnée** ? Il n'y rien de pire que des communications désordonnées et contradictoires pour entretenir l'inquiétude ; cette charge revient aux différentes structures de coordination mentionnées plus haut.

Enfin, et nous l'avons déjà souligné dans la première partie, il est malgré tout très difficile de rassurer quand le doute est inscrit dans la conscience collective : dès lors qu'une rumeur occupe tout le terrain, la capacité à développer une pédagogie objective et « constructive » est limitée. Et si le consommateur se sent dupé (cas de fraudes, de négligences), il est ardu en période de crise de lui demander de croire aux messages rassurants, car il ne sait plus à qui se fier (de même qu'on ne peut pas dire que le train est le moyen de transport le plus sûr, le jour où un train a déraillé).

### 33- Importance d'une communication hors période de crises

Pour conclure sur ces points concernant la lisibilité des politiques publiques, on ne peut qu'insister sur **toute l'importance d'une communication permanente, hors période de crises**, notamment dans les domaines de la sécurité alimentaire, pour renforcer la confiance dans les dispositifs mis en place de façon permanente. Même si les médias sont alors moins attirés par

l'information « basique », bien loin du sensationnel qui les accroche lors des crises, il y a plusieurs autres façons de faire passer des messages sur les dispositifs de sécurisation des consommateurs, sur les contrôles opérés et sur leurs résultats (on devrait plus insister sur le nombre de procès-verbaux établis et sur les suites qui leur sont données), et sur les dispositifs de traçabilité. Les relais professionnels sont souvent très utiles (voir le travail fait par le Centre d'Information des Viandes) ; et par ailleurs, tout ce qui favorise la bonne information permanente du consommateur sur la qualité des produits, leur origine, leur mode d'élaboration ou leur composition, facilite la gestion des crises.

## **CONCLUSION**

Les crises révèlent, voire exacerbent les qualités ou les défauts d'une organisation ; elles permettent ainsi à l'administration concernée, en les mettant plus en lumière, de mieux traiter les dysfonctionnements structurels. Et puisque en période de crise, le temps se trouve accéléré, l'apprentissage professionnel est lui-même stimulé. La compétence du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, particulièrement exposé, est incontestable et reconnue, profitant pour partie des apports bénéfiques des crises successives. Le ministère a su mettre en place des mécanismes destinés à prévenir les crises, et à les traiter.

Mais ne négligeons pas le fait que c'est au moment des crises que les attentes des professionnels et d'une façon plus générale des citoyens, sont les plus fortes et que les jugements portés sur l'efficacité du ministère sont les plus incisifs. Il nous apparaît donc essentiel de mieux faire rentrer, de façon plus explicite, les principes de gestion de crise dans le management et dans l'organisation du ministère. C'est pourquoi nous estimons que la meilleure façon de conclure est de recenser exhaustivement les propositions qui ont été faites tout au long de ce rapport.

### ***I – Être disponibles***

- 1-mettre en place au niveau des services déconcentrés un accueil téléphonique permanent, et, dans le cas de crises concernant l'opinion publique, un numéro vert.
- 2-mieux prendre en compte le rôle indispensable des agents de terrain en matière d'écoute et d'explication (leur donner de l'information).
- 3-traiter la dimension psychologique des rapports engendrés par une situation de crise (notamment vis-à-vis de l'extérieur) et au besoin organiser des formations pour les agents en charge des rapports avec les sinistrés.

### ***II – Être efficaces et rapides***

- 4-donner explicitement la fonction de veille économique aux offices agricoles, et l'organiser avec les partenaires concernés (services déconcentrés, CFCE, DREE, postes d'expansion économique).
- 5-mieux prendre en compte les marchés à l'exportation dans la fonction de veille économique.
- 6-impliquer plus explicitement les services déconcentrés dans la fonction de veille économique.
- 7-élaborer de façon permanente, sectoriellement ou non, des plans de maîtrise et de gestion de crises : identification du ou des responsables aux différents échelons, rôle de chacun, circuits d'information et de décision, élaboration d'une « check-list » des mesures à déclencher ou à prendre. Ces plans doivent être ministériels, c'est-à-dire intégrer l'ensemble des directions concernées (et pas seulement les directions directement en charge de la crise ; impliquer les directions à vocation transversale).
- 8-organiser des exercices de préparation à la crise.
- 9-élaborer de façon permanente et entretenir la liste des experts par grands sujets (experts scientifiques dans le champ sanitaire, experts techniques ou économiques, personnes ayant vécu des crises spécifiques) ; de même, établir et entretenir les listes départementales des experts en charge de l'évaluation des sinistres.
- 10-clarifier la position du ministère quant au champ de l'indemnisation publique, notamment vis-à-vis des entreprises des filières agroalimentaires.

11-préciser, et adapter suite à chaque crise, le cadre juridique d'intervention du ministère ou, par extension, des pouvoirs publics (notamment vis-à-vis des textes communautaires).

12-développer une formation spécifique à la gestion de crises dans les établissements d'enseignement sous tutelle du ministère et généraliser l'intégration d'un volet « gestion de crise » dans les plans pluriannuels de formation des services.

13-amplifier l'usage du vecteur informatique pour faire circuler l'information en situation de crise ; penser à créer des outils spécifiques (quotidien de crise).

14-toute déclaration publique du ministre doit faire l'objet d'une très large diffusion dans l'ensemble du ministère.

15-organiser en situation de crise une relation spécifique et active avec les postes d'expansion économique.

16-veiller, autant que faire se peut, à ne pas élaborer des textes trop denses, trop perfectionnistes en situation de crise ; procéder plutôt par d'éventuels ajustements successifs.

17-préconiser la création d'espaces de liberté pour les décideurs en situation de crise, avec contrôles a posteriori.

18-formaliser, par écrit, les espaces dérogatoires exceptionnels accordés en situation de crise et les communiquer aux instances de contrôle.

19-la question de la gestion des ressources humaines (surcharges de travail notamment) en situation de crise doit faire l'objet d'un travail de réflexion et de décisions rapides : redéploiements de moyens, embauches de vacataires, heures supplémentaires, congés récupérateurs, personnels de remplacements, appel au soutien des conseils généraux et de l'inspection générale.

20-alléger les procédures de déclaration de sinistre par les sinistrés.

21-procéder à une évaluation des dégâts par ajustements successifs.

22-mettre en place le versement d'avances par le biais d'un fonds d'intervention d'urgence pré-financé.

23-veiller à la sortie rapide et à la bonne application du projet de décret en Conseil d'Etat instaurant des mesures de simplifications administratives et des adaptations réglementaires du régime des calamités agricoles.

24-poursuivre le travail engagé sur la base des propositions du rapport de C. Babusiaux sur le développement de l'assurance, et sur une plus grande implication des ressources professionnelles dans les indemnités versées suite aux sinistres.

25-travailler à une approche globale et cohérente des dispositifs d'indemnisation quelle que soit la nature de la crise.

26-renforcer le principe de création de cellules de crises et prévoir des locaux pour leur installation.

27-ne pas négliger le rôle et la place des professionnels dans les cellules de crise, et par extension, dans la gestion des crises.

28-pour toute crise majeure, l'implication de Matignon comme instance de coordination interministérielle semble indispensable.

29-faire vivre la transversalité au sein du ministère, en situation de crise, par une coordination par le cabinet du ministre, ou par la nomination d'une personne ad hoc.

30-la coordination départementale des services concernés relève naturellement des préfets.

31-veiller à la constitution d'un échelon régional de coordination en situation de crise.

32-en situation de crise, la transversalité de fonctionnement entre ministères, directions ou services n'est efficace que si la circulation verticale (dans les deux sens) de l'information est bien assurée.

33-toute crise doit faire l'objet d'un « retour sur expérience » formalisé :

- ce bilan doit relater la séquence précise des faits et des décisions, mais également les raisons qui ont conduit à une décision.
- ce bilan doit intégrer le coût global de la crise.
- ce bilan doit être obligatoire, mais doit être assisté (soutien des services d'inspection, des établissements d'enseignement ou de recherche, voire de sociétés d'audit externe).
- ce bilan doit être largement diffusé à l'ensemble des directions et des services déconcentrés.
- l'ensemble des retours d'expérience doit être stocké en un seul lieu, connu de tous.

### **III – Être lisibles**

34-toute crise majeure doit être l'occasion pour le ministre lui-même de faire passer les grands messages ; c'est la reconnaissance naturelle de la prééminence du politique sur l'administratif.

35-veiller à une communication plus détaillée aux niveaux déconcentrés sous l'autorité du préfet.

36-à l'occasion de crises concernant la santé publique, les rôles respectifs des décideurs politiques (gestionnaires du risque) et des experts scientifiques (évaluateurs du risque) doivent être parfaitement identifiés.

37-développer une communication de fond, permanente, en période « hors crise », sur les dispositifs mis en place par les pouvoirs publics pour assurer la sécurité du consommateur, sur les contrôles opérés et sur les résultats de ces contrôles (nature et nombre de procès-verbaux).

#### **Annexe 1 : Résumé du rapport particulier sur la FIEVRE APHTEUSE<sup>4</sup>**

*Avec seulement deux foyers apparus en France, l'épidémie de fièvre aphteuse de février-avril 2001 peut être considérée comme une grande réussite en matière de maîtrise de crise sanitaire, essentiellement grâce à une grande rapidité de réaction.*

*Bien que sans commune mesure avec ce qui s'est alors passé au Royaume-Uni, cette crise a cependant été une épreuve pour les services centraux et déconcentrés concernés du Ministère de l'Agriculture.*

*Des mesures visant, notamment, l'amélioration des moyens logistiques, le renforcement temporaire en personnel des cellules de crise, l'établissement de bases juridiques plus solides, la pérennisation de la qualité de l'expertise, sont nécessaires pour permettre de mieux se préparer aux crises, puis de les affronter dans de meilleures conditions.*

*De plus, les modalités de lutte devront prendre des formes adaptées aux nouvelles attentes de la société, car la réussite de l'éradication ne doit pas masquer les réactions de l'opinion vis à vis des images de bûchers véhiculées par les médias.*

*Il ne s'agit pas là seulement d'améliorer la communication externe (ou plutôt sa lisibilité) : l'abattage de plusieurs dizaines de milliers d'animaux, l'impact financier de la crise (15 millions € au seul titre des indemnisations directes), les effets collatéraux des restrictions de déplacement et les conséquences économiques en matière de commerce extérieur (l'embargo s'est prolongé pour les espèces sensibles bien au-delà des durées prévues par la réglementation internationale) conduisent les auteurs à proposer des évolutions qui sont en complète cohérence avec les récentes décisions européennes en matière de lutte contre la fièvre aphteuse.*

#### **Annexe 2 : Résumé du rapport particulier sur « les conséquences des tempêtes de décembre 1999 sur la forêt et la filière bois<sup>5</sup> »**

*Les 26 et 28 décembre 1999, la France est frappée par deux tempêtes d'une exceptionnelle puissance ; la tourmente touche une forêt française en pleine croissance et entraîne des dégâts considérables. Pour le*

<sup>4</sup> Rapport particulier établi par Roger BARRALIS, François ROUSSEL, Jean-Marie TRAVERS.

<sup>5</sup> Rapport particulier établi par Michel DESCHAMPS

*Ministère, il s'agit de faire face à toute une série de tâches très diverses : rétablir l'accès aux massifs forestiers et la sécurité de circulation, ramasser, stocker dans de bonnes conditions phytosanitaires et transporter les bois tombés et favoriser leur commercialisation, aider les communes forestières, et enfin reconstituer les forêts dévastées et renouer avec un développement dynamique de la filière bois.*

*Le « Plan gouvernemental en faveur de la forêt et de la filière Bois », conçu comme « une boîte à outils » évolutive, est rendu public le 12 janvier 2001. Il est séquencé en deux phases :*

- une phase d'urgence, prévue de 12 à 18 mois (récolte et valorisation du bois chablis),*
- une phase de traitement, aux engagements budgétaires étalés sur 10 ans (aide aux investisseurs et actions structurant la gestion forestière).*

*La mise en œuvre de ce dispositif a entraîné une très forte activité réglementaire de l'administration (4 décrets, 2 arrêtés, 21 circulaires, 2 notes de services...).*

*Un travail considérable a été entrepris pour constituer une véritable mémoire de crise ; il apparaît que la qualité du travail accompli conduit à faire en sorte qu'il ne reste pas au seul usage des « forestiers ».*

*12 enseignements principaux ont été tirés de la gestion de cette crise :*

- l'urgence d'être présents (présence des décideurs, accueil central),*
- la nécessité d'une circulation interne d'informations « off »,*
- la nécessité de préciser et d'utiliser les marges de manœuvre pour les décideurs (avec clarification des procédures dérogatoires),*
- rôle essentiel de Matignon (arbitrages et coordination),*
- la place majeure des experts,*
- la mise en œuvre effective de l'interministérialité,*
- le rôle complémentaire des collectivités territoriales,*
- la nécessité de renforcer les structures exposées face aux surcharges des tâches des personnels,*
- la place de la communication et du rapport aux médias,*
- le besoin d'accélérer les procédures de décision,*
- la nécessaire élaboration de plans prévisionnels d'action,*
- l'importance d'une mémoire de crise et du retour sur expérience.*

### **Annexe 3 : Résumé du rapport particulier sur la « gestion des crises viticoles<sup>6</sup> »**

*La crise viticole de type « Languedoc-Roussillon » est une crise structurelle mais elle a des épisodes plus apparents et plus médiatisés qui se renouvellent régulièrement. Elle est latente entre ces épisodes.*

1. Les services déconcentrés ont besoin d'anticiper la venue des épisodes publics de la crise et d'être préparés à les affronter :

*Pour l'instant aucun rôle de veille n'est clairement confié à une structure interne ou externe au ministère. L'ONIVINS apparaît comme la seule structure qui a la capacité et les moyens, pour exercer un rôle de veille en direction des services déconcentrés. Le ministère doit explicitement lui confier ce rôle.*

*Un échelon central permanent de prévention (et de suivi) des crises viticoles semble indispensable. Il n'existe pas actuellement. Il devrait être dirigé par un membre du Cabinet du Ministre ou un haut fonctionnaire. Le secrétariat de cet échelon central serait assuré par un cadre de la DPEI qui aurait dans ses attributions la prévention et la gestion des crises économiques.*

*Le ministère doit élaborer des plans de maîtrise des crises viticoles (PMCV) qui lui éviteront d'être pris de court au moment où la crise « explose ». Actuellement il n'y a aucun document établi pour définir le rôle de chacun ou les circuits à activer en cas de crise.*

---

<sup>6</sup> Rapport particulier établi par Jean-Jacques BENETIERE et Pierre-Gérard CAILLY

*Les PMCV seraient testés au moyen d'exercices de crise. Dès sa prise de fonction, chaque nouveau responsable de service déconcentré concerné par les productions viticoles recevrait **une courte formation au PMCV auprès d'un responsable expérimenté** en ce domaine qui servirait de référent ou de tuteur.*

*Pour que les services puissent réagir efficacement à une crise, il est nécessaire d'avoir des équipes aptes à faire face comportant quelques agents expérimentés dans ce domaine.*

***Une formation pour le personnel** des services d'économie agricole serait également mise au point et proposée aux agents intervenants potentiels. Une initiation aux caractéristiques les plus fréquentes des crises serait présentée à tout nouvel agent affecté dans un service déconcentré à probabilité reconnue de se trouver en situation de crise.*

*Les contacts avec la presse et les autres médias devront être soigneusement préparés*

## **2.- Lors du développement de la crise, agir avec calme et méthode**

*Le responsable de service s'appuierait sur le PMCV, répartirait les rôles entre tous les agents du service. Il coordonnerait les actions de sa cellule locale de crise. Il mettrait en place et dirigerait en relation avec le Préfet **un poste de commandement de crise (PCC)** où aboutiraient les moyens de communication et les renseignements recueillis.*

*Il informerait au fur et à mesure les responsables de l'Administration départementale avec lesquels il aurait préalablement pris contact pour **définir un système efficace de communication locale et une méthode d'action**. Il informerait également les responsables régionaux et nationaux du ministère, en temps réel.*

*Il aurait à **désigner un adjoint de crise** qui le remplacerait lorsqu'il serait absent du PCC,*

## **3.- Après la crise, garder la mémoire des faits et préparer des réponses aux causes des crises**

*Il n'y a pas actuellement d'enregistrement organisé des éléments des crises viticoles au ministère.*

***Un relevé des aspects successifs de la crise et de ses effets** économiques, sociaux, professionnels immédiats ou prévisibles serait établi au plus tard dans la semaine qui suit la fin de la crise ouverte.*

***Des personnes ressources** pourraient être désignées pour venir aider le directeur départemental à élaborer le bilan de la crise sous tous ses aspects et analyser avec lui les faits d'une manière méthodique*

***Une analyse des causes** directes et des éléments déclenchants de la crise serait jointe au relevé et transmise au Préfet, au DRAF, à la DPEI, à l'ONIVINS et au cabinet du Ministre. **Des mesures d'améliorations ou des propositions de solutions** aux questions posées par les professionnels agricoles seraient présentées aux niveaux compétents du ministère.*

*Ces relevés, analyses et propositions seraient conservés au niveau local et central pour **constituer une mémoire des crises**.*

*L'échelon central s'assurerait régulièrement que les propositions retenues sont suivies d'effets et que les démarches nécessaires à leur réalisation ont été effectuées ou sont en cours.*

*Les orientations évoquées ci-dessus devront être reprises point par point pour entrer dans les précisions indispensables : une mission préparatoire pourrait être confiée au COPERCI à cet effet :*

# **L'APPLICATION DES REGLEMENTS COMMUNAUTAIRES RELATIFS AU DEVELOPPEMENT RURAL PAR NOS PARTENAIRES DE L'UNION EUROPEENNE<sup>1</sup>**

## **INTRODUCTION**

Dans le cadre de la réforme de la politique agricole commune, le rapport de la Commission « Agenda 2000 », approuvé par le Conseil européen de Berlin en mars 1999, a eu pour ambition de doter l'Union européenne d'une politique de développement rural, qui deviendrait le 2<sup>ème</sup> pilier de la PAC. Dans le même esprit, Agenda 2000 ouvre aux Etats-membres la possibilité de subordonner à des exigences environnementales le versement des aides directes et celle d'appliquer une modulation de ces aides en affectant le produit au développement rural.

Avec le plan de développement rural national que, conformément aux règlements communautaires, elle a établi, et fait agréer par la Commission, pour la période 2000 à 2006, la France a redéfini la politique qu'elle menait en ce domaine et y a apporté d'importantes modifications. Elle a, en particulier, introduit, au lieu et place des anciennes mesures agri-environnementales, le contrat territorial d'exploitation. Elle a également expérimenté la modulation des aides directes.

Cette étude a pour objet d'examiner, au regard des ambitions proclamées par Agenda 2000 et par comparaison avec l'expérience de notre pays, comment nos partenaires ont mis en œuvre les nouveaux règlements communautaires en matière de développement rural.

Cette note s'appuie principalement sur les contributions demandées au printemps 2002 aux attachés agricoles français en poste dans les pays de l'Union européenne et sur les renseignements recueillis auprès des services de la Commission. Elle a été élaborée avec le concours d'un groupe de travail réunissant des représentants des directions concernées du ministère et du CNASEA et des membres de l'inspection générale de l'agriculture.

Après un rappel du cadre communautaire, ce rapport examine successivement pour nos différents partenaires de l'Union européenne :

- l'importance du 2<sup>ème</sup> pilier de la PAC,
- le niveau géographique de la programmation des actions de développement rural,
- l'orientation des mesures qu'ils ont prises,
- et les perspectives qu'ils se fixent.

## **I<sup>ère</sup> PARTIE : LE CADRE COMMUNAUTAIRE DE LA POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT RURAL**

Agenda 2000 propose de construire une nouvelle politique de développement rural qui fournirait un « cadre cohérent et durable garantissant l'avenir des zones rurales de l'Union européenne ». Outre la programmation financière pluriannuelle qui devient la règle pour les fonds communautaires, cette politique reposerait sur les principes suivants :

---

<sup>1</sup> Rapport coordonné par M. Henri-Pierre CULAUD, inspecteur général

- multifonctionnalité de l'agriculture, ayant, au-delà de la production de denrées, des fonctions variées, notamment sociales et environnementales,
- approche multi-sectorielle et intégrée de l'économie rurale, qui ne peut plus reposer sur la seule agriculture et dont le développement doit faire appel aux diverses activités économiques,
- flexibilité basée sur la subsidiarité et favorisant la décentralisation et les partenariats locaux,
- transparence dans l'élaboration et la gestion des programmes.

## **1.A – CADRE REGLEMENTAIRE**

À la suite de l'accord de Berlin sur Agenda 2000, les règles relatives au développement rural ont été précisées dans plusieurs règlements communautaires, en particulier le règlement 1257/99 relatif au soutien du FEOGA au développement rural et le règlement 1260/99 portant dispositions générales sur les fonds structurels. Le développement rural s'inscrit ainsi dans le cadre de la politique agricole commune, mais également dans celui de la politique structurelle régionale.

Les principales modifications introduites par ces textes sont les suivantes :

- Le règlement 1257/99 regroupe dans un seul et même texte les mesures qui figuraient auparavant dans neuf règlements différents. Il s'agit, pour l'essentiel, des mesures « classiques » de la politique structurelle (modernisation des exploitations, installation des agriculteurs, amélioration des structures de transformation ou de commercialisation...) et des mesures d'accompagnement de la réforme de la PAC instituées en 1992 (mesures agri-environnementales, préretraite, boisement des terres agricoles) ; au total, 22 mesures sont prévues par ce texte. Même si ce regroupement relève, pour une part, d'un exercice de codification, il présente l'avantage de permettre plus de cohérence dans la mise en œuvre des mesures, y compris au niveau régional si les Etats-membres ont choisi ce niveau de programmation.
- Ce même règlement réforme les indemnités compensatoires de handicaps naturels en prévoyant qu'elles seront dorénavant attribuées à l'hectare et non plus en fonction du cheptel et en les assimilant, pour leur financement, aux trois mesures d'accompagnement de la réforme de la PAC.
- Ce règlement prévoit, dans son article 33, un ensemble de mesures « d'encouragement à l'adaptation et au développement des zones rurales ». Ces mesures, très diverses, au nombre de 13, intéressent, pour la majorité d'entre elles, l'agriculture, mais elles concernent également, pour certaines, des activités non agricoles (par exemple, la rénovation de villages, les services essentiels pour l'économie et la population rurale...). Les concours accordés en application de cet article pourront ainsi concerner des catégories de bénéficiaires plus larges que ceux attribués sur la base des autres dispositions du règlement.
- Les mesures dites d'accompagnement de la réforme de la PAC (agri-environnement, préretraite, boisement des terres agricoles), ainsi que, dorénavant, les indemnités compensatoires de handicaps, sont financées par le FEOGA-Garantie. Les autres mesures prévues par le règlement 1257/99 sont prises en charge par le FEOGA-Orientation dans les zones relevant de l'Objectif 1 et dans les autres zones par le FEOGA-Garantie. Cette réforme charge ainsi le FEOGA-Garantie de mesures relevant auparavant du FEOGA-Orientation ; elle s'inscrit ainsi dans le rééquilibrage de la PAC, souhaité à Berlin, entre les aides à la gestion des marchés ou assimilées et les autres aides.
- En ce qui concerne la programmation, les mesures financées par le FEOGA-Orientation dans les zones d'Objectif 1 doivent être intégrées dans les programmes régionaux établis pour ces zones conformément au règlement 1260/99. Les mesures financées par le FEOGA-Garantie peuvent être intégrées dans les programmes régionaux pour les zones relevant de l'Objectif 2. Pour le reste, les Etats-membres choisissent le niveau de programmation qui leur apparaît approprié. Par ailleurs, le



règlement fait obligation aux Etats-membres de présenter des plans de développement rural pour la période de 7 ans du 1<sup>er</sup> janvier 2000 au 31 décembre 2006, qui doivent être approuvés par la Commission.

- S'agissant du taux de la participation de l'Union européenne au financement des mesures, il est, en règle générale, compris entre 25 et 50 % sauf pour les zones d'Objectif 1 où il est porté, en application des dispositions applicables aux fonds structurels, à 75 %. Pour les mesures agri-environnementales, ce taux est fixé à 75 % dans les zones relevant de l'Objectif 1 et à 50 % dans les autres zones.

Ainsi, mise à part l'ouverture réalisée avec l'article 33, les mesures prévues dans le règlement de développement rural restent très largement centrées sur l'agriculture.

Par contre, à côté, le programme d'initiative communautaire, **Leader +** (Liaison entre les actions de développement de l'économie rurale) a un champ large : il a pour objet de soutenir des initiatives novatrices pour développer les zones rurales. Tout en étant financés par le FEOGA-Orientation, les concours accordés dans le cadre de ce programme peuvent concerner tous les domaines couverts par les fonds structurels (par exemple artisanat, industries, tourisme...).

### ***1.B – LE CADRE FINANCIER***

Les mesures de développement rural sont financées, pour partie, par le FEOGA-Garantie et, pour partie, par le FEOGA-Orientation suivant la répartition indiquée ci-dessus.

En ce qui concerne le **FEOGA-Garantie**, le Conseil européen de Berlin a fixé, pour la période 2000-2006, des plafonds annuels de dépenses globales et deux sous-plafonds annuels, l'un pour les dépenses de gestion des marchés et l'autre pour le développement rural. Les montants annuels ainsi fixés aboutissent à une enveloppe totale de **32,9 milliards** d'€ pour la période 2000-2006 pour le **développement rural**.

Pour le **FEOGA-Orientation**, les dotations annuelles prévues, pour cette même période 2000-2006, pour le développement rural s'élèvent, au total, à **17,5 milliards** d'€

Les crédits du FEOGA (FEOGA-Garantie et FEOGA-Orientation) pour l'application du règlement de développement rural devraient donc au total s'élever, de 2000 à 2006, plus de 50 milliards d'€

Ces sommes apparaissent modestes par rapport aux dépenses totales de l'Union européenne pour la PAC : 322 milliards d'€, pour la période 2000-2006 ; elles en représentent environ 15 %. Malgré la volonté de rééquilibrage du Sommet de Berlin, les interventions à finalité marchés reste donc largement prépondérantes.

Toutefois, la prudence s'impose dans les comparaisons entre les crédits communautaires pour les marchés et ceux allant au développement rural, dans la mesure où, d'une part, les crédits communautaires pour le développement rural sont complétés par des crédits nationaux, ce qui majore leur impact, et où, d'autre part, l'équilibre entre les deux catégories de crédits du FEOGA est très différent suivant les Etats-membres.

### ***1.C – LE DEBUT D'APPLICATION DE LA NOUVELLE REGLEMENTATION COMMUNAUTAIRE EN 2000 ET 2001.***

89 programmes de développement rural ont été présentés par les autorités nationales compétentes en application du nouveau règlement communautaire. Sur ces 89 programmes, 52 ont été agréés par la Commission, au cours de l'exercice du FEOGA-Garantie de 2000, 35 pendant l'exercice 2001 et 2 au début de celui de 2002.

Au niveau communautaire, on relève, pour ces deux premières années, une très légère sous-consommation des enveloppes due aux délais d'établissement et d'agrément des programmes et au rodage des mesures les plus complexes (en 2000, dépenses inférieures d'environ 200 M€ à l'enveloppe de 4.385 M€ et, en 2001, de 131 M€ sur une enveloppe de 4.494 M€). Pour nos partenaires, les différences entre les dépenses effectives et les enveloppes, en moins ou, pour certains (Autriche, Finlande, Italie) en plus sont, d'une manière générale, faibles. La très forte sous-consommation de ses enveloppes par la France (dépenses de 474 M€ sur une enveloppe de 768 M€ en 2000 et de 609 M€ sur une enveloppe de 787 en 2001), laquelle est généralement expliquée par le rodage des contrats territoriaux d'exploitation, fait donc figure d'exception.

## **II<sup>ème</sup> PARTIE : L'IMPORTANCE DU 2<sup>ème</sup> PILIER DE LA PAC POUR LES ETATS MEMBRES.**

### ***2.A- LA REPARTITION DES CREDITS COMMUNAUTAIRES DE DEVELOPPEMENT RURAL ENTRE LES ETATS-MEMBRES.***

Les enveloppes de crédits communautaires affectées sur le FEOGA-Garantie pour 2000 à 2006 au développement rural ont été réparties entre les Etats-membres sous forme d'enveloppes annuelles. Cette répartition, tient, semble-t-il, largement compte des crédits dont les Etats-membres bénéficiaient antérieurement, ce qui se justifiait, au moins pour les premières années, par le fait que ces enveloppes servaient, pour la majeure partie, à financer les projets en cours. Quant au FEOGA-Orientation, il s'agit des crédits que les programmes régionaux présentés pour les zones de l'Objectif 1 ont prévu de consacrer au développement rural.

Le tableau I ci-dessous indique pour la période 2000 à 2006 :

- les concours du FEOGA pour l'application du règlement de développement rural ;
- les crédits nationaux prévus dans les programmes présentés par les Etats-membres à titre de co-financements ou (sous le terme de « top up ») en supplément des concours communautaires ;
- et le taux de participation de la Communauté au financement des dépenses de développement rural.

Ce tableau appelle les remarques suivantes :

a) La répartition des crédits du FEOGA-Orientation apparaît très différenciée suivant les Etats-membres : cinq pays, l'Allemagne, la Grèce, l'Espagne, l'Italie et le Portugal, bénéficient de 90 % des dotations à ce titre. Cela tient évidemment à l'importance des zones relevant de l'Objectif 1 dans ces pays.

b) S'agissant des fonds nationaux prévus pour les programmes de développement rural, certains Etats-membres, principalement l'Allemagne, l'Autriche, l'Irlande, l'Italie et les Pays-Bas, ont prévu, au-delà des co-financements proprement dits, des crédits nationaux supplémentaires (« top up » dans le tableau I). Cela peut être interprété comme montrant l'intérêt que les pays attachent au développement rural ; cela peut s'expliquer dans certains cas (par exemple, pour la Suède) par une insuffisance des enveloppes communautaires au regard des ambitions des pays dans ce domaine.

c) Le taux de la participation communautaire au financement du développement rural est, si l'on considère à la fois le FEOGA-Garantie et le FEOGA-Orientation, différencié suivant les pays. Des pays, comme les Pays-Bas, la Belgique, le Danemark ou la France, se situent au-dessous de la participation communautaire moyenne (48,5 %). Les pays méditerranéens, Grèce, Espagne, Portugal, se situent bien au-delà. Cette différenciation s'explique par l'importance des zones d'Objectif 1 et par les taux de participation plus favorables dans ces zones.

## **2.B – L'IMPORTANCE COMPAREE DES 1<sup>er</sup> ET 2<sup>ème</sup> PILIERS DE LA PAC POUR LES DIFFERENTS ETATS-MEMBRES.**

Si, on l'a vu, au plan communautaire les crédits affectés au 2<sup>ème</sup> pilier de la PAC sont modestes par rapport à ceux du 1<sup>er</sup> pilier, la situation se présente d'une manière différenciée suivant les Etats-membres.

Le tableau II ci-dessous indique, pour chaque pays, avec un rappel de la part de sa production dans la production agricole totale de l'Union européenne :

- d'une part, la part des crédits de développement rural (FEOGA-Garantie et FEOGA-Orientation) et celle des dépenses du FEOGA-Garantie au titre de la gestion des marchés dont il bénéficie ;
- d'autre part, le pourcentage des crédits du 2<sup>ème</sup> pilier de la PAC par rapport à ceux du 1<sup>er</sup> pilier qui lui sont revenus en 2000.

Au plan communautaire, en 2000 les crédits du 2<sup>ème</sup> pilier ont représenté environ 18 % de ceux relatifs à la gestion des marchés.

Mais, neuf pays ont bénéficié, pour le 2<sup>ème</sup> pilier, d'un pourcentage sensiblement supérieur à cette moyenne, allant presque jusqu'à une équivalence avec les crédits dont ils bénéficient au titre du 1<sup>er</sup> pilier, pour trois d'entre eux (Autriche, Portugal, Finlande).

Il s'agit, pour la majorité, de pays dont une partie importante du territoire se trouve en zone d'Objectif 1 et qui de ce fait bénéficient largement du FEOGA-Orientation. C'est le cas pour l'Allemagne (avec les nouveaux Länder), de la Grèce, de l'Espagne, de l'Italie et du Portugal.

Il s'agit aussi de pays qui, du fait de la politique nationale qu'ils mènent traditionnellement (notamment pour compenser les handicaps agricoles de certaines zones), bénéficient fortement des aides au développement rural du FEOGA-Garantie. C'est le cas pour l'Irlande, la Suède, la Finlande et surtout l'Autriche. Cette dernière particulièrement émerge fortement au FEOGA-Garantie en raison à la fois de l'ampleur de ses efforts en matière agri-environnement et des aides compensatoires au revenu des exploitants de montagne et des zones défavorisées.

En sens inverse, pour les autres pays, les crédits de développement rural, par rapport aux retours du FEOGA-Garantie pour la gestion des marchés, représentent moins que le pourcentage moyen - d'environ 18 % - observé au plan communautaire. C'est le cas pour la France, le Royaume-Uni, la Belgique, les Pays-Bas et le Danemark. Pour les trois derniers pays, les crédits de développement rural sont insignifiants par rapport à ceux du FEOGA-Garantie dont ils bénéficient au titre de la gestion des marchés. D'une manière générale, cela tient au fait que, n'ayant qu'une très faible partie de leur territoire en zone d'Objectif 1, voire n'en ayant pas, ils bénéficient très peu des crédits du FEOGA-Orientation (ou n'en bénéficient pas).

De multiples facteurs influent pour les divers Etats-membres sur l'équilibre entre les crédits communautaires qui leur reviennent au titre du 1<sup>er</sup> et du 2<sup>ème</sup> pilier, par exemple, pour le 1<sup>er</sup> pilier, l'orientation de leur agriculture vers des productions plus ou moins soutenues ; pour le développement rural, les possibilités de financement nationales ou encore les politiques suivies par les pays s'inscrivant plus ou moins bien dans la politique communautaire. Mais, au delà des spécificités nationales, il apparaît que la politique structurelle de l'Union européenne en faveur des régions en retard affecte, pour la majorité des Etats-membres, l'équilibre entre le 1<sup>er</sup> et le 2<sup>ème</sup> pilier en introduisant, dans la répartition des crédits du FEOGA, des critères extérieurs à l'agriculture et à la politique agricole.

**Tableau I - EU-15 Rural Development funding sources 2000-2006**

Million € (current)	Guarantee		Guidance	Total EU contribution	National					Total public	Share total public	Share EU total	Average EU cofinancing rate
	RD envelope	modulation			RD matching Guarantee Guidance		top up	modul. matching	Total national				
Belgium	360	0	42	402	561	60	30	0	651	1053	1.0 %	0.8 %	38.2 %
Denmark	349	0	0	349	596	0	33	0	629	978	0.9 %	0.7 %	35.7 %
Germany	5307	0	3442	8749	5522	1828	2698	0	10049	18798	17.9 %	17.2 %	46.5 %
Austria	3208	0	41	3249	3689	14	351	0	4053	7303	7.0 %	6.4 %	44.5 %
Greece	993	0	2260	3254	1691	890	0	0	2581	5834	5.6 %	6.4 %	55.8 %
Spain	3481	0	5021	8502	2207	2553	0	0	4760	13262	12.6 %	16.7 %	64.1 %
France	5768	0	676	6444	9660	448	0	0	1018	16651	15.8 %	12.6 %	38.9 %
Ireland	2389	0	182	2571	1286	133	1308	0	2727	5298	5.0 %	5.0 %	48.5 %
Italy	4512	0	2983	7495	4305	2034	776	0	7115	14610	13.9 %	14.7 %	51.3 %
Luxembourg	91	0	0	91	275	0	2	0	277	368	0.4 %	0.2 %	24.7 %
Netherlands	417	0	10	427	640	19	802	0	1461	1888	1.8 %	0.8 %	22.6 %
Portugal	1517	0	2117	3634	491	970	1	0	1462	5096	4.9 %	7.1 %	71.3 %
Finland	2199	0	197	2396	3245	197	0	0	3442	5839	5.6 %	4.7 %	41.0 %
Sweden	1130	0	112	1242	1422	52	59	0	1532	2774	2.6 %	2.4 %	44.8 %
UK	1168	588	388	2143	2075	376	192	520	3163	5307	5.1 %	4.2 %	40.4 %
EU-15	32889	588	17472	50948	37665	9575	6251	520	54010	104958	100.0%	100.0%	48.5 %

Source : Commission européenne (DG Agri. F3)

**Guarantee** : FEOGA-Garantie ; **Guidance** : FEOGA-Orientation

**RD matching** : cofinancements nationaux pour le développement rural.

**Top up** : financements nationaux supplémentaires au-delà des cofinancements proprement dits.

**Tableau II**  
**Part de chaque EM dans la PAF, dans les retours FEOGA (1<sup>er</sup> pilier) et dans le développement rural (total, FEOGA-O, FEOGA-G) ;**  
**importance en 2000 du 1<sup>er</sup> et du 2<sup>ème</sup> pilier de la PAC (en millions d'€; % du 2<sup>ème</sup> pilier/1<sup>er</sup> pilier).**

	% de la PAF Total UE	FEOGA-Gar. (1 <sup>er</sup> pilier) (a)	Développement rural Total (b)	FEOGA-Orien. Dév.rural (b)	FEOGA-Gar. Dév. rural (b)	1er pilier M €(c)	2ème pilier M €(c)	% 2ème pilier/ 1er pilier
Allemagne	15,9	13,7	17,2	19,7	16,1	4960	991	20
Autriche	1,8	1,5	6,4	2,3	9,7	559	465	83,1
Belgique	2,5	2,5	0,8	0,2	1,1	929	29,6	3,2
Danemark	3	3,5	0,7	-	1	1270	34	2,7
Espagne	12,1	14	16,7	28,7	10,6	5074	1112	21,9
Finlande	1,3	1,1	4,7	1,1	6,7	395	348	88,1
France	22,7	23,4	12,6	3,9	17,5	8508	546	6,4
Grèce	3,9	6,7	6,4	12,9	3	2450	470	19,2
Irlande	2,1	3,7	5	1	7,3	1334	377	28,2
Italie	14,9	11,7	14,7	17	13,7	4245	1138	26,8
Luxembourg	0,3	0,4	0,2	-	0,3	14	7	NS
Pays-Bas	7	3,7	0,8	0,05	1,3	1337	61	4,6
Portugal	2	1,4	7,1	12,1	4,6	520	487	93,7
Royaume-Uni	8,7	10,8	4,2	2,2	3,5	3907	389	9,9
Suède	1,8	1,7	2,4	0,6	3,4	622	191	30,7
Total UE	100	100	100	100	100	36261	6455	17,8

(a) = Retours année 2000 – (b) = Enveloppes 2000-2006 – (c) = année 2000

Source : Commission européenne

### **III<sup>ème</sup> PARTIE. LES NIVEAUX GEOGRAPHIQUES DE PROGRAMMATION.**

Le règlement 1257/99 laisse aux Etats-membres la possibilité d'établir les plans de développement rural au niveau géographique le plus approprié en prévoyant seulement que, dans les zones d'Objectif 1, les mesures de développement rural doivent être intégrées dans les programmes régionaux et qu'elles peuvent l'être dans les zones d'Objectif 2.

Les Etats-membres ont retenu des niveaux géographiques de programmation différents, en fonction principalement de leur organisation et de leurs traditions politiques et administratives<sup>1</sup>.

#### **3.A – UNE PROGRAMMATION NATIONALE**

1. Plusieurs Etats-membres ont choisi une programmation nationale, cela n'empêchant pas souvent une concertation avec les régions pour l'élaboration du plan, ni une déconcentration, voire une certaine flexibilité, pour sa mise en œuvre. Il s'agit de l'Autriche, de la Suède, des Pays-Bas, du Danemark et du Luxembourg.

Ainsi l'Autriche a élaboré, en concertation avec les Laender, un programme national unique, en y intégrant les mesures intéressant les régions relevant de l'Objectif 2 ; elle a, en outre, prévu, sur la base de l'article 40 § 4 du règlement 1257/99, dans les zones d'Objectif 1 des régimes d'aides identiques à ceux du programme national.

Les Pays-Bas ont également mis au point un programme national unique en concertation avec les provinces, pour sa conception, mais aussi pour sa mise en œuvre (avec des objectifs et des moyens financiers par province).

2. On pourrait, par ailleurs, considérer que trois pays membres dont le territoire est classé en totalité ou en quasi-totalité en zone d'Objectif 1, l'Irlande, le Portugal et la Grèce, pratiquent aussi une programmation nationale, en ayant choisi ce niveau pour les mesures financées par le FEOGA-Garantie et en régionalisant seulement, comme le règlement communautaire les y oblige, les mesures financées pour le FEOGA-Orientation. Mais, pour ces pays, ces derniers financements étant, sauf pour l'Irlande, largement prépondérants, la majeure partie des mesures se trouve, en réalité, régionalisée.

#### **3.B. LA PROGRAMMATION AU NIVEAU REGIONAL.**

Deux pays, l'Italie et le Royaume-Uni, ont retenu l'échelon régional pour programmer la mise en œuvre des règlements communautaires en matière de développement rural, conformément à l'organisation administrative très décentralisée, voire fédérale pour l'Italie, qui y est applicable notamment pour l'agriculture.

Ainsi, en **Italie**, les 21 régions ont, chacune, établi, et fait agréer par la Commission européenne, un plan de développement rural. Ces plans sont évidemment d'un volume très différent suivant les régions (hors zones d'objectif 1, les plus importants sont ceux d'Emilie Romagne, du Piémont, de Toscane et de Lombardie). Ils sont complétés, dans les régions de l'Objectif 1 (Sud de l'Italie et Italie insulaire) par les mesures de développement rural qui sont financées dans les plans de ces régions par le FEOGA-Orientation et qui bénéficient à ce titre de concours communautaires d'un montant plus important que ceux provenant du FEOGA-Garantie (par ex. pour la Sicile, les concours du FEOGA-Orientation s'élèvent, pour la période 2000 à 2006, à 784 millions d'€ contre 388 millions pour ceux du FEOGA-Garantie). Les priorités en matière de développement rural varient également suivant les régions : par exemple, dans le programme d'Emilie Romagne, les mesures agri-

---

<sup>1</sup> La présentation ci-dessous par niveaux de programmation est inspirée d'une note du CNASEA élaborée par Mme Valérie WEBER.

environnementales sont prépondérantes, alors que, pour la Calabre, en tenant compte des concours du FEOGA-Orientation, ce sont les mesures d'investissement et de modernisation des exploitations.

Au **Royaume-Uni**, quatre plans régionaux de développement rural ont été élaborés et approuvés par la Commission européenne, celui de l'Angleterre, le plus important, qui représente 54 % des dépenses de développement rural financées sur fonds nationaux et communautaires au Royaume-Uni, celui d'Ecosse, qui représente 22 % de ces mêmes dépenses, celui du Pays de Galles (15 %) et celui d'Irlande du Nord (9 %). Les mesures agri-environnementales et, dans des proportions variables, les indemnités compensatoires de handicaps figurent dans ces 4 plans ; par contre, seuls l'Angleterre et le Pays de Galles vont au-delà avec notamment des mesures pour les investissements agricoles et agroalimentaires et les initiatives rurales (article 33 du règlement 1257/99).

Pour ces pays, comme d'ailleurs pour d'autres Etats-membres mentionnés ci-après tels que l'Allemagne, la présentation des mesures et des financements par pays, retenue dans cette note, est inévitable pour des raisons de simplicité et de compréhension, mais rend évidemment mal compte de la réalité des programmes de développement rural.

### **3.C. UNE PROGRAMMATION MIXTE, NATIONALE ET REGIONALE.**

Quatre pays, la Belgique, l'Allemagne, l'Espagne et la Finlande, pratiquent une programmation mixte, à la fois nationale et régionale, l'articulation entre ces niveaux de programmation étant différente d'un pays à l'autre.

La **Belgique** a mis en œuvre jusqu'ici à la fois un plan national pour certaines mesures (essentiellement, les aides pour l'agriculture biologique), et deux plans régionaux, l'un pour la région flamande et l'autre pour la Wallonie, dont les priorités apparaissent différentes, le premier, plus innovant, faisant une large place aux mesures agri-environnementales et le second, plus dans la ligne de la politique suivie jusqu'ici, mettant l'accent sur la modernisation et l'adaptation de l'agriculture. Mais, avec la régionalisation des affaires agricoles, le plan national disparaîtra à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2003 et fera l'objet d'une régionalisation, avec transfert budgétaire correspondant. La Belgique fera donc partie des pays mentionnés au B pratiquant une programmation régionale.

En **Allemagne**, un plan cadre fédéral prévoit le soutien apporté par le Bund à un certain nombre de mesures. Chaque Land élabore, et fait agréer à Bruxelles, son plan de développement rural qui peut reprendre des mesures figurant dans le plan fédéral et bénéficiant à ce titre de trois financements (FEOGA, Bund, et Land) et des mesures propres au Land, financées par le FEOGA et le Land lui-même. 16 plans de développement rural ont été aussi élaborés pour les seize Länder, auxquels s'ajoutent dans les cinq nouveaux Länder les mesures de développement financées au titre de l'Objectif 1 par le FEOGA-Orientation. Pour les anciens Länder, c'est, par ordre décroissant, la Bavière, le Bade-Wurtemberg et la Basse-Saxe, qui ont présenté les plans les plus importants, en volume ; l'accent y est mis sur les mesures agri-environnementales et, en Basse-Saxe, sur les mesures inter sectorielles de développement rural de l'article 33 (tourisme rural, rénovation de villages). (Faute de renseignements sur les mesures financées par le FEOGA-Orientation, on ne peut se prononcer sur les priorités des plans élaborés par les cinq nouveaux Länder).

En **Espagne**, il y a à la fois :

- un plan national pour les quatre mesures d'accompagnement de la réforme de la PAC, financées par le FEOGA-Garantie, parmi lesquelles les mesures agri-environnementales tiennent la place la plus importante ;
- un programme pluri-régional d'amélioration des structures de production, qui est financé par le FEOGA-Garantie hors des zones d'Objectif 1 et par le FEOGA-Orientation dans les zones d'Objectif 1 et dans lequel plus de la moitié des fonds va à l'irrigation ;

- et enfin des programmes régionaux pour les autres mesures financées par le FEOGA-Garantie ou, pour les zones d'Objectif 1, par le FEOGA-Orientation et parmi lesquelles l'accent semble mis sur l'amélioration des structures de transformation et de commercialisation.

Dans cet ensemble complexe de programmes, les financements provenant du FEOGA-Orientation sont prépondérants, représentant pour la période de 2000 à 2006, 5,5 milliards d'€ sur un total de 9 milliards d'€ de concours communautaires au développement rural en Espagne.

#### **IV<sup>ème</sup> PARTIE : LES ORIENTATIONS DES PROGRAMMES DE DEVELOPPEMENT RURAL DES ETATS-MEMBRES.**

A l'exception des mesures agri-environnementales qui sont obligatoires, les Etats-membres ont le choix des mesures prévues par le règlement communautaire 1257/99 qu'ils peuvent décider de mettre en œuvre.

Les programmes présentés par les Etats-membres ou les régions, en application de ce règlement, pour la période 2000-2006 se caractérisent ainsi par leur diversité, quant au nombre de mesures mises en œuvre (en moyenne 11 sur les 22 prévues par le règlement), à la nature de ces mesures et à la priorité qui leur est accordée.

Toutefois, l'examen de ces programmes fait ressortir, au-delà de cette diversité :

- une priorité s'imposant en faveur de l'environnement,
- la poursuite de l'effort pour améliorer la compétitivité de l'agriculture et de l'agroalimentaire et pour soutenir le revenu des agriculteurs des zones défavorisées
- une ouverture limitée aux activités non agricoles.<sup>2</sup>

#### ***4. A. LES MESURES VISANT A ASSURER LE RESPECT DE L'ENVIRONNEMENT PAR L'AGRICULTURE S'IMPOSENT COMME UNE PRIORITE EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT RURAL.***

1 – Cela se marque, tout d'abord, par l'importance des **mesures agri-environnementales** proprement dites

a) Dans presque tous les pays (seuls font exception les Pays-Bas, l'Espagne et la Grèce), elles constituent la mesure la mieux dotée financièrement, représentant couramment entre 25 % et 40 % des concours du FEOGA au développement rural. Elles vont jusqu'à mobiliser la majeure partie des financements communautaires (hors FEOGA-Orientation) en Suède (83 %), en Autriche (64 %), en Irlande (52 %), ainsi que dans plusieurs Länder d'Allemagne (par ex. plus des 2/3 en Bavière ou en Bade-Wurtemberg) ou certaines régions italiennes (par exemple, Emilie Romagne).

b) Si, du point de vue de leur volume financier, les mesures agri-environnementales prévues dans les actuels programmes de développement rural sont d'une importance au moins égale à celles mises en œuvre auparavant et, pour certains pays, d'une importance supérieure (par exemple, plus du double pour l'Allemagne), elles s'inscrivent, pour la plupart de nos partenaires, dans la continuité des actions antérieures. A quelques exceptions très limitées près (par exemple, en Angleterre, les « *rural enterprise schemes* » signalés dans l'étude du CLAN réalisée pour le CNASEA), il n'apparaît pas que l'on trouve chez nos partenaires l'équivalent de l'innovation constituée en France par les contrats territoriaux d'exploitation.

c) Les mesures agri-environnementales se caractérisent aussi par leur diversité.

---

<sup>2</sup> Les pourcentages mentionnés ci-après se réfèrent au tableau III ci-dessous extrait du rapport de M. Pierre SCHWARTZ



Elles sont orientées vers des finalités différentes suivant les pays ou les régions, comme le maintien de pratiques respectueuses de l'environnement (par exemple, l'élevage extensif en Autriche), la préservation des paysages (par exemple, dans certaines zones d'Angleterre), la préservation de cultures ou de races menacées (Italie)... Le soutien à l'agriculture biologique est largement répandu et tient une place prépondérante en Suède, au Danemark, en Belgique ou en Allemagne.

Les aides peuvent être ouvertes aux agriculteurs sur tout le territoire, quitte à être différenciées suivant les régions ou, au contraire, s'appliquer seulement dans certaines zones géographiques (par ex, en Angleterre, les aides pour certaines zones sensibles menacées identifiées par le Gouvernement).

Les modalités de l'aide sont également variables. La mesure peut, en particulier, comporter différents degrés de personnalisation. Par exemple, en Autriche (dans le cadre de l'OPUL) ou en Irlande (dans le cadre de REPS),<sup>3</sup> le montant de l'aide variera, au delà d'un minimum d'obligations auxquelles l'exploitant doit se soumettre pour accéder au programme, en fonction des contraintes qu'il accepte.

d) Enfin, ces aides peuvent contribuer pour une part importante au revenu des agriculteurs qui les perçoivent. C'est le cas en particulier en Autriche. Comme le montre la note de l'attachée agricole, 70 % des agriculteurs autrichiens bénéficient de ces aides qui s'élèvent en moyenne par exploitation à 3 580 € et à 194 € par hectare primé. On voit ainsi que certains de nos partenaires (par exemple, outre l'Autriche, plusieurs Länder d'Allemagne) ont su utiliser les mesures agri-environnementales en les combinant parfois avec d'autres actions de développement rural prévues par le règlement communautaire pour conforter les exploitations de différentes parties de leur territoire.

2 – Au-delà des mesures agri-environnementales, les préoccupations touchant l'environnement sont également prises en compte par d'autres actions menées dans les plans de développement rural.

Ainsi, aux Pays-Bas, les efforts visant la « qualité de la nature et du paysage » et ceux concernant la gestion de l'eau sont largement mis en œuvre grâce aux concours qui sont accordés par le FEOGA-Garantie en application de l'article 33 du règlement 1257/99 (notamment pour la protection de l'environnement) et qui représentent 43 % du total des concours communautaires au développement rural dans ce pays.

De même, les préoccupations environnementales ne sont pas absentes de certaines actions sylvicoles également financées en application de ce règlement.

On peut aussi considérer que les indemnités compensatoires de handicaps répondent, pour une part, à des finalités environnementales, en particulier à l'objectif d'entretien de surfaces herbagères.

3 – En revanche, l'écoconditionnalité des aides ouverte en application d'Agenda 2000 est restée confidentielle. De tous nos partenaires, seuls les Pays-Bas ont appliqué, en 2000, des mesures d'écoconditionnalité pour le maïs-ensilage et les pommes de terre.

#### **4. B. L'AMÉLIORATION DE LA COMPÉTITIVITÉ DE L'AGRICULTURE ET DE LA FILIÈRE AGRO-ALIMENTAIRE ET LE SOUTIEN AU REVENU AGRICOLE DANS LES ZONES DÉFAVORISÉES CONTINUENT, AVEC LES MESURES EN FAVEUR DE LA FORÊT, À MOBILISER LA MAJEURE PARTIE DES FONDS COMMUNAUTAIRES.**

1 – On peut considérer comme visant à améliorer la **compétitivité**, les mesures, pour la plupart « classiques », concernant les structures de production et de commercialisation : investissements dans les exploitations agricoles, installation des jeunes agriculteurs, formation, préretraite, amélioration de la transformation et de la commercialisation. On peut y ajouter certaines mesures prévues à l'article 33

---

<sup>3</sup> OPUL : traduction « programme autrichien pour une agriculture extensive respectueuse de l'environnement et protégeant un cadre naturel de vie ».

REPS : « rural environment protection scheme ».

du règlement 1257/99, qui ont une finalité identique ou voisine : amélioration et remembrement des terres, commercialisation des produits agricoles de qualité, gestion des ressources en eau destinées à l'agriculture, développement des infrastructures liées au développement de l'agriculture.

Au plan communautaire, cet ensemble de mesures mobilise environ 30 % des ressources du FEOGA consacrées au développement rural (environ 22 % pour la première série de mesures et 8 % pour celles de l'article 33).

On rappelle que, pour la France, qui mène, depuis une quarantaine d'années, une politique des structures active, ces mesures représentent un peu plus du tiers des concours du FEOGA (garantie et orientation) dont elle bénéficie au titre du développement rural.

Le pourcentage est du même ordre :

- pour la Belgique,
- pour l'Allemagne grâce notamment à la place faite aux investissements dans les exploitations et à certaines mesures de l'article 33,
- et pour l'Espagne qui, dans son plan interrégional, fait un effort particulier pour l'irrigation et mène une politique d'amélioration des structures des exploitations.

La part des concours du FEOGA pour ce type de mesures dépasse 40 % pour l'Italie en raison notamment de l'effort pour l'investissement dans les exploitations et pour l'amélioration de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles, ainsi que pour la Grèce à cause de la préretraite.

Quant aux Pays-Bas, ils bénéficient largement des concours communautaires au titre de l'article 33, pour le remembrement des terres et la gestion des ressources en eau destinées à l'agriculture, postes qui représentent environ 1/3 des concours totaux du FEOGA au développement rural.

En revanche, pour les autres pays, les actions visant à améliorer les structures de production et de commercialisation ou, plus généralement, à accroître la compétitivité des filières agroalimentaires représentent, dans les concours qu'ils reçoivent du FEOGA pour le développement rural, une part inférieure à la moyenne communautaire. C'est le cas pour le Royaume-Uni, l'Irlande (malgré la préretraite), pays pour lesquels ils représentent moins d'un cinquième de ces concours, ainsi que pour l'Autriche et les pays scandinaves (Suède, Finlande) pour lesquels ils sont quasi négligeables. Il s'agit, d'une manière générale, de pays qui n'ont pas mis en œuvre une politique des structures au sens où on l'entend en France.

2 – Le **soutien au revenu des agriculteurs des zones défavorisées** constitue également, depuis de nombreuses années un poste important de la politique socio-structurelle communautaire.

Au plan communautaire, ce soutien représente près de 14 % des concours totaux du FEOGA pour le développement rural. Mais, il est, évidemment, d'une importance inégale selon les Etats-membres.

Pour la Finlande, il représente près de la moitié des concours (44 %) dont elle bénéficie au titre du développement rural.

Il en représente un peu plus de 20 % pour l'Autriche et pour le Royaume-Uni. Pour l'Autriche, les indemnités compensatoires constituent, après celles concernant l'agri-environnement, le second poste en importance dans les concours massifs qu'elle reçoit de l'Union européenne au titre du développement rural. En complément des aides agri-environnementales, elles contribuent puissamment à la formation du revenu des agriculteurs.

Le pourcentage des indemnités compensatoires dans les concours du FEOGA au développement rural est compris pour l'Irlande, le Portugal et l'Espagne entre 20 % et 10 % ; et il est de moins de 10 % pour la Suède et l'Allemagne.

3 – Les mesures concernant la **forêt**, y compris le boisement des terres agricoles, mobilisent près de 9 % des concours du FEOGA (garantie et orientation) au développement rural.

Elles sont d'une importance très variable selon les pays. Elles représentent une part substantielle des concours dont ils bénéficient, pour l'Espagne et le Portugal (respectivement, 25 % et 21 %) et, à un moindre degré, pour le Royaume-Uni (17 %) et l'Irlande (14 %).

#### ***4. C. L'OUVERTURE A D'AUTRES ACTIVITES QUE L'AGRICULTURE SE REALISE PLUS GRACE AU PROGRAMME COMMUNAUTAIRE LEADER + QUE DANS LE CADRE DU REGLEMENT DE DEVELOPPEMENT RURAL***

La mise en œuvre d'une politique de développement rural ouverte à d'autres activités que l'agriculture était, on l'a vu, une des ambitions d'Agenda 2000.

1 – Cette ambition se réalise, pour l'essentiel, à travers le programme communautaire **Leader+**. Ce programme, qui prend la suite du programme Leader, a pour objet de soutenir des projets innovants en matière de développement, issus d'initiatives locales et agréés par la Commission européenne. Eu égard à la dotation prévue pour ce programme au plan communautaire (2 milliards d' € pour la période 2000 à 2006)<sup>4</sup>, au nombre et aux caractéristiques des projets déjà agréés, il s'agit d'une action importante menée par l'Union européenne en matière de développement rural et dépassant la seule activité agricole.

2 – En revanche, l'ouverture aux activités extra agricoles est restée marginale dans le cadre du règlement 1257/99 relatif au soutien au développement rural.

Quelques mesures avaient été introduites en ce sens à l'article 33. Citons à cet égard les mesures prévues pour :

- les services essentiels pour l'économie et la population rurale,
- la rénovation et le développement des villages et la conservation du patrimoine rural,
- la diversification des activités agricoles ou proches de l'agriculture pour créer des activités multiples ou des alternatives de revenu,
- l'encouragement des activités touristiques et artisanales,
- l'ingénierie financière.

La part des concours du FEOGA pour ces mesures reste marginale (environ 9 % du total). Seule l'Allemagne a utilisé massivement (pour près du quart des concours communautaires qu'elle reçoit) les possibilités ouvertes par l'article 33, principalement pour la rénovation de villages

---

<sup>4</sup> Les concours accordés par l'Union européenne dans le cadre du programme Leader + ne sont pas pris en compte dans les chiffres cités ci-dessus, ni dans ceux figurant dans le tableau III.

**Tableau III – Répartition des concours du FEOGA (Garantie et Orientation) entre les mesures de développement rural.**

	Allemagne	Autriche	Belgique	Danemark	Espagne	Finlande	France	Grèce	Irlande	Italie	Luxembourg	Pays-Bas	Portugal	R.Uni	Suède	UE
agri-environnement (f)	24,8	53,1	17,8	40,1	22,8	42,8	31,1	16,5	48,2	25,1		10,5	25,9	9,2	45,9	<b>30</b>
investissement exploitations agri. (a)	12,6	3,6	9,4	3,3	1,4	1	8,9	9,1	3,1	15,6	4,7	3,8	2,8	2,5	5,8	<b>8</b>
Installation (b)	0,6	2,1	11,6	7,5	0,3	-	13	-	-	5,5	4,7	-	0,5	-	0,9	<b>3,6</b>
Formation (c)	0,4	0,9	2,4	3,3	0,3	0,2	0,9	-	-	1	4,7	0,5	-	3,2	3,6	<b>0,8</b>
Prétraite (d)	0,3	-	-	1,4	9,1	-	2,4	18,9	14,5	0,3	4,7	0,5	14,4	-	-	<b>5,8</b>
transfo. et commercialisation (g)	6	1,6	10,5	5,3	11	-	6,4	0,8	-	9,1	4,7	0,5	14,4	13,6	-	<b>5,8</b>
<b>Modernisation et compétitivité (a+b+c+d+g)</b>	<b>19,9</b>	<b>8,2</b>	<b>33,9</b>	<b>20,8</b>	<b>22,1</b>	<b>1,2</b>	<b>31,6</b>	<b>28,8</b>	<b>17,6</b>	<b>31,1</b>	<b>23,5</b>	<b>4,8</b>	<b>21,3</b>	<b>19,3</b>	<b>10,3</b>	<b>21,5</b>
Zones défavorisées (e)	4,6	21,7	2	0,8	11,9	44,6	21,6	15,8	17	3	26	0,6	15,8	21,7	8,1	<b>13,9</b>
Boisements terres agricoles (h) autres mesures forestières (i)	4,9	2,3	5,7	-	24,9	1	4	9,1	14,9	8,5	1,2	3,8	21,3	16,5	0,2	<b>8,8</b>
<b>Mesures art.33 (j à v)</b>	<b>38,5</b>	<b>4,4</b>	<b>7,7</b>	<b>15,2</b>	<b>17,8</b>	<b>3,1</b>	<b>11,6</b>	<b>24,5</b>	<b>2,5</b>	<b>25,6</b>	<b>47,1</b>	<b>53</b>	<b>23,3</b>	<b>15,4</b>	<b>2,3</b>	<b>20,7</b>
don't mesures extra agricoles	<i>dont</i>	<i>dont</i>	<i>dont</i>	<i>dont</i>	<i>dont</i>	<i>dont</i>	<i>dont</i>	<i>dont</i>	<i>dont</i>	<i>dont</i>	<i>dont</i>	<i>dont</i>	<i>dont</i>	<i>dont</i>	<i>dont</i>	<i>dont</i>
n+o+p+s+v	25,7	2,1	5,5	7,6	6,8	3	3,9	4,4	1,3	5,7	1,2	11,5	7,6	7,8	1,8	<b>8,4</b>
Mesures en cours	2,7	10,2	32,7	23,3	0,3	7,2	-	0,9	-	6,1	-	15,9	0,6	20,5	29,8	<b>5,2</b>
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

- En % : période 2000 à 2006
- 7<sup>ème</sup> ligne : modernisation et compétitivité : total des mesures a,b,c,d,et g.
- 10<sup>ème</sup> et 11<sup>ème</sup> lignes : à la 10<sup>ème</sup> ligne, mesures de l'article 33 (mesures j à v) **dont**, à la 11<sup>ème</sup> ligne, les mesures extra agricoles (n,o,p,s,v)
- Voir page suivante l'énumération des mesures.

*N.B. – Ce tableau a été établi à partir des indications figurant dans un rapport de M. Pierre SCHWARTZ, ingénieur du GREF, en poste à Budapest, pour la préparation d'un jumelage avec la Hongrie.*

**Tableau III (suite)**

**Liste des mesures prévues par le règlement CE 1257/99 et mentionnées dans le tableau III.**

- a) investissement dans les exploitations agricoles ;*
- b) installation de jeunes agriculteurs ;*
- c) formation ;*
- d) préretraite ;*
- e) zones défavorisées et zones soumises à des contraintes environnementales ;*
- f) agroenvironnement ;*
- g) amélioration de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles ;*
- h) boisement des terres agricoles ;*
- i) autres mesures forestières ;*
- j) amélioration des terres ;*
- k) remembrement des terres ;*
- l) instauration de services de remplacement sur l'exploitation et de services d'aide à la gestion agricole ;*
- m) commercialisation de produits agricoles de qualité ;*
- n) services essentiels pour l'économie et la population rurale ;*
- o) rénovation et développement des villages et protection et conservation du patrimoine rural ;*
- p) diversification des activités agricoles ou proches de l'agriculture en vue de créer des activités multiples ou des alternatives de revenu ;*
- q) gestion des ressources en eau destinées à l'agriculture ;*
- r) développement et amélioration des infrastructures liées au développement de l'agriculture ;*
- s) encouragement des activités touristiques et artisanales ;*
- t) protection de l'environnement en ce qui concerne l'agriculture, la sylviculture et la gestion de l'espace naturel ainsi que l'amélioration du bien-être des animaux ;*
- u) reconstitution du potentiel de production agricole endommagé par des catastrophes naturelles et mise en place des instruments de prévention appropriés ;*
- v) ingénierie financière ;*
- w) mesures en cours.*

## **V<sup>ème</sup> PARTIE. LES PERSPECTIVES**

Les positions des pays sont diverses en ce qui concerne les réformes à apporter à la politique européenne de développement rural et, plus généralement, les évolutions souhaitables du 2<sup>ème</sup> pilier de la PAC. A la diversité des positions des Etats, s'ajoutent souvent les clivages, à l'intérieur même de ceux-ci, entre les autorités gouvernementales et les syndicats agricoles ou entre les instances régionales (par exemple, en Allemagne, entre les Länder conservateurs et ceux dirigés par le SPD et les Verts).

Toutefois, deux orientations se dégagent des notes des attachés agricoles (qui, rappelons-le, datent du printemps de cette année).

### ***5.A – UN SOUHAIT UNANIME DE SIMPLIFICATION DES REGLEMENTATIONS COMMUNAUTAIRES.***

Les Etats-membres sont unanimes à déplorer, sans d'ailleurs formuler leurs critiques avec précision, la lourdeur et la complication des réglementations communautaires. Sont notamment visées la lourdeur de la procédure d'agrément par la Commission des plans présentés par les Etats-membres, le manque de flexibilité du dispositif (notamment l'impossibilité de réaffecter à d'autres actions les crédits non dépensés), la complexité des procédures d'évaluation exigées, l'excès des contrôles...

En particulier, si la présentation de programmes pluriannuels mérite d'être maintenue, le vœu apparaît très largement partagé que la programmation des actions soit moins détaillée, et surtout que des ré-affectations de crédits d'une mesure à l'autre puissent intervenir en cours de mise en œuvre des programmes sans devoir passer par la procédure du Comité STAR et de l'approbation par la Commission qui est lourde et génératrice de délais.

### ***B – L'ABSENCE D'EMPRESSEMENT POUR ACCROÎTRE, DANS L'IMMEDIAT L'ACTION COMMUNAUTAIRE EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT RURAL.***

Certains Etats-membres apparaissent favorables à des positions de principe consistant à réorienter les modalités communautaires du premier pilier de la PAC vers le second. C'est le cas, d'après les notes des attachés agricoles, du gouvernement SPD/Verts Allemand, des Pays-Bas, du Danemark et de la Suède. Toutefois, il n'existait, semble-t-il, aucune demande véritable pour réformer en ce sens, à mi parcours, la politique de l'Union Européenne, ne serait-ce qu'en raison du caractère récent de la réforme de 1999 et du démarrage des programmes 2000 à 2006.

De même, sauf pour les Pays-Bas qui ont annoncé leur intention de la mettre en œuvre en 2003, on ne note pas d'intérêt pour la modulation des aides. Des pays s'y déclarent hostiles (Irlande par exemple) ; le Portugal qui l'appliquait l'a abandonnée et l'Italie a renoncé à la mettre en œuvre.

Cet attentisme à l'égard d'une réforme en profondeur du développement rural est conforté, pour plusieurs pays (Espagne, Italie, Portugal) par les interrogations concernant les conséquences de l'adhésion des pays d'Europe centrale sur les fonds structurels.

## **CONCLUSION**

1 – L'affirmation de nouveaux principes pour le développement rural dans Agenda 2000 et la réforme de la réglementation communautaire en 1999, avec notamment l'obligation de présenter des

programmes pluriannuels, et le regroupement de mesures auparavant dispersées dans plusieurs textes, ont amené les Etats-membres à accomplir un effort de réflexion sur leur politique. Même s'ils peuvent avoir un caractère un peu formel et si, dans certains cas (pour l'Autriche, par exemple), ils reprennent largement des travaux ou des décisions antérieures, les programmes de développement rural présentés par les Etats-membres à la Commission témoignent, à des degrés divers, d'une remise en perspective des actions qu'ils menaient jusque là.

2 – L'analyse faite ci-dessus sur les orientations dominantes des programmes des Etats-membres ne rend sans doute pas compte de tous les aspects de la réalité, notamment des éléments novateurs que ces programmes peuvent comporter dans leur conception, comme en ce qui concerne certains projets qui y sont financés.

Pour autant, lorsqu'on considère les grandes catégories de mesures prévues dans ces programmes et le volume des financements qui y sont consacrés, l'impression prévaut d'une continuité par rapport à la politique antérieurement menée.

Le respect de l'environnement s'affirme comme une priorité, devenant ainsi, après une dizaine d'années d'efforts de la Communauté, une des dimensions de la politique agricole commune. Les actions classiques pour renforcer la compétitivité de l'agriculture et de l'agroalimentaire et pour soutenir le revenu des agriculteurs de certaines zones continuent de mobiliser une large part des fonds communautaires.

En revanche, l'ouverture du développement rural aux activités non agricoles est restée limitée.

3 – Enfin, si la simplification des règles communautaires est unanimement souhaitée, aucun empressement ne se manifeste, de la part de nos partenaires, pour accroître, dans l'immédiat, l'action communautaire en matière de développement rural.





# *Méthode*

*Au début de l'année 2002, pour formaliser la démarche de projet de service entreprise depuis 1998, l'Inspection générale de l'agriculture a adopté une « Charte de déontologie ». Parce qu'il s'agit en même temps d'une matière vivante, elle a prolongé sa réflexion tout au long de l'année en approfondissant trois thèmes de réflexion particuliers : les conditions de l'examen contradictoire des rapports, la résolution d'éventuelles contradictions au sein d'une équipe de missionnaire, la compatibilité du métier d'inspection avec les fonctions d'appui et de conseil. Ces travaux d'approfondissement ont soit été insérés dans la charte, soit fait l'objet d'une note distincte.*



## *Charte de déontologie de l'Inspection générale de l'agriculture*

*D*ans son projet stratégique, l'Inspection générale de l'agriculture (IGA) s'est donné pour objectifs de renforcer son identité et de développer le professionnalisme de ses activités. L'atteinte de ces objectifs implique, au plan méthodologique et pratique, l'amélioration permanente des compétences individuelles et collectives. Pour ce faire, sont mises progressivement en place les conditions nécessaires : définition de normes et de procédures, diffusion des connaissances et des bonnes pratiques, homogénéisation et suivi des travaux produits par l'IGA, valorisation de l'expérience acquise par ses membres. Ces conditions sont nécessaires ; elles ne sont pas suffisantes pour atteindre les niveaux de professionnalisme, de qualité et de confiance auxquels une institution supérieure d'inspection et de contrôle, d'audit et d'évaluation, de conseil et d'étude, peut et doit prétendre. Il convient, comme dans d'autres métiers, d'afficher des droits que nous entendons faire prévaloir et de respecter un certain nombre d'obligations, les unes catégoriques (déontologiques), les autres plus hypothétiques (éthiques) mais qui, toutes, devraient guider et faciliter l'exercice de nos missions.

*L*es fonctions de l'Inspection générale, au quotidien, consistent à réaliser du mieux possible, dans les délais impartis, des investigations de qualité selon des démarches éprouvées et fiables. Chaque inspecteur s'y engage et s'appuie sur la maîtrise de son métier. Chacun doit, en conséquence, développer ses compétences, aidé en cela par le fonctionnement plus collégial de l'inspection générale, par la formation permanente, par l'organisation du service et des moyens du service, par le dialogue et par la coopération confraternelle avec d'autres corps d'inspection générale ou de contrôle.

Mais les missions de l'inspection générale répondent aussi à des finalités et à une réflexion éthique. Ces missions doivent être des éléments de poids dans l'aide à la décision publique, dans l'évolution des politiques, dans l'amélioration du

service rendu au citoyen, dans l'animation du débat public sur les grands dossiers actuels ou à venir. Pour remplir ces missions, l'inspection générale a l'ambition de détenir, outre la maîtrise des procédures et des démarches de qualité ainsi que la connaissance des réalités et l'intelligence des finalités, l'espace de liberté et d'indépendance permettant d'exprimer des jugements étayés pour partie sur des données objectives et pour partie sur une intime conviction. La réflexion éthique et la charte déontologique sont là pour y aider.

- La déontologie peut être définie comme l'ensemble des devoirs, définis en référence à un système de valeurs, que l'exercice de leur métier impose à des individus. Cet ensemble doit être mis en relation avec les droits reconnus et garanties données pour que ce métier soit convenablement exercé.
- Une attitude, une démarche, une réflexion, est éthique dès lors qu'elle est centrée sur la valeur et le respect de la personne humaine, sur les droits individuels et sur la relation à autrui.

Cet ensemble devait être formalisé sous forme d'énoncé de règles que chacun des praticiens concernés s'engage à respecter et à faire connaître, ensemble qui constitue le code de la profession, présenté ci-dessous sous l'appellation «Charte déontologique de l'inspection générale de l'agriculture». Dans la suite du texte, le qualificatif d'inspecteur sera utilisé pour désigner toute personne qui, indépendamment de son statut (inspecteur général, inspecteur, chargé de mission), est appelée à participer à des missions qui relèvent de la compétence de l'inspection générale.

- L'appartenance à l'inspection générale de l'agriculture ne renvoie pas simplement à un secteur professionnel au sens habituel du terme mais aussi au rôle de l'Etat. Il s'ensuit que la déontologie de l'inspection est constituée d'une

*part des règles liées au statut général de la fonction publique (loi n° 83-634 du 13 juillet 1983, chapitre IV) et, d'autre part, des droits et obligations spécifiques que se donne cette institution.*

***L***es droits et obligations inscrits dans cette charte sont soutenus par des valeurs partagées : ***indépendance et loyauté, liberté de jugement et impartialité, sens de l'intérêt général et respect des personnes, partage et responsabilité.***

### ***Indépendance et loyauté***

1. L'institution IGA est rattachée directement au ministre mais elle se voit reconnaître une indépendance réelle. Elle se doit, ainsi que chacun de ses membres, d'être loyale à l'égard du ministre, sans être assujettie à des contraintes en ce qui concerne ses méthodes de travail, ses constats et analyses ou la rédaction de ses conclusions et recommandations.
2. L'inspection générale est indépendante des structures qu'elle inspecte, contrôle, audite ou évalue. Elle ne doit pas participer directement à la gestion ou au fonctionnement de celles-ci y compris lorsqu'elle est chargée d'une mission d'appui à ces structures. En aucune façon, la conduite de l'inspection générale ne doit être soumise à des éléments relevant de la gestion de tel ou tel corps de fonctionnaires. L'indépendance de l'inspecteur s'entend par rapport aux personnes, aux organismes, aux structures.
3. Chaque membre de l'IGA doit personnellement savoir se récuser lorsqu'il est pressenti pour une mission dans une structure ou sur une aire géographique dans laquelle il n'est pas assuré de préserver son indépendance d'action et sa liberté de jugement. Il doit notamment éviter de conduire, sous un délai d'au moins trois ans, une mission dans une structure où il a eu des responsabilités, dans une circonscription où il a exercé un mandat électif, dans un cadre de travail imposé par la partie inspectée. Cette auto-récusation peut également être justifiée lorsqu'un membre de l'inspection estime que pour remplir la mission qui lui est proposée, il ne dispose pas de tous les éléments d'investigation, de compétences ou de moyens qui s'avèrent nécessaires.
4. Dès lors qu'il est en mission, tout membre de l'IGA doit se garder de toute situation de dépendance matérielle susceptible de mettre en cause son indépendance. Son attitude, y compris par rapport à d'anciens collègues ou condisciples, doit se garder des marques de familiarité et adopter une distance convenable.
5. Les agents nouvellement intégrés dans le corps ou dans le service de l'inspection générale, ne sont pas sollicités, durant une période déterminée collégialement, pour les missions à effectuer sur des organismes ou des services dont ils auraient été responsables dans leurs précédentes fonctions. Lorsqu'un inspecteur a des attaches (d'ordre économique, social, corporatif, personnel ou autre) avec le(s) responsable(s) ou les gestionnaires d'une structure à contrôler, inspecter, auditer ou évaluer, la mission ne lui est pas confiée.

### ***Liberté de jugement et impartialité***

6. L'inspection générale veille collectivement pour les missions ponctuelles comme pour les missions permanentes, à tenir une démarche rigoureuse, loyale, honnête et impartiale, tant dans l'élaboration des guides de procédures et des cahiers des charges, dans le choix des investigations ou des opérateurs, dans la construction du rapport de mission.

7. Dans toute mission, l'inspecteur fait preuve de rigueur dans la collecte des informations nécessaires à la crédibilité de ses conclusions. Il veille à appuyer ses observations sur des données fiables et à se référer aux procédures et méthodes en usage.
8. Il veille également à ce que ni sa démarche ni ses résultats ne soient orientés par les intérêts de certains acteurs non plus que par leurs propres opinions. Il adopte une attitude impartiale et n'avance aucun jugement personnel en cours de mission. Il ne se limite pas aux seuls points de vue des responsables de la structure mais, travaillant sur pièce et sur place, prend en compte les observations des différents échelons hiérarchiques, des opérateurs ainsi que, éventuellement, des partenaires impliqués et des usagers concernés.
9. Chaque inspecteur, au terme d'une mission, s'efforce dans son rapport à la rigueur et à l'impartialité ainsi qu'à la meilleure qualité possible d'expression, dans la formulation de ses constats, de ses analyses et de ses conclusions. La rédaction ne doit être ni vague ni ambiguë.
10. Outre l'indépendance, la liberté d'action et de jugement suppose une obligation de moyens à laquelle l'inspection générale doit, collégialement, être attentive pour chacun des types de mission (contrôle, audit, évaluation...) qu'elle doit remplir. Cette obligation de moyens concerne tant les relations avec le donneur d'ordre, la précision de la lettre de mission, le choix des membres et du chef de la mission, le tableau de marche et les délais d'exécution que les ressources disponibles.

### *Sens de l'intérêt général et respect des personnes*

11. Les membres de l'inspection générale sont tenus à des obligations et à des modes d'information qu'imposent la déontologie et l'éthique. Leur action individuelle et collective vise à la recherche de l'intérêt général, ce qui impose qu'ils soient tenus à la fois, à la discrétion professionnelle dans leurs investigations, et à l'obligation de contribuer à l'information des citoyens sur les effets de l'action publique.
12. L'inspection générale se donne pour principe de soumettre à contradiction tout rapport qui apprécie directement ou indirectement l'activité d'une structure ou d'une personne. Les guides de procédure de l'inspection prennent en compte ce principe et en déterminent les modalités d'application aux rapports de mission.
13. L'activité de l'inspection générale produisant de la connaissance, cela doit la conduire à s'interroger systématiquement sur la diffusion, sous des formes adaptées, de la connaissance produite, et à faire des propositions au ministre. Dans cet esprit, après rédaction d'un rapport de mission et débat collégial au sein de l'inspection générale ou au sein de la commission permanente concernée, le ou les auteurs du rapport proposent une liste de diffusion de ce rapport. L'inspection générale veille également à la diffusion sous formes de documents écrits et/ou mis en ligne, de ses guides de procédures, répertoires de bonnes pratiques, réflexions prospectives, études et documents de synthèses, dont son rapport annuel d'activités.
14. Toute production écrite d'un inspecteur, faite à ce titre ou avec mention de l'appartenance à l'Inspection générale, doit recevoir l'aval de celle-ci. En revanche tout inspecteur peut publier à titre individuel dès lors qu'il ne s'agit pas d'informations confidentielles recueillies dans le cadre de ses fonctions, et que l'auteur mentionne ne pas engager l'institution à laquelle il appartient.
15. Il existe des situations où la demande d'information est expressément formulée par un tiers et où l'inspection générale et ses membres sont tenus de répondre sous certaines formes et conditions. C'est le cas d'une demande d'information du public (le fonctionnaire doit y satisfaire, conformément à l'article 27 de la loi du 13 juillet 1983 et selon les règles de l'article 26). Ce peut être aussi le cas d'une demande émanant d'une administration régaliennne nationale ou bien d'une demande faite par une instance communautaire.

16. La révélation intentionnelle d'une information confidentielle recueillie dans le cadre des fonctions constitue un délit sanctionné par le code pénal (article 226-13). Ce délit a été institué pour assurer la confiance qui s'impose dans l'exercice de missions telles que celles de l'inspection générale. L'attention portée aux personnes et l'attitude éthique de respect d'autrui, conduit à garantir aux personnes entendues la confidentialité sur l'origine nominative des informations données, des opinions exprimées ou des documents remis lors d'entretiens ou d'enquêtes. Lors d'une mission, il convient donc de prendre toute disposition nécessaire pour préserver l'anonymat des interlocuteurs qui ont confié certaines informations ou ont formulé certains jugements. Chacun des membres de la mission et tout particulièrement le chef de mission, doit être garant du respect de cet anonymat, condition indispensable à l'instauration et au maintien d'un climat de confiance et donc au bon déroulement des

missions d'audit et d'évaluation. Cette garantie doit être apportée et rappelée fermement face à d'éventuelles sollicitations de la hiérarchie de la personne entendue, de représentants de la presse et plus généralement de tout tiers.

17. De manière générale les membres de la mission s'efforcent à une attitude respectueuse des personnes et de la diversité des statuts et des points de vue. Si des demandes d'entretien sont faites par des personnes ou des groupes de personnes qui n'étaient pas initialement prévus, il conviendra d'y répondre et d'écouter attentivement ces interlocuteurs. Les inspecteurs veillent particulièrement au respect de la présomption d'innocence ou de bonne foi lorsque des personnes sont mises en cause par des tiers. Ils examinent avec une particulière attention, les conséquences sur les situations individuelles qu'emportent les conclusions et les préconisations de leurs rapports de mission.

### *Partage et responsabilité*

18. Tout inspecteur à qui est confiée une mission est responsable de l'exécution de celle-ci ainsi que du rapport rédigé à son issue. Il conserve cette responsabilité lors de la remise du rapport et au-delà, y compris après un échange sur le fond et la forme de ce rapport, avec ses pairs et avec le chef du service qui peut accompagner la transmission du rapport d'une note d'observations.
19. Tout inspecteur est protégé, en cas de mise en cause, d'injure ou de diffamation, par le statut général des fonctionnaires, conformément à l'article 11 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983.
20. Les membres de l'IGA sont, comme tous les fonctionnaires, tenus par la loi à la «*discretion professionnelle pour tous les faits, informations ou documents dont ils ont connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions*» (article 26 de la loi du 13 juillet 1983). Selon la jurisprudence du Conseil d'Etat (arrêt C.E, 6 mars 1953, Faucheux.), l'information peut être partagée mais uniquement avec des collègues ayant compétence pour assurer la

mission en vue de laquelle l'information en question a été recueillie.

21. Au sein de l'inspection générale de l'agriculture, chaque inspecteur peut proposer un partage d'information qui lui permette de faire part à ses collègues de ses interrogations et d'échanger sur les pratiques. Cela implique que chaque membre de l'IGA non concerné directement par une mission, respecte cependant la même obligation de discrétion professionnelle que ses collègues qui ont été chargés de cette mission. Cette pratique ne doit pas aller à l'encontre de la confidentialité qu'est en droit d'exiger le commanditaire. Aucune entorse à la discrétion professionnelle ne doit être faite en cours de mission sous forme de confidences à des personnes auditées ou à des tiers, sur des éléments dont la diffusion n'a pas été explicitement autorisée par le commanditaire. Il faut rappeler cependant l'article 40 alinéa 2 du code de procédure pénale qui dispose que : «*toute autorité constituée, tout officier public ou fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit est tenu d'en donner*

*avis sans délai au procureur de la République... ».*

22. *Au cas où il existerait, à l'occasion d'une mission, des divergences d'analyses ou de conclusions entre membres de l'inspection, celles-ci feront l'objet d'un examen collégial, dans la commission permanente compétente. Lorsque de telles divergences existent entre membres relevant de différents corps de contrôle, et si elles persistent en dépit de la recherche d'un accord, elles peuvent apparaître sous forme d'avis distincts.*
23. L'indépendance de l'inspecteur dans sa réflexion et dans son jugement se traduit par une pleine responsabilité du rapport qu'il rédige, en particulier de ses conclusions et

des recommandations éventuelles qui sont faites. Le chef du service et le comité de direction s'interdiront d'intervenir de façon autoritaire dans la rédaction d'un rapport mais s'ils sont sollicités par un inspecteur ils doivent répondre à cette sollicitation. Si le ou les rédacteurs d'un rapport maintiennent, après échange avec leurs pairs, leur version, celle-ci sera transmise en l'état au prescripteur. Il revient au chef du service d'accompagner cette transmission d'une note où il pourra, après échange avec l'inspecteur responsable du rapport, indiquer, s'il le juge utile, ses éventuelles réserves à l'égard de telle analyse, telle formulation ou telle recommandation. Tout inspecteur peut solliciter l'avis de ses pairs et cette consultation est souhaitable lorsque se posent des questions déontologiques ou éthiques.

***L'*** ensemble des éléments énoncés ci-dessus constitue les normes déontologiques que l'inspection générale de l'agriculture a décidé, en son sein, de se donner et de faire connaître à l'extérieur. En approuvant cette charte en assemblée plénière, l'inspection générale s'engage collectivement à la mettre en œuvre dans son organisation et son fonctionnement. Chacun des membres de l'inspection générale est appelé, en la signant, à s'engager personnellement à la respecter.

## ***La compatibilité entre les fonctions d'inspection et les missions de conseil ou d'appui***

Trois cas principaux peuvent être définis en ce qui concerne l'appui demandé à des membres de l'inspection générale de l'agriculture :

1. la situation d'un inspecteur<sup>1</sup> apportant un appui à une direction de façon permanente et sur une longue durée
2. la situation d'un inspecteur sollicité, à l'issue d'une mission, pour apporter son appui à la mise en œuvre des préconisations qu'il a faites dans son rapport
3. la situation d'un inspecteur sollicité par une direction afin de lui apporter son appui sur un sujet déterminé en qualité d'expert.

### **1. Situation d'un inspecteur apportant un appui à une direction de façon permanente et sur une longue durée**

Dans ce cas, l'inspecteur est choisi en fonction de son profil personnel et il est intégré dans une structure hiérarchique. Il ne produit pas de rapport et sa mission ne fait pas l'objet d'échanges entre lui et la structure. Il participe à son fonctionnement permanent et apporte sa compétence personnelle.

Pour que ce type de mission ne donne lieu à aucune interrogation sur la rôle de l'inspecteur et sa position dans la structure, il faut qu'il y ait une procédure officielle de désignation et d'affectation.

### **2. Situation d'un inspecteur sollicité, à l'issue d'une mission, pour apporter son appui à la mise en œuvre des recommandations qu'il a faites dans son rapport**

Dans ce cas, il faut tenir compte de la nature de la mission et des conditions prévues pour la mission d'appui.

#### *2.1. Cas de missions d'inspection de nature disciplinaire (cas individuels) ou destinée à constater des dysfonctionnements graves à l'intérieur d'un ou plusieurs services*

Ces situations conduisant, par nature, à proposer des sanctions ou des remises en ordre, il n'est pas opportun de prévoir une mission d'appui dans son prolongement. En effet, dans ces cas, les préconisations ne soulèvent pas de problèmes d'interprétation et peuvent donc être appliquées sans obligation autre que la volonté de mettre fin aux dysfonctionnements. L'intervention de l'inspection est d'autant plus légitime et acceptée qu'elle reste extérieure à la structure intéressée et qu'elle a la plus grande objectivité dans la formulation de son diagnostic. De plus, afin que les préconisations

---

<sup>1</sup> Ce terme générique désigne les inspecteurs et inspectrices, les inspecteurs généraux et inspectrices générales ainsi que les chargé(e)s de mission remplissant des fonctions d'inspection.



soient appropriées par le service et la hiérarchie, il est souhaitable que les décisions et mesures à prendre le soient par les responsables directs, surtout si cela implique des changements importants dans les modes de travail et de relations au sein de la structure.

## *2.2. Cas d'inspections (autres que disciplinaires) ou d'audit*

La mission complémentaire (ou la fonction d'appui) par l'inspection générale n'est pas souhaitable. En effet, dans ces situations, les préconisations seront mises en œuvre sans grande difficulté, dès lors que les responsables locaux et nationaux des services inspectés ou audités et les responsables auront une réelle volonté d'améliorer le fonctionnement de leur structure. Pour que les membres de la structure inspectée ou auditée s'approprie les réformes, il est important qu'ils en soient les acteurs. Une mission complémentaire pourrait éventuellement être envisagée dans le cas où un problème important, notamment d'organisation, serait mis en évidence et nécessiterait des approfondissements particuliers. Il s'agit là plutôt d'une suite donnée à la mission d'inspection ou d'audit sur un thème particulier ou une situation complexe.

## *2.3. Cas des missions d'évaluation de mise en œuvre de programme ou de politique*

Dans ces cas, un appui postérieur à la mission proprement dite est souvent envisagé et est acceptable. Des structures de suivi sont généralement mises en place. Concrètement, un ou plusieurs membres de la mission d'évaluation participent à un comité de suivi ou à un groupe de pilotage en vue de la mise en œuvre des propositions faites dans le cadre de l'évaluation.

## *2.4. Cas des missions d'appui - médiation.*

Certaines missions d'inspection conduisent à proposer des orientations ou des axes d'action importants et sensibles, notamment parce qu'ils concernent plusieurs parties prenantes dont les positions ne sont pas a priori convergentes. Dans ce cas, le décideur est enclin, avant la mise en œuvre des propositions, à rechercher les possibilités ou les conditions d'un consensus entre parties prenantes. Or le rédacteur du rapport peut avoir acquis une réelle légitimité et avoir gagné la confiance des différentes parties en présence, du fait de son objectivité, de sa compétence, de ses qualités d'écoute et de médiation. Il peut donc être très logiquement appelé à remplir une mission d'appui – médiation prolongeant la mission initiale pour tester les conditions d'acceptabilité des propositions.

Dans tous les cas, une mission d'appui ne peut être menée que si l'inspecteur conserve sa totale indépendance : définition de la mission par le ministre, dans les mêmes conditions que pour toutes les missions, situation hors hiérarchie vis-à-vis des services chargés de la mise en œuvre des mesures proposées par l'inspecteur. Les formules prévoyant la constitution d'une groupe de travail auquel il participe ou qu'il préside, la position d'expert consulté en tant que de besoin permettent de répondre à cette nécessité.

La mission d'appui ne doit pas conduire à faire mais à faciliter la mise en œuvre des mesures proposées. C'est une mission de conseil et de vigilance pour la bonne exécution des décisions prises suite au rapport et non une mission qui conduirait l'inspecteur à se mettre en situation de responsable opérationnel au sein de la structure chargée de réaliser les actions ou changements conseillés.

## **3. Situation d'un inspecteur sollicité par une direction afin de lui apporter son appui sur un sujet déterminé en qualité d'expert**

Dans ce cas, l'initiative est prise par la direction qui, ayant un problème ponctuel à résoudre, estime ne pas pouvoir le régler seule et souhaite bénéficier de l'appui d'un inspecteur en fonction de

ses compétences propres. Celui-ci ne fait pas partie de la structure et sa mission est temporaire. A l'issue de sa mission, il présente un rapport devant la direction intéressée. Au préalable, la saisine par la direction ou le service demandeur, doit avoir reçu l'accord du ministre.

L'intérêt de ce type de mission est de permettre de valoriser les compétences des inspecteurs, d'établir des relations d'échange avec les services et d'offrir à l'administration une expertise, en lieu et place de consultants privés.

## ***Missions permanentes et temporaires en 2002***



## ***L'activité des commissions permanentes***

### **I. La commission « INSPECTION, CONTROLES, AUDIT »**

La commission « Inspection, contrôles, audit », animée par Jean-François MERLE depuis sa création, puis par Claude BERNET depuis février, s'est réunie 10 fois en 2002, avec une participation de 8 à 18 membres de l'Inspection générale de l'agriculture. Elle a traité les questions suivantes :

#### **I- le suivi des missions permanentes**

L'un des objectifs des commissions étant l'échange des expériences, la commission a inscrit à son programme de travail un « point » régulier sur les activités permanentes d'inspection et d'audit.

C'est ainsi qu'ont été traitées :

- le 9 avril, l'audit des procédures d'instruction et de contrôle des dépenses du FEOGA garantie,
- le 4 juin, l'audit des procédures de contrôle du FEOGA orientation, dans le cadre de la CICC Fonds structurels,
- le 2 juillet, l'inspection administrative et budgétaire des services déconcentrés,
- les 5 février, 14 mai et 5 novembre, l'inspection d'ensemble des services déconcentrés

Les membres de l'IGA impliqués dans ces activités ont pu informer leurs collègues moins directement concernés des méthodologies employées, et des résultats obtenus ; cette pratique répond donc à un souci de « culture générale » et de polyvalence, donc de formation.

Elle a également permis de conduire certaines réflexions de fond sur les objectifs et les méthodes des activités d'inspection et d'audit, et de préparer les membres de l'IGA à des débats dans un cadre plus large (COPERCI, CICC Orientation et Garantie, etc.).

#### **II- la présentation des missions ponctuelles**

Sur le même modèle, les collègues chargés d'une mission ponctuelle d'inspection ou d'audit ont été invités à la présenter à la commission, sous l'angle de la méthodologie employée comme des résultats.

C'est ainsi que l'enquête sur les délais de règlement des fournisseurs à l'administration centrale sur les dépenses de fonctionnement de l'administration centrale a été évoquée devant la commission le 9 avril, tandis que l'étude sur la répartition des crédits de fonctionnement de l'administration centrale était directement présentée en assemblée plénière le 14 mai.

#### **III- le contrôle de gestion**

Par ailleurs, la commission a suivi l'activité de nos collègues engagés dans la mise en place du contrôle de gestion. Quatre réunions, les 5 février, 5 mars, 3 septembre et 5 novembre, ont été partiellement consacrées à cette réforme essentielle.

La réforme radicale de la présentation et de la procédure budgétaires, votée à l'unanimité du Parlement en juillet 2000 – Loi organique sur les Lois de finances (LOLF) - implique la définition et la mise en place d'une gestion par programmes et d'indicateurs de suivi pertinents. par lettre de mission, l'Inspection générale de l'Agriculture, a été chargée d'une première réflexion, notamment pour préparer le cahier des charges des travaux d'études nécessaires. Son rapport a été présenté au cabinet du ministre et au collège des directeurs d'administration centrale à la fin de l'année.

#### IV- la contribution de la commission aux réflexions de l'IGA

La commission a participé, avec les deux autres formations de l'IGA, aux travaux collectifs consacrés aux normes déontologiques et à la formation.

C'est ainsi qu'elle a évoqué les 5 mars, 4 juin, 9 octobre (en réunion « inter-commissions ») et 3 décembre les 3 points suivants :

- la « mise en contradiction » des rapports (est-ce un principe, dans quels cas s'applique-t-elle ? selon quelles modalités ? avec quelles exceptions ? )
- le traitement des divergences d'opinions au sein d'une équipe (et son éventuelle expression),
- la compatibilité des fonctions de contrôle et de conseil / appui.

Sur ces points, la commission – comme, lui a-t-il semblé, les autres formations de l'IGA -, a donné priorité à la richesse du débat et à la libre expression des opinions, pourvu qu'elles soient solidement fondées ; c'est ainsi

- qu'elle considère la mise en contradiction des rapports comme la règle –parce qu'elle assure les « droits de la défense » et parce qu'elle enrichit les débats-,
- et qu'elle s'est montrée favorable à l'expression des opinions divergentes – sur le modèle américain -, parce qu'elle traduit à l'égard du lecteur-commanditaire du rapport, la diversité des solutions,
- qu'elle est s'est attachée à définir des bornes permettant d'éviter la confusion dans l'exercice d'activité impliquant une appréciation et un conseil.

Sur ces questions, le résultat des travaux des trois commissions a été soumis, en fin d'année, à l'approbation de l'assemblée plénière et intégré dans les normes de travail et de déontologie de l'Inspection.

Enfin, la commission a été saisie pour avis des questions suivantes :

- pouvoirs de l'Inspection générale dans les différents types de structures objets de contrôles.
- suivi des suites des rapports de l'IGA (3 décembre)

## **II.- La commission « EVALUATION »<sup>1</sup>**

L'année 2002 a été consacrée d'une part à la consolidation et à la poursuite des travaux engagés en 2001 et d'autre part à de nouveaux chantiers.

Ainsi le projet de charte déontologique, préparé en 2001 par un groupe issu des trois commissions permanentes et réuni autour du président de la commission permanente «évaluation», a

---

<sup>1</sup> Commission présidée par M. René MABIT, inspecteur général.

été soumis à l'avis de chacun des membres de l'inspection générale en janvier 2002 puis, après amendements, approuvé lors de l'assemblée plénière de février. La charte est désormais la référence partagée par tous les membres de l'inspection générale de l'agriculture, et portée à la connaissance de ses interlocuteurs. Elle n'est pas pour autant un élément immuable mais plutôt un recueil des principes éthiques et des conditions déontologiques d'exercice des missions, qui a vocation à être régulièrement enrichi et, si besoin, précisé. Ce qui a d'ailleurs été réalisé dans le deuxième semestre de l'année 2002 après qu'aient été soulevées des interrogations internes sur trois points de doctrine. Le premier concerne le principe de contradiction et les procédures à suivre selon les types de missions de l'inspection générale. Les deux autres touchent d'une part au traitement des divergences entre membres d'une même mission et d'autre part à la compatibilité entre les fonctions d'inspection et celles d'appui à une structure. Après un débat qui s'est tenu au sein de chaque commission permanente et a été suivi d'une mise en commun, des propositions d'ajouts ou d'amendements ont été faites. Ils seront introduits dans l'édition 2003 de la charte de déontologie.

Suite au travail mené en 2001 sur un projet d'évaluation du contrat territorial d'exploitation (CTE) et à la décision prise par le ministre de lancer une telle opération coordonnée avec l'évaluation à mi-parcours de la mise en œuvre en France du règlement communautaire de développement rural (RDR), la commission, dont certains des membres ont été appelés à participer à ces travaux, a contribué à la mise en place des dispositifs d'évaluation du CTE et du PDRN. Dans ses séances mensuelles et dans des réunions spécifiques, elle a pu participer à l'élaboration de cahiers des charges d'études évaluatives commandées par le CNASEA à des consultants, ainsi qu'à l'information des collègues sur les procédures retenues.

Plusieurs membres de la commission ont également suivi des sessions de formation aux démarches, aux diverses procédures, notamment communautaires, et au choix des outils d'évaluation de programmes. Un contact a été établi, en mars, à Bruxelles, avec l'unité évaluation de la direction de l'agriculture (DG AGRI) de la Commission européenne.

L'année 2002 a été principalement marquée par l'ouverture d'un nouveau chantier de réflexion et de proposition. Il touche à des points centraux du plan pluriannuel de modernisation du ministère. Il s'agit d'une part de la notion de projet stratégique exigé des directeurs départementaux et régionaux récemment nommés. D'autre part le programme lancé en 2000 dit d'inspection d'ensemble des services déconcentrés soulève, de manière récurrente, au sein de la commission évaluation et plus largement parmi les collègues, des questions sur la nature et les conditions de cet exercice.

La commission permanente «évaluation» a été chargée par le chef du service, fin mars, de siéger au Comité d'orientation stratégique (COS) du ministère qui examine et valide les projets stratégiques des directions départementales et régionales. La commission s'est donnée une grille de lecture des documents, outil d'une démarche s'apparentant à une évaluation ex-ante et alimentant les pré-diagnostic réalisés ensuite à l'occasion des inspections des services déconcentrés.

Le dispositif «projet stratégique - COS» étant, en 2001-2002, objet d'un audit réalisé par un cabinet privé, et la commission représentant l'inspection générale au comité de pilotage, ses membres ont fourni une contribution en juin et ont proposé, en septembre puis en novembre, au directeur général de l'administration, un certain nombre de solutions ou d'orientations, sur lesquelles ils sont prêts à se mobiliser en 2003.

Une véritable amélioration du dispositif suppose que soit, simultanément, redéfinie la notion d'inspection d'ensemble des structures territoriales du ministère. Cela doit se faire, dans toute la

mesure du possible, en relation étroite avec la préparation de la mise en œuvre du contrôle de gestion dans les services. La commission évaluation a entrepris, et continuera en 2003, ses travaux sur ce thème. L'objectif est de faire mieux apparaître, via des sessions d'échanges des pratiques ou de formation, et de nouveaux guides de procédures, la distinction entre trois types d'opérations complémentaires : celles qui sont des vérifications de régularité ou de conformité, celles qui relèvent du suivi et de l'auto-évaluation par les services, et celles qui légitimeraient la substitution ou l'addition à l'appellation «inspection d'ensemble des structures» de celle d' «évaluation de la mise en œuvre, par les services, des politiques et programmes», opération à laquelle la commission propose de s'intéresser, notamment en construisant des indicateurs d'efficacité, d'utilité et d'efficience, en 2003.

### **III. La commission « ETUDES ET CONSEILS »<sup>2</sup>**

Après une première année de fonctionnement, la Commission permanente "études et conseils", en 2002, a renforcé son organisation, exécuté le programme de travail approuvé par le ministre et élargi son champ de réflexion.

La Commission a tenu onze réunions qui ont rassemblé en moyenne dix participants sur les quinze membres qui la composent ; la participation de chaque membre s'établit, en moyenne, à sept ou huit réunions. Des comptes rendus ont été régulièrement diffusés à l'ensemble de l'inspection générale. En 2003, on systématisera la production de notes d'étape, de synthèses partielles écrites, afin de renforcer la dimension collective des travaux. Une structuration plus adaptée au travail a été mise en place par la constitution de groupes de travail qui traitent les différents dossiers entre les réunions mensuelles au cours desquelles ils rendent compte de l'avancement des travaux.

Le programme de travail de l'inspection générale pour 2002 comprenait la réalisation de trois études donnant lieu à la rédaction de rapports. Confiées à trois groupes de travail transversaux aux commissions permanentes, ces études ont été pilotées par la Commission qui, au fil des mois, a validé les réflexions et avancées des trois groupes chargés de réaliser les trois études *la mise en œuvre au sein du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, de la gestion de crise au Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales et de l'application des règlements communautaires relatifs au développement rural par nos partenaires de l'Union Européenne*, dont ont trouvera une présentation par ailleurs.

L'élargissement du champ de réflexion de la Commission a conduit à aborder les thèmes suivants :

- ◆ Le devenir des candidats ajournés aux concours réservés 2001 de recrutement de professeurs certifiés et de professeurs de lycée professionnel : dans une note du 7 mars 2002, l'attention du DGA et celle du DGER ont été appelées sur la nécessité d'organiser un dispositif de gestion personnalisée de ces agents et, au-delà, de l'ensemble des agents du ministère, ainsi que sur l'adaptation des préparations aux concours qui seront encore organisés dans le cadre de la loi du 3 janvier 2001 pendant deux années.
- ◆ Quelles leçons peut-on tirer de la récente épizootie de fièvre aphteuse ? Une note a été rédigée et débattue avec des représentants du Conseil général vétérinaire. Elle analyse les conséquences de l'épizootie au Royaume-Uni et souligne, à partir du dilemme abattage ou vaccination, les

---

<sup>2</sup> Commission présidée par M. Henry DELISLE, inspecteur général.



contradictions internes du dossier, les enjeux d'une gestion brutale du principe de précaution, les conséquences de l'irruption de préoccupations sociétales nouvelles comme le bien-être animal.

- ◆ La politique agricole des Etats-Unis : deux conférences prenant place dans le cycle des "mardis de l'IGA" ont été organisées. La première, avec Frédéric DELPORT de la DPEI, pour analyser le "Farm Security and Rural Investment Act of 2002". La seconde, avec le Dr Besa KOTATI ministre conseiller pour les affaires agricoles auprès de l'ambassade des Etats-Unis en France, pour présenter l'organisation des contrôles en agriculture aux Etats-Unis.
- ◆ la présence du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales à l'international : un groupe de travail a préparé une note analysant les enjeux d'une telle présence et proposant une démarche de travail a été rédigée. Ce thème sera repris en 2003.

Enfin, la Commission, au sein du service de l'IGA, a apporté sa contribution à l'élaboration de la **Charte de déontologie**. Elle a pris une part active à la mise en œuvre du plan de formation 2002 et à la préparation du plan 2003.



## *Les missions permanentes*

### **I. Le service de l'audit du COPERCI**

L'audit des services du Ministère de l'Agriculture dans leurs responsabilités d'instruction et de contrôle des aides du FEOGA-Garantie<sup>1</sup> est, depuis 1993, l'une des activités permanentes de l'Inspection générale de l'Agriculture comme des autres corps d'inspection groupés dans le COPERCI.

L'apparition de nouveaux champs, l'identification animale en 1998, puis les mesures de développement rural et les programmes opérationnels fruits et légumes, ainsi que la volonté de se conformer aux normes internationales de l'audit, ont conduit, en 2001 à la création, au sein du COPERCI, d'un service d'audit, auquel l'IGA apporte un large concours.

Elle fournit en effet 12 auditeurs sur 42, qui s'investissent dans les 4 domaines de l'audit<sup>2</sup>, ainsi que le directeur d'audit chargé du Système intégré de gestion et de contrôle (Pierre RACCURT), et le coordonnateur d'ensemble du service (Claude BERNET).

#### **I- le développement méthodologique**

En 2002, le service d'audit a poursuivi le développement de méthodologies conformes aux normes internationales, qui constitue sa raison d'être.

C'est ainsi que les manuels d'audit SIGC, RDR et IPG ont été adaptés pour tenir compte de l'expérience acquise, comme des évolutions des règles et de l'organisation des procédures et des services audités.

L'accent a été mis, dans ces nouvelles versions des manuels, sur l'analyse de dossiers d'aides sélectionnés selon les méthodes d'échantillonnage reconnues, permettant d'obtenir une assurance raisonnable de fiabilité de l'audit.

Plus de 40 heures de formation ont été dispensées aux auditeurs nouveaux arrivants, mais aussi aux collègues confirmés, désireux d'approfondir ou d'actualiser leurs connaissances, au cours des sessions suivantes :

- formation de base à l'audit dans le cadre du FEOGA-Garantie (obligatoire, 15 heures, mai 2002),
- nouvelle méthodologie de l'audit IPG et SIGC (13 heures, juin 2002, INFOMA NANCY)

---

<sup>1</sup> dont on trouvera un tableau en annexe, incluant les enjeux financiers considérables de ces procédures

<sup>2</sup> le service comprend quatre branches : Système intégré de gestion et de contrôle des aides (SIGC), identification permanente généralisée (IPG), programmes opérationnels fruits et légumes (POFL) et Règlement Développement rural (RDR)

- méthodes d'échantillonnage (12 heures, octobre 2002, avec le concours de l'Institut français d'audit et de contrôle interne, IFACI)
- initiation dans le cadre de l'accueil COPERCI (2 heures, novembre 2002)

L'une des priorités de 2002 a été la réalisation de travaux d'audit conjoints avec les services d'audit interne des organismes payeurs des aides : c'est ainsi que les « interfaces » des procédures ont été analysées avec

- l'ONIC-ONIOL : mises en contrôle sur place des surfaces déclarées, suites de ces contrôles),
- l'OFIVAL : conditions et contenu des transmissions de données de paiement,
- l'ONIFLHOR : articulations entre DDAF et ONIFLHOR en ce qui concerne les contrôles de reconnaissance des organisations de producteurs et les contrôles sur les fonds opérationnels.

Il est prévu de poursuivre dans cette voie en 2003, et d'étendre ce type de travaux au CNASEA (interface sur les aides du RDR) et à l'ODEADOM (responsabilités des DAF sur l'aide banane).

## II- les résultats

Le service d'audit adresse ses rapports<sup>3</sup> aux responsables des sites visités, DRAF, DDAF et DDSV, qui informent les EDE de ce qui les concerne dans le domaine de l'identification. Une copie est systématiquement destinée au service d'audit de l'organisme payeur concerné, ainsi qu'aux administrations centrales impliquées.

Depuis 2001, il est convenu de placer en fin de rapport, dans un tableau récapitulatif, celles des observations et recommandations qui présentent une particulière importance, dans un esprit de sélectivité<sup>4</sup>.

Ces recommandations font, depuis 2002, l'objet d'un suivi : à la date anniversaire de la visite sur place, l'équipe d'auditeurs a la responsabilité d'adresser au site visité une lettre demandant quelles suites ont été données à son rapport. Le service pourra ainsi mesurer les résultats de son action ; il a la faculté d'organiser une seconde visite si la situation le justifie.

Le service d'audit ne limite évidemment pas ses ambitions au redressement des anomalies locales : il vise, autant que possible, à appeler l'attention des « têtes de réseau », c'est-à-dire des services centraux (du Ministère et des Offices) sur les dysfonctionnements qui le méritent : à cet effet, il a établi, pour la fin du mois de janvier 2002, un rapport de synthèse résumant ses observations de 2001 sur les 4 domaines de l'audit.

Ce rapport a été adressé au cabinet du ministre, ainsi qu'aux directeurs de l'administration centrale intéressés et à leurs principaux collaborateurs (mission de gestion des aides, mission de

---

<sup>3</sup> 55 en 2001, une cinquantaine en 2002

<sup>4</sup> car trop de priorités revient à aucune priorité...

gestion du PDRN, Bureaux de l'identification et des fruits et légumes, etc.), et aux services d'audit des organismes payeurs ; un résumé en a été publié dans le rapport annuel du COPERCI (février 2002).

Le service d'audit a noté que certaines des propositions importantes de ce rapport, telles que l'ergonomie du système d'information PACAGE en ce qui concerne le contrôle croisé, le caractère bloquant des alertes traduisant un doute sur l'existence de l'animal dans le cheptel déclarant, la tutelle technique des maîtres d'ouvrage de l'identification animale ou la formation de « personnes ressources développement rural » ont été retenues et mises en œuvre par les services en charge des procédures d'aides.

## **II. La CICC Fonds structurels**

Une mission permanente de l'IGA s'exerce dans le cadre de la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC) fonds structurels.

Le décret n° 2002-623 du 26 avril 2002, abrogeant le décret n° 93-985 du 6 août 1993, a redéfini la composition et les missions de la CICC portant sur les opérations cofinancées par les fonds structurels européens (FEDER, FSE, FEOGA-Orientation et IFOP). Ce décret consacre l'indépendance de la CICC. Présidée par un inspecteur général des finances, sa composition a été fixée par arrêté du 29 août 2002.

L'IGA est représentée à la CICC par un vice-président (Gérard DUSART) et son suppléant (Jean-Jacques BENETIERE), 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 et Dominique FABRE, inspecteurs de l'agriculture, Jacques CHATELAIN, Hubert ESTRADE et M'hamed FENINA, chargés de mission.

La CICC est chargée de veiller au respect des obligations en matière de contrôle des opérations cofinancées par les fonds structurels européens et 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.

Après un premier audit de système réalisé de 1997 à 2000, destiné à vérifier l'organisation mise en place, la CICC a engagé les travaux devant conduire à l'examen des déclarations de validité. À cet effet, elle a achevé au premier semestre 2002 l'examen des différentes autorités régionales (Guyane, Franche-Comté, Lorraine, Auvergne, Centre, Pays de la Loire et Basse-Normandie). Elle a examiné les dispositifs nationaux qui n'avaient fait l'objet que d'approches sectorielles jusqu'alors (programme national d'assistance technique de la DATAR et de LEADER 2, initiative communautaire PESCA, programme 5A et IFOP).

L'IGA a établi les rapports concernant le FEOGA-Orientation et l'IFOP en examinant plus particulièrement les trois points suivants :

- l'amélioration de la piste d'audit et les réponses apportées aux recommandations du premier rapport,
- la réalisation des contrôles dits « 5 % » (plan de contrôle, qualité des rapports et suites données),
- la traçabilité financière des opérations et la validité des appels de fonds communautaires.

Au cours de ses déplacements en région, la CICC a procédé à un premier examen du dispositif 2000-2006, de nombreuses recommandations inscrites dans ses rapports préalables devant s'y

concrétiser. Elle a fait préciser la description du dispositif de gestion mis en place par le CNASEA pour LEADER +. Au cours de l'année 2003, la CICC poursuivra l'examen des dispositifs de gestion mis en place pour la nouvelle période de programmation du FEOGA-section orientation et de l'IFOP. Ceci s'intègre dans une stratégie globale qui sera présentée à la Commission dans une optique de synergie.

Compte tenu du retard important pris par les autorités de gestion pour transmettre leur demande de solde du programme 1994-99, la CICC a délibéré sur les premières déclarations de validité au dernier trimestre 2002. Ces travaux vont se poursuivre jusqu'au 31 mars 2003, date limite de transmission à la Commission, ce qui représente une lourde activité pour les membres de l'IGA, rapporteurs des dossiers devant la CICC.

Enfin, la CICC a participé à de nombreuses réunions avec les autorités communautaires (réunion bilatérale annuelle, réunion des contrôleurs financiers centraux en particulier). Elle a maintenu les contacts pour permettre à l'Irlande d'organiser en 2003 la suite des travaux engagés par l'IGA avec les autorités européennes de contrôle, à Strasbourg. La CICC a participé aux travaux engagés sur la simplification administrative au plan national et communautaire, suite à la communication du Commissaire BARNIER du 7 octobre, en liaison étroite avec la DATAR et les ministères concernés. La CICC a participé aussi à la mise en place du dispositif régionalisé en Alsace.

### **III.- Les inspections administratives et budgétaires**

Les inspections administratives et budgétaires font partie intégrante des inspections d'ensemble des services déconcentrés, dont elles constituent l'un des « modules d'approfondissement ». L'inspection générale de l'agriculture est chargée de leur mise en œuvre, en liaison avec la commission des inspections d'ensemble du COPERCI et sous l'autorité de celui-ci : mise au point du guide de procédures, constitution des équipes d'inspection (deux membres du service de l'IGA), rédaction des rapports, formation des inspecteurs.

Le dispositif actuel est celui d'octobre 2001, assorti de quelques aménagements, notamment pour tenir compte de la création des DDSV. Le souci de ne pas alourdir le temps de préparation a prévalu. Les documents de référence sont les suivants :

- Guide de procédures, daté d'octobre 2001,
- Questionnaire IAB, daté du 16 septembre 2002 (en département, un questionnaire est adressé à chacune des directions).

#### **1. La réalisation du programme 2002**

##### *1.1. L'organisation des missions d'inspection*

Les missions d'inspection sont intervenues dans la phase de préparation des inspections d'ensemble.

En ont été chargés chacun des inspecteurs désignés pour participer aux inspections d'ensemble des structures concernées, un autre membre du service de l'IGA faisant équipe avec eux : 22 membres du service de l'IGA ont ainsi participé aux inspections administratives et budgétaires.

Départements ou Régions	Dates de la mission	Noms des missionnaires IGA
<b>REGIONS</b> <i>(avec département si région bi-départementale et DOM)</i>		
Bretagne	15 – 19 avril	O. Beth
Champagne-Ardenne	15 – 19 avril	R. Zakine
Languedoc-Roussillon	17 – 21 juin	M. Deschamps
Auvergne	14 – 18 octobre	G. Geoffroy
Alsace et Bas-Rhin (67)	18 – 22 novembre	Y. Van Haecke
Haute-Normandie et Seine-Maritime (76)	09 – 13 décembre	E. Leblanc
973 Guyane	18 – 22 novembre	<b>R. Mabit</b>
<b>DEPARTEMENTS</b>		
29 Finistère	11 – 15 mars	S. Tétart
86 Vienne	15 – 19 avril	E. Leblanc
46 Lot	15 – 19 avril	<b>F. Verliac</b>
55 Meuse	27 – 31 mai	J.M. Travers
43 Haute Loire	27 – 31/ mai	R. Zakine
82 Tarn et Garonne	27 – 31 mai	<b>Y. Van Haecke</b>
22 Côtes d'Armor	10 – 14 juin	J.M. Travers
15 Cantal	10 – 14 juin	D. Fabre
44 Loire Atlantique	08 – 12 juillet	<b>J.F. Merle</b>
66 Pyrénées-Orientales	16 – 20 septembre	A. Benarous
28 Eure et Loir	14 – 18 octobre	<b>S. Tétart</b>
27 Eure	14 – 18 octobre	J.M. Travers
68 Haut-Rhin	14 – 18 octobre	O. Beth
77 Seine et Marne	18 – 22 novembre	J. Chatelain
16 Charente	18 – 22 novembre	F. Verliac
26 Drôme	09 – 13 décembre	<b>F. Roussel</b>
10 Aube	09 – 13 décembre	<b>R. Barralis</b>

### 1.2. L'exécution des missions d'inspections

Les missions sont toutes intervenues dans les semaines précédant l'inspection d'ensemble, un effort ayant été fait pour que celle-ci puisse collectivement en bénéficier, complétant utilement les investigations de la phase de préparation et permettant de mieux fonder le pré-diagnostic. Le but à assurer est d'adresser le pré-rapport IAB aux directeurs des structures inspectées avant la semaine d'inspection sur place de façon à ce qu'ils aient le temps, auparavant, de faire état de leurs observations.

Pour faciliter au maximum la préparation et la réponse au questionnaire, celui-ci est adressé sous forme électronique et doit normalement être renvoyé de la même façon.

À l'expérience, la durée des missions tend à dépasser la journée, notamment du fait de la création des DDSV. La compréhension des services inspectés et de leurs méthodes n'en est que mieux assurée. Un entretien a lieu avec le TPG. La restitution en fin de visite avec le ou les directeurs est la règle.

Le rapport IAB est depuis le début de l'année systématiquement annexé au rapport d'ensemble, après avoir fait l'objet d'un échange contradictoire. Nonobstant cela, la mission d'inspection d'ensemble retient, pour sa part, les conclusions et recommandations qu'elle veut faire figurer dans le rapport d'ensemble.

### *1.3. La formation à l'IAB*

Le nombre des membres de l'IGA participant aux inspections administratives et budgétaires, aussi bien qu'aux inspections d'ensemble, a été volontairement limité depuis leur lancement (x pour les IAB et x pour les inspections d'ensemble), tenant compte de leurs expériences professionnelles antérieures et permettant une certaine spécialisation.

Outre sa participation aux journées de formation générale à l'inspection d'ensemble organisées au nom du COPERCI et, en interne, la tenue de plusieurs réunions d'échange d'expérience sur les inspections d'ensemble et les IAB, l'IGA a organisé le 1<sup>er</sup> octobre une journée consacrée à l'audition de représentants de la DGA et de la DAF qui a permis une information complète sur les derniers développements des politiques en matière de personnel, de finances et d'informatique.

## **2. Les principales observations faites sur les services inspectés**

### *2.1. La vision d'ensemble*

La gestion administrative et budgétaire des services déconcentrés peut faire l'objet d'un jugement globalement positif, les SRAG et les SAG accomplissant leurs tâches de base avec diligence et sans erreurs ou lenteurs sortant de la normale, y compris dans la gestion des crédits européens. Les TPG témoignent de ce résultat et apprécient, dans l'ensemble, les services locaux du ministère de l'agriculture.

Un jugement identique peut être porté sur la partie déconcentrée de la gestion des personnels et sur la formation, celle-ci faisant même souvent l'objet d'une appréciation favorable par les représentants du personnel.

Le jugement est tout autre si l'on porte le regard sur des méthodes plus nouvelles et souvent plus exigeantes, que ce soit dans le domaine budgétaire et comptable ou dans d'autres, tels que les démarches qualité : il y aurait probablement peu de SRAG ou de SAG capables de gérer à court terme les instruments du contrôle de gestion, ne disposant que très partiellement de comptabilité analytique, de budgets par service ou de tableaux de bord. Dans la perspective de l'introduction du contrôle de gestion, il ne serait que temps de prendre la dimension des problèmes à venir.

Il en va de même des entretiens personnels annuels, très minoritairement effectués, que la DGA a pourtant affichés comme une priorité.

L'objectif de doter les structures déconcentrées d'un schéma directeur local des systèmes d'information (SDLSI) est plus rarement encore réalisé, encore que la majorité des RSI gèrent leurs missions avec assez de rigueur pour avoir déjà en mains les éléments principaux de ces schémas.

Autant dire que dans la plupart des situations, les responsables, SRAG, SAG, RSI et chefs de service, ont « le nez dans le guidon », faute de temps et parfois aussi faute de maîtrise de ces outils. Dans ces conditions, les progrès sont hypothétiques. Sauf dans de rares cas, il ne serait pas raisonnable de compter sur les seules ressources humaines actuelles pour acquérir et diffuser les méthodes du contrôle de gestion, voire même de relancer les démarches qualité aujourd'hui trop souvent en panne.

### *2.2. Autres observations plus spécifiques*

#### ➤ *L'impact de la création des DDSV*

Les documents conjoints définissant le rôle du SAG et les relations entre les deux nouvelles entités ont été réalisés dans l'ensemble dans le temps imparti, et sans difficultés majeures. On assiste à une normalisation de ces relations là où elles connaissaient des difficultés. La plupart des rapports



soulignent l'importance des affaires communes et l'utilité de maintenir des liens étroits, sinon même de les renforcer.

➤ La gestion prévisionnelle des personnels

Le système de la dotation d'objectif est rodé et fonctionne correctement, laissant aux directions déconcentrées une marge de manœuvre utile. Les rapports soulignent cependant la difficulté à anticiper les mouvements, ce qui permettrait, notamment, de réorienter de façon plus volontariste les affectations vers les missions les moins dotées par rapport aux besoins les plus prioritaires. Des règles restrictives sont maintenues, par exemple dans le cas de formations de longue durée, qui n'autorisent pas l'organisation à l'avance des suites de départs quasi certains. Les cadres, chefs de services ou responsables de cellule, restent fréquemment trop peu de temps dans leur poste et induisent une instabilité chronique du comité de direction, quand d'autres devraient au contraire bouger dans leur intérêt et celui du service. De nombreuses DDAF expriment la difficulté à pourvoir les postes de responsabilité, notamment en 3<sup>ème</sup> service.

➤ Le contentieux et la sécurité juridique

Quelques progrès sont constatés dans la prise en charge des questions contentieuses au sein des services ou par une organisation inter service ou interministérielle. Mais dans l'ensemble, les SAG ne sont pas encore suffisamment informés des procédures contentieuses, ne tenant même pas à jour un tableau de suivi. Dans le même ordre d'idée, l'application de la loi de 2000 sur les relations avec les administrés est rarement engagée, comme ne peut être effectivement contrôlé le respect des délais de paiement.

➤ L'attention portée aux normes de sécurité

Les rapports relèvent également de nombreuses situations où la sécurité des accès et des bâtiments n'est pas assurée, pas plus que celle des locaux informatiques et des sauvegardes. Sur ce point, comme dans bien d'autre, un suivi plus strict et constant des recommandations permettrait d'être assurés que des défauts d'ordre matériel et organisationnel dont les conséquences peuvent être graves ont été corrigés dans des délais normaux.

## **IV.- 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.

Le bilan d'exécution de l'inspection d'ensemble en 2002 et les enseignements à en retenir figurent dans le rapport annuel du COPERCI. Ne sont donc évoqués ici que les éléments qui concernent plus spécialement l'inspection générale et son implication dans le dispositif de l'inspection d'ensemble des services déconcentrés du MAAPAR.

### ***1. La commission de coordination***

La commission de coordination de l'inspection d'ensemble du COPERCI a été présidée par l'IGA au cours du 1<sup>er</sup> semestre. Elle s'est réunie les 11 et 23 janvier, 14 février, 25 mars, 2 et 15 mai 2002. Au cours du 2<sup>ème</sup> semestre, sous la présidence du CGV, elle s'est réunie les 6 septembre (rencontre avec les présidents des groupements), 26 septembre, 10 octobre, le 16 octobre (rencontre COPERCI/directions d'administration centrale), et à plusieurs reprises en novembre et décembre pour

la préparation du calendrier des missions 2003 et de la réunion avec les chefs de corps du COPERCI du 6 janvier 2003.

Depuis février 2002, Yves VAN HAECKE a été désigné coordinateur par Jean François MERLE après que celui-ci ait été nommé chef de service. Le secrétariat de la commission est assuré par Alain ESCALIERE, chargé de mission. Il centralise notamment le suivi du déroulement des inspections et assure la diffusion et l'archivage des rapports.

En 2002, la commission s'est attachée à stabiliser les principes et modalités de l'inspection d'ensemble et à mieux les faire partager par les membres des différents corps. Elle a rassemblé la documentation de base, guide et questionnaire, notes d'orientation, modules d'approfondissement, bilans, programme de l'année en cours, lettres-type, etc., le tout composant le manuel, plus communément appelé « mallette », mis à la disposition des membres des trois corps par INTRANET.

## ***2. L'exécution des missions d'inspection***

15 inspecteurs et inspecteurs généraux ont participé aux 23 missions en 2002 (la 24<sup>ème</sup> a été reportée sur 2003 du fait du changement inopiné du directeur départemental). Parmi eux, 5 ont assuré la conduite (« coordination ») de ces inspections ; le sixième coordonnateur désigné n'a pas pu assurer sa mission du fait d'une nouvelle affectation. Un tel changement reste exceptionnel : sur les 66 missions d'inspection d'ensemble depuis 2000, 15 ont été coordonnées par un membre de l'IGA.

Depuis le début de ces missions, 21 membres de l'IGA y ont participé : 8 d'entre eux n'en ont assuré qu'une ou deux, pour des raisons diverses tenant à des changements d'affectation ou à leur arrivée récente dans le service, 7 en ont assuré 3 ou 4, et 6 en ont assuré 5 ou 6 (cf. tableau page 88). L'IGA s'attache ainsi à développer un savoir faire en réponse au souci partagé par tous de professionnalisme.

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 systématiquement réalisés. Les suites des inspections d'ensemble ne font 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.

## **V.- L'évaluation des études à l'entreprise**

En 2002, le COPERCI a procédé à un contrôle de second niveau des études confiées par l'administration centrale à des entreprises, des établissements publics (INRA, CEMAGREF, etc.) ou des universités.

Au cours de cette année, deux types de procédures ont été utilisées :

- comme les années précédentes, les études achevées et payées en 2001 ou antérieurement, et qui n'avaient pas été évaluées, ont fait l'objet d'un inventaire soumis au COPERCI qui a désigné des évaluateurs ;

- d'autre part, pour mettre en place la nouvelle procédure d'évaluation «en continu», les études achevées en 2002 ont été aussitôt transmises au COPERCI pour évaluation. Cette procédure permet désormais aux administrations centrales de disposer de l'évaluation à une date plus proche de la fin de l'étude, et de mieux apprécier les possibilités ou l'intérêt d'une publication.

Cette deuxième procédure devra peu à peu se substituer complètement à la méthode de l'inventaire au cours de l'année n+1 de l'achèvement de l'étude.

Il est rappelé que les différents maîtres d'ouvrage ont en principe dû exercer un premier contrôle de la qualité du travail reçu avant la mise en paiement de la convention passée avec les maîtres d'œuvre.

L'ensemble de ces actions a été effectué en 2002 sous la présidence de l'IGA au 1<sup>er</sup> semestre et du CGV au 2<sup>ème</sup> semestre, qui a adressé par ailleurs au ministre un rapport annuel sur les évaluations ainsi que l'ensemble des notes d'évaluation.

Une grille d'avancement des études a été mise au point pour mieux suivre la rapidité de ces travaux car, en effet, il a été remarqué que certaines études autorisées en raison de leur actualité perdaient de leur intérêt lorsque leur avancement se trouvait différé parfois jusqu'à trois ans.

21 études ont été examinées par le COPEERI en 2002. L'IGA a participé à neuf équipes de binômes avec un membre du CGV ou CGGREF, et a piloté l'évaluation pour quatre d'entre elles. Il est à noter que dans le cadre de l'évaluation en continu, ou en raison de retards d'évaluation dus le plus souvent aux difficultés de disposer des éléments nécessaires aux évaluations, il y avait, au 31 décembre 2002, 32 études en cours d'évaluation ; l'IGA partage la responsabilité de ces évaluations pour 21 études et assure le pilotage dans 16 dossiers.

Le COPERCI, au 2<sup>ème</sup> semestre 2002, a présidé les réunions d'audition des représentants des différentes directions et services de l'administration centrale ou des services déconcentrés au cours de quatre séances qui se sont déroulées en novembre 2002. Comme à l'habitude, la direction des affaires financières (DAF) avait recueilli auparavant les propositions de ces services, qui ont été instruites par l'IGA et les conseils généraux en vue de ces auditions.

Dans cette formation de comité de sélection des études, le COPERCI donnera en janvier 2003 au cabinet du ministre – qui arrêtera le programme définitif sur le budget 2003 – un avis sur les différentes études que les services souhaitent confier à des maîtres d'œuvre extérieurs.

Ce travail de sélection reste toujours fondé essentiellement sur cinq critères :

- la non-faisabilité de l'étude au sein de l'administration centrale ou du COPERCI ;
- l'urgence des résultats pour servir d'aide à la décision du ministre ou des directeurs ;
- l'inexistence de travaux antérieurs fiables sur les thèmes proposés ;
- l'actualité du thème face aux préoccupations du public ;
- les travaux prospectifs dans le cadre de l'application d'une nouvelle législation.



## *Les missions temporaires*

### **L'INTERVENTION DES DDAF ET DSV DANS CERTAINES PROCEDURES DE L'OCM LAIT (NOTAMMENT L'AIDE AU BEURRE PATISSIER GLACIER)**

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

**Janvier 2002**

L'organisation commune de marché dans le secteur du lait et des produits laitiers (OCM lait) comprend un volet interne de soutien au marché intérieur, et, un volet externe de régulation des importations et des exportations.

Le volet interne a laissé subsister, à côté des mesures prises en 1984 de maîtrise de la production (quotas laitiers) sauf *dans les DOM* où est prévue au contraire une *aide à la production de lait*, des dispositifs « d'écoulement » de la production - *achats directs (stockage public et privé)* et *aides à la consommation*.

Les aides à la « consommation » sont destinées à encourager l'utilisation de produits laitiers par l'industrie agroalimentaire. L'une des principales utilisations aidées est celle du beurre à destination des industries de la pâtisserie, de la biscuiterie et de la glace. L'aide correspondante, qui facilite l'écoulement de 25 % de la production communautaire, est dénommée « *aide au beurre pâtissier glacé* ».

L'octroi des aides est soumis à des conditions dont le respect doit être contrôlé. Ces contrôles sont effectués soit directement par lui, soit par des services considérés alors, au sens de la réglementation européenne, comme ses « délégués », les DDAF et les DSV.

Les DDAF ont la charge du contrôle de l'activité des « vendeurs directs » de lait, et de l'aide à la production de lait dans les DOM. Les DSV, de certains aspects de l'aide au beurre pâtissier glacé (prélèvements destinés aux lots certifiés), et d'autres aides dont le transfert est prévu, à compter de 2002, aux services de l'Onilait.

Le ministre a demandé un audit

- des contrôles de *l'activité des vendeurs directs*,
- des contrôles de *l'aide à la production de lait dans les DOM*,
- de la répartition des tâches entre les services vétérinaires et l'Onilait, dans les contrôles de *l'aide au beurre pâtissier glacé*

Pour atteindre le taux de contrôle sur place imposé par la réglementation communautaire des vendeurs directs de lait, les auditeurs proposent que la réalisation effective de ces contrôles fasse l'objet d'une vérification systématique à l'occasion des audits dont bénéficient les DDAF.

L'aide à la production de lait dans les DOM (Réunion et Martinique) apparaît bien contrôlée. Les auditeurs proposent qu'un contrôle de second niveau sur place du dispositif soit inscrit au programme des prochaines missions d'inspections de ces départements.

S'agissant de l'activité de prélèvement en vue de la certification des lots de beurre pâtissier, les auditeurs en proposent le transfert à l'Onilait, dans les départements où il dispose d'une antenne, et, dans les autres, au service d'économie agricole de la DDAF, si les services vétérinaires ne peuvent plus l'assurer.

## **INSPECTION DE LA DSV DU PUY-DE-DÔME**

**Jacques BENAZET, CGV, Michel DESCHAMPS, IGA, Alain DOUSSEAU, CGA**

**Janvier 2002**

Cette mission, diligentée à la suite de graves dysfonctionnements dans les relations sociales au sein des services vétérinaires du Puy de Dôme, avait essentiellement pour tâche de proposer « les mesures à prendre pour remettre le service en état de marche »<sup>1</sup>

Les mesures d'urgence à caractère individuel, proposées par la Mission ont été immédiatement acceptées et mises en oeuvre par la Direction générale de l'alimentation.

Au-delà des caractéristiques spécifiques d'un cas particulier, la mission a estimé que la réflexion à venir devrait se fixer trois objectifs :

1/ - Améliorer encore les critères de sélection des fonctionnaires appelés à exercer des fonctions d'autorité et **former beaucoup plus systématiquement ces fonctionnaires au management et à la gestion des ressources humaines.**

2/ - Renforcer le rôle des CGIR<sup>2</sup> en matière d'animation, de régulation, de contrôle du management et de la gestion des ressources humaines et **infléchir, en conséquence, l'équilibre des inspections annuelles**

(Les rapports devraient prioriser réellement les appréciations portées et être présentés de façon à agir comme un signal d'alarme, clairement identifiable par la tutelle).

3/ - Mettre en place (sans doute pour l'ensemble du ministère plutôt que par une direction) une structure légère, apte à répondre aux besoins de conseils et d'appuis des entités administratives en matière de management et de relations sociales, pour aider à la gestion des crises internes.

## **LA SITUATION DU CENTRE REGIONAL DE LA PROPRIETE FORESTIERE DE CORSE**

**Jean-François MERLE, IGA**

**Février 2002**

Le ministre de l'agriculture avait confié au chef du service de l'inspection générale une mission de médiation pour sortir d'un conflit entre les agents et le directeur du Centre régional de la propriété forestière de Corse. Au-delà de la médiation proprement dite, il a demandé qu'un rapport tire les enseignements de portée générale sur les causes et les enchaînements de ce conflit. Les trois principales conclusions relevées par la mission sont :

a) lorsqu'un contentieux grave survient entre des agents et leur encadrement, le déclenchement rapide d'une mission d'inspection générale peut être de nature à rétablir la vérité des faits, à dissiper les accusations inexacts ou au contraire à mettre en évidence

---

<sup>1</sup> Extrait de la lettre de mission du Ministre en date du 3/12/.2001

<sup>2</sup> Sigle et appellation en vigueur au moment de la mission

des agissements répréhensibles ; au lieu de considérer ce type de mission comme « l'ultime recours », il serait préférable de les analyser comme une prévention du pourrissement de la situation ;

- b) si des faits avérés sont de nature à justifier l'engagement d'une procédure pénale, l'administration ne doit pas, pour autant, attendre l'aboutissement de celle-ci pour agir, à partir des éléments dont elle dispose, au plan disciplinaire ; le principe selon lequel « le pénal tient le civil en l'état » ne s'applique pas aux sanctions administratives ;
- c) l'administration doit considérer les conflits de personnel comme des situations de crise, à l'égal d'une crise sanitaire, et ne doit pas hésiter à communiquer – sans naturellement mettre en cause le droit des personnes – mais simplement en expliquant la nature des actions qu'elle a conduites et le cadre de droit dans lequel s'inscrit sa démarche.

## **QUELLE STRUCTURATION POUR L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR AGRICOLE ?**

**Alain BERGER, IGA**

**Février 2002**

Lors de l'installation du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche agricole, agroalimentaire et vétérinaire (CNESERAAV), en octobre 2001, le ministre Jean Glavany, avait décidé de lancer une réflexion sur la coordination et la coopération des missions des 19 établissements d'enseignement supérieur sous tutelle du ministère, dans la perspective de création d'une structure fédérative de ces établissements.

Le contexte national et international, dans les disciplines enseignées dans ces établissements, est de plus en plus concurrentiel et nécessite à la fois l'ouverture et la cohérence de l'ensemble des formations supérieures organisées sous la tutelle du ministère, actuellement trop atomisées et peu lisibles ; l'enseignement supérieur agricole dispose d'une identité propre construite autour de disciplines et de thématiques spécifiques (sciences de l'ingénierie du vivant, sciences de la nature...) qu'il convient de réaffirmer et de mieux organiser collectivement.

La mission confiée a consisté, dans un premier temps, à élaborer un texte d'orientation devant être débattu lors du CNESERAAV du 19 février 2002. Ce texte a recensé dix objectifs pour l'enseignement supérieur agricole et a proposé trois pistes de structuration alternatives pour permettre un débat ouvert.

Les objectifs recensés (conforter l'identité collective, mieux répondre aux nouvelles attentes de l'univers socioprofessionnel et des citoyens, développer une stratégie offensive face à la concurrence, s'adapter au nouveau contexte éducatif européen du 3/5/8, ouvrir les origines de recrutement, donner toute sa place à la production scientifique, développer la formation continue, développer les NTIC, dynamiser la politique de communication, « jouer groupés ») ont été approuvés par le CNESERAAV.

Les trois propositions de structuration alternatives (constitution d'un groupement d'intérêt public rassemblant les missions administratives d'intérêt commun, création d'un EPCSCP - établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel selon l'article 24 de la loi du 26 janvier 1984 pour élaborer une politique scientifique nationale et constituer des écoles doctorales nationales, constitution de ce même EPSCP auquel est également confiée la gestion des ressources humaines) ont été débattues lors du CNESERAAV. Le ministre, à cette occasion, a souhaité que le débat puisse se poursuivre en impliquant très étroitement les collectivités de travail des établissements de façon à ce qu'une proposition de structuration plus précise puisse être formulée lors d'un prochain CNESERAAV. Le débat est en cours et devrait aboutir au cours de l'année 2003.

## **RAPPORT D'ENQUÊTE SUR LA CHAMBRE D'AGRICULTURE DECORSE-DU-SUD**

**Guy DEVAUGERME, IGA, Christophe BONNARD et Philippe DUPUIS, IGF**

**Février 2002**

Par lettre en date du 5 décembre 2001 le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et le ministre de l'agriculture et de la pêche ont demandé à l'inspection générale des finances et à l'inspection générale de l'agriculture de procéder à une enquête sur le fonctionnement de la chambre d'agriculture de Corse-du-Sud. Les investigations devaient en particulier déterminer le plus exactement possible la situation financière de la chambre d'agriculture et la responsabilité incombant aux dirigeants de l'établissement public.

Le rapport rend compte de la situation financière très difficile de la chambre, retrace les constatations principales de la mission et propose des voies de redressement :

La situation financière s'est dégradée depuis 1998 pour aboutir à une situation nette (trésorerie moins restes à payer) qui est en réalité négative de 5,6 MF, et l'affectation prioritaire des dépenses actuellement pratiquée masque de fait une cessation virtuelle des paiements au 31 décembre 2001. Cette situation est principalement due à la rigidité des dépenses de personnel et à une diminution des subventions reçues. Elle est aggravée par l'engagement de la chambre dans le projet de centre agroalimentaire du Vazzio, depuis 1996, projet non viable dont la mise en œuvre a été émaillée de nombreuses erreurs ou irrégularités. Les services de l'Etat se sont trouvés dans l'incapacité d'assurer un contrôle efficace de la conduite du projet, en raison du caractère erroné de certaines informations communiquées par le maître d'ouvrage. L'échec du projet doit être imputé à l'incapacité du maître d'ouvrage à en assurer le pilotage. Des interférences individuelles ont certainement empêché que les relations entre les différents acteurs obéissent à la seule rationalité économique, contribuant de ce fait à son échec.

Cette situation appelle des mesures d'urgence et de rétablissement de l'équilibre de l'exploitation telles que :

- La restauration de la situation financière en cédant le patrimoine immobilier et en louant des locaux adaptés aux seuls besoins de la chambre ;
- Réduire le déficit d'exploitation par une contraction des dépenses et une amélioration du recouvrement des produits de la chambre ;
- Restaurer la sincérité comptable et financière : 1) en régularisant le circuit de facturation et le recouvrement des prestations des services techniques ; 2) par une meilleure tenue de la comptabilité générale et analytique de l'ordonnateur.

A moyen terme, l'organisation de la chambre doit devenir plus transparente et plus efficace grâce à l'élaboration d'un projet stratégique. Celui-ci devrait définir les objectifs et les résultats chiffrés attendus, qui seront mesurés par des indicateurs et des outils d'analyse et de pilotage opérationnel résultant de la mise en œuvre d'un véritable contrôle de gestion.

L'Etat pourrait utilement soutenir l'action de la chambre par un effort financier incitatif, dont l'octroi d'un taux majoré de progression du produit de l'imposition. Au-delà de ces mesures de court et moyen terme, la mission appelle de ses vœux une coopération plus étroite des chambres d'agriculture de l'île, que l'ensemble des acteurs locaux semblent souhaiter. A cet égard, la préparation d'un rapprochement institutionnel est aussi conditionnée par la mise en œuvre efficace d'un plan de redressement.



## **LA CENTRALISATION DE LA TRESORERIE DE LA MUTUALITE SOCIALE AGRICOLE**

**Daniel CARON, IGA, Gérard MALABOUCHE, IGF, Didier NOURY, IGAS**

**Février 2002**

83 % des ressources du régime social agricole ne sont pas financées par les assurés mais par le BAPSA et l'ACOSS qui avancent mensuellement la différence entre les prestations versées et les cotisations émises. Les dépenses de gestion du régime sont financées par une cotisation spécifique dont le taux varie autour d'un taux pivot. La Cour des comptes et certains parlementaires préconisant de centraliser la gestion de la trésorerie des caisses de MSA, perspective critiquée par la caisse centrale, les trois ministres compétents ont confié aux trois inspections une mission à ce sujet.

La gestion du régime agricole repose sur une décentralisation visant à responsabiliser les caisses locales dans la gestion de la protection sociale de base. Ce système original au sein des régimes de sécurité sociale a perdu de sa pertinence et de sa crédibilité. Le financement à l'émission est porteur d'effets pervers, les cotisations de gestion sont peu compatibles avec le système national de financement, l'accumulation rapide de réserves peu utilisées en faveur des adhérents est très contestable. Il n'est pas justifié que le régime agricole dispose d'une telle aisance financière.

La MSA s'est engagée dans la voie d'une accélération de ces flux financiers et d'une plus grande maîtrise de ses réserves pour optimiser sa gestion de trésorerie et accroître la solidarité interne entre les caisses. Il convient que cette évolution ne contrarie pas la nécessaire restructuration du réseau engagé par l'institution avec l'accord de ses tutelles.

La mission recommande de réduire la dotation initiale de la réserve d'activités annexes et de plafonner son montant, de supprimer la réserve de gestion, d'élargir la réserve alimentant le fonds de solidarité des crises agricoles pour que la MSA réponde aux besoins de ses adhérents.

A moyen terme, la mission recommande des évolutions plus radicales. Le financement des prestations du régime agricole étant garanti sans limites par les CEPAM et les CAF, les caisses de MSA ne devraient pas avoir de trésorerie pour leurs opérations techniques : toutes les cotisations seraient versées en temps réel au BAPSA et l'ACOSS qui en retour financeraient les prestations.

La centralisation de la trésorerie du régime agricole inscrirait ce régime dans les grandes évolutions de la protection sociale : l'uniformisation des prestations et des efforts contributifs, le renforcement de l'échelon national et la spécialisation des caisses locales en matière de prestations et de services extralégaux.

Le rapport a eu une première application en matière de flux financiers au titre de la Loi de finances rectificative de l'été 2002 et de la Loi de finances initiale pour 2003.

## **LA DISTRIBUTION AU DETAIL DU MEDICAMENT VETERINAIRE**

**Pierre DELOMENIE, IGAS, Jacques GUIBE, IGA, Didier LACAZE, IGAS, André MANFREDI, CGV**

**Mars 2002**

La lettre de mission conjointe du ministre de l'emploi et de la solidarité et du ministre de l'agriculture et de la pêche du 27 avril 2001 demandait que soit fait le point sur les difficultés d'application de la loi de 1975 relative à la distribution du médicament vétérinaire, et proposé

des solutions, afin d'assurer sa bonne application, de l'adapter si nécessaire, en veillant à maintenir le niveau de protection de la santé publique et de la santé animale.

La mission a comporté l'audition de plus de 180 personnes représentant l'administration, les professionnels, vétérinaires, pharmaciens, éleveurs, au niveau régional et au niveau national, des gens de terrain et des scientifiques.

Le rapport constate une mauvaise application de la loi en ce qui concerne la distribution au détail du médicament vétérinaire provenant de ce que dès l'origine les administrations, les tribunaux et les deux ordres professionnels chargés de son contrôle se sont sentis peu concernés. Par ailleurs, faute d'aménagement dans un environnement qui s'est modifié, la loi est devenue sur certains points obsolète et plus difficile à appliquer.

Ces dérives ne font pas apparaître à ce jour de conséquences inquiétantes pour la santé publique. Cependant la mission estime que la situation n'est pas sans risque et que les choses ne peuvent rester en l'état, un accident étant toujours possible qui pourrait conduire à conclure, sans doute un peu rapidement, que l'Etat se désintéresse du problème et que la protection de la santé du consommateur est mal garantie.

Les propositions sont articulées autour de trois axes :

- actualisation des conditions de prescription et de délivrance ; sur ce point, la mission propose de conserver l'architecture actuelle de la loi avec les trois ayant droits vétérinaire, pharmacien et groupement d'éleveurs, mais préconise notamment un assouplissement des conditions de prescription et une extension du rôle des groupements pour permettre des conditions réalistes d'exercice, dans un climat de saine concurrence respectant les impératifs de santé publique, ainsi que pour tenir compte de l'élévation du niveau de qualification des utilisateurs.
- mise en œuvre d'une véritable politique de contrôle concertée entre les trois administrations concernées, la DGAL, la DGCCRF, la DGS ; outre la rénovation du dispositif de base, l'instauration d'un contrôle de deuxième niveau de ces administrations est suggérée.
- élargissement de l'offre de médicaments vétérinaires ; cet élargissement, notamment par l'instauration d'un véritable marché unique, est nécessaire pour garantir à un coût acceptable l'accès à des médicaments couvrant l'ensemble des pathologies et éviter le recours à des marchés parallèles mal sécurisés, responsables éventuels de mésusage et de résidus dans les viandes.

## **L'ORGANISATION DU SUIVI ET DU CONTROLE DU SERVICE PUBLIC DE L'EQUARRISSAGE ET DE LA FILIERE "A BAS RISQUE".**

**Michel BOUVIER, CGV, Jacques CHATELAIN, IGA, Jacques MORDANT, CGGREF**

**Mars 2002**

Par lettre en date du 10 octobre 2001, le ministre chargeait le Président du COPERCI de mettre en place une mission de suivi et de contrôle du service public de l'équarrissage (SPE), dans ses deux filières de "haut risque", c'est-à-dire de collecte, transport et traitement de produits constitutifs des « matières à réglementation spécifique (MRS) », dont la liste officielle donne lieu à indemnisation par l'Etat, et du "bas risque" ou produits non réglementés, mais également collectés, transportés et transformés en farines animales.

L'objet de la mission était de proposer un dispositif de suivi et de contrôle des deux filières, pour éviter un transfert du "bas risque" vers le "haut risque", pris en charge par l'Etat et dont le coût ne serait pas maîtrisé.

La mission propose un dispositif de suivi et contrôle à deux niveaux. Sur place, un contrôle visuel et documentaire, assuré par les DDSV, devrait porter sur les différents établissements (abattoirs, stockage et transformation) pour veiller au traitement séparé des deux filières. Ce contrôle in situ devrait s'accompagner de celui des divers documents réglementaires, registres et comptabilité-matières. Le contrôle approfondi, ou de second niveau, devrait procéder par enquêtes de filière, sur la base de documents objectifs de pesée, à la sortie des abattoirs. Ces contrôles devraient être réalisés par une équipe de contrôleurs permanents, éventuellement rattachés à la DPEI et dont le financement annuel doit être rapproché de l'enjeu budgétaire présenté par la filière "haut risque", dont le coût représente actuellement plus d'un demi-million d'€

**LES DELAIS DE PAIEMENT DES MARCHES PUBLICS  
PAR L'ADMINISTRATION CENTRALE DU MINISTERE  
DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE  
Henri-Pierre CULAUD, et Françoise VERLIAC, IGA  
mars 2002**

L'enquête de l'inspection générale de l'agriculture a été effectuée en prévision de l'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2002 de la nouvelle réglementation relative aux délais de paiement des marchés. Celle-ci rend, en effet, plus strictes les règles de paiement, notamment en imposant dorénavant de plein droit le versement d'intérêts moratoires pour tous les marchés publics, y compris pour les marchés sans formalités préalables.

Après avoir analysé les circuits de traitement des factures, la mission a constaté que les retards de paiements entraînant des intérêts moratoires (d'un montant de 250.000 F en 2000 et de près de 867.000 F en 2001) s'expliquaient, d'une part, par des défauts ou des ambiguïtés dans les marchés eux-mêmes qui amènent le trésorier-payeur général à rejeter les ordonnances de paiement, et, d'autre part, par les défauts de l'organisation administrative ou les négligences dans le traitement des factures.

Compte-tenu de ces constatations, le rapport préconise, tout d'abord, de créer au sein de la direction des affaires financières (DAF) une mission d'appui aux autres directions pour élaborer et passer les marchés.

Le rapport formule également diverses propositions pour remédier aux dysfonctionnements relevés dans le traitement des factures, notamment l'enregistrement systématique des factures, l'amélioration de la préparation des demandes d'ordonnances de paiement, le suivi des délais de paiement, une coordination, au sein des directions, pour la passation des marchés et le traitement des factures. Le rapport souligne également qu'il serait plus efficace, pour les marchés relatifs à la gestion des aides PAC, de mettre fin au partage actuel des responsabilités entre la direction générale de l'administration (DGA) et la direction des politiques économique et internationale (DPEI) et de confier à la DPEI la responsabilité complète de passer les marchés et de préparer les engagements et les paiements y afférents.

Ces améliorations internes au ministère devraient être prolongées par le resserrement des relations entre les services du ministère et la paierie générale du Trésor.

Enfin, le rapport souligne la pertinence des dispositions prises par la DAF pour préparer, en liaison avec les autres directions, l'adaptation au ministère du système informatique interministériel « ACCORD » pour la comptabilisation, l'ordonnancement et le règlement des dépenses de l'Etat.

## **LES CREDITS DE FONCTIONNEMENT DE L'ADMINISTRATION CENTRALE**

**Françoise FOURNIE, Olivier BETH, Guy DEVAUGERME, Sylviane TETART, IGA**  
**Avril 2002**

Les directions d'administration centrale disposent, depuis le début des années 90, d'enveloppes globalisées de crédits de « fonctionnement ». La perspective d'un exercice d'économies budgétaires ayant fait ressortir des disparités entre elles et les difficultés rencontrées par les plus petites structures, le ministre a demandé à l'inspection générale un audit du dispositif, permettant de « *proposer un nombre limité de critères pertinents, susceptibles de fonder un rééquilibrage des dotations de fonctionnement allouées à chacune* ».

Après avoir analysé le système, qui n'englobe pas tous les crédits de fonctionnement, ni uniquement des crédits de fonctionnement, et qui n'en confie pas vraiment aux directions la maîtrise, le rapport examine l'évolution d'ensemble des enveloppes, ainsi que celle des principaux postes. Il constate à cet égard les économies engendrées tant par les efforts de rationalisation des gestionnaires de la DGA, que par la baisse des prix sur le marché, notamment en matière de téléphone, de photocopieurs, de papier et d'affranchissement. Ces allègements de charges sont passés relativement inaperçus du fait de la concomitance de plans de résorption des dettes de téléphone et de déplacement.

Toutefois, au cours des années récentes, le niveau global des dépenses d'équipement en mobilier et bureautique dans l'ensemble de l'administration centrale apparaît élevé, notamment dans les directions affectées par les déménagements consécutifs à la dernière réforme.

Un examen de la situation de chaque direction en termes de ressources et de dépenses débouche sur le constat qu'en raison de tâches différentes, la structure des dépenses des directions est assez hétérogène, sans qu'il en résulte de différence de situation justifiant un traitement spécifique pour telle structure, ou telle catégorie de structure. Seul un poste de dépenses apparaît susceptible d'entraîner des distorsions graves entre les charges des directions et nécessiter de ce fait un traitement particulier, c'est celui des frais de déplacement à l'étranger.

Sur la base de ces constats, la mission suggère une remise en ordre préalable, à négocier entre la DGA et les directions et consistant à :

- redéfinir le périmètre de la globalisation, en y incluant certains postes qui demeurent centralisés ;
- transférer à la logistique générale une partie des économies réalisées au cours des exercices récents ;
- généraliser la dissociation entre globalisation et gestion comptable par les directions, qui existe déjà pour certaines dépenses qui font l'objet d'un marché centralisé ;
- rendre plus transparentes les opérations d'ajustement de fin de gestion ;
- instituer un interlocuteur unique des directions à la DGA sur l'ensemble des questions relatives aux enveloppes globalisées.

Elle propose qu'une dotation exceptionnelle soit allouée aux deux directions dont le niveau d'équipement est nettement inférieur aux autres, à savoir la DPMA et le SAJ. La nouvelle répartition des enveloppes (intégrant les ressources potentielles de chaque direction, évaluées selon ses consommations récentes) serait réalisée essentiellement sur la base de l'effectif théorique de chaque direction, avec une sous-enveloppe spécifique, réservée aux directions qui supportent une charge importante de déplacements à l'étranger.

## **AUDIT SUR LA VALORISATION DU PATRIMOINE ET LA SITUATION FISCALE DE LA SOCIÉTÉ UNIGRAINS**

**Dominique BONNARD, IGF, Daniel CARON, IGA, Olivier COUSTET, IGF, Dominique FABRE  
et Bernard VIAL, IGA**

**Avril 2002**

Par lettre du 15 février 2002, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et le ministre de l'agriculture et de la pêche ont confié à l'inspection générale des Finances et à l'inspection générale de l'Agriculture une mission visant à identifier le patrimoine de la société Unigrains susceptible d'être concerné par l'application du décret n° 80-854 du 30 octobre 1980, afin de permettre à l'Etat de préparer, s'il y a lieu, la liquidation de ce patrimoine.

La mission devait donc évaluer, dans le patrimoine géré par Unigrains, la partie qui provient, indépendamment des activités propres de la société, de l'emploi des fonds qui ont été alimentés depuis 1970 par la taxe parafiscale perçue sur le prix à la production des céréales et qui ont été utilisés essentiellement sous forme de prises de participation, apports de quasi-fonds propres, prêts et subventions à des entreprises de différentes filières agricoles. Ces versements ont pris fin à l'occasion de la campagne 2000/2001, alors que la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 prévoit la disparition définitive des taxes parafiscales en 2004.

Toutefois, le versement de la taxe parafiscale a suivi, selon les périodes, des modalités variées. Affectée directement à Unigrains de 1982 à 1992 et de 1997 à 2001, elle a transité par l'ONIC entre 1970 et 1982, puis a été reversée partiellement par l'ITCF entre 1993 et 1996. Selon les avis convergents de divers services juridiques, seule la part versée directement à Unigrains serait concernée par l'application du décret 80-854.

La mission a recommandé que cette conclusion soit validée par consultation du Conseil d'Etat, dans la mesure notamment où certaines observations de la Cour des Comptes suggéraient une interprétation différente et compte tenu du fait qu'il s'agissait du premier cas d'application du décret précité. Elle a également recommandé que soit vérifiée à cette occasion la compatibilité avec les dispositions communautaires du dispositif antérieur et du dispositif futur pouvant résulter de la dévolution du patrimoine après liquidation. Elle a néanmoins choisi de procéder à l'exercice, sans attendre, sur la base des avis précités, en veillant à ce que les résultats de l'évaluation puissent être, au besoin, adaptés rapidement au cas où ces bases juridiques seraient modifiées.

Les travaux devenaient extrêmement lourds dans ces conditions puisqu'il était nécessaire à la fois d'estimer la valeur du portefeuille géré par Unigrains et d'attribuer aux diverses origines de la ressource une part de ce patrimoine correspondant à leurs emplois respectifs. Ils n'ont pu être menés à bien dans les délais requis que grâce au concours d'un cabinet d'audit (KPMG), intervenant dans le cadre d'un cahier des charges défini par la mission et d'un contrat signé par Unigrains. Au prix de quelques conventions de calcul proposées par KPMG et approuvées par Unigrains et par la mission, ces travaux ont permis d'évaluer le patrimoine concerné à environ 730 millions d'euros, dont un peu moins du tiers relèverait des dispositions du décret du 30 octobre 1980.

La mission a par ailleurs précisé, après consultation des services compétents, les conditions dans lesquelles les activités d'Unigrains, jusqu'à présent exonérées de l'impôt sur les sociétés pour ce qui concerne la gestion des fonds, pourraient être à l'avenir soumises à une fiscalité de droit commun, qui pourrait s'inspirer des dispositions applicables aux associations du secteur non lucratif et pour laquelle les résultats des travaux de valorisation pourraient servir de base.

## **AUDIT DE LA SOCIETE CENTRALE CANINE**

**Jacques BENALET, CGV, Georges CELERIN (†) et Jacques GUIBE, IGA**  
**Juillet 2002**

Par lettre du 23 mai 2002 le directeur de cabinet du ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales a demandé un audit financier et organisationnel de la gestion du fichier national canin, et des propositions d'évolution du dispositif permettant d'assurer la délégation de mission de service public de gestion de l'identification des carnivores domestiques. Cette demande a fait suite à une démarche du président de la société centrale canine auprès du cabinet du ministre attirant son attention sur les difficultés financières que rencontrait sa société, pour assurer sa mission déléguée de service public de gestion du fichier national d'identification des chiens.

Les missionnaires n'ont pu que constater un déficit d'exploitation de l'activité fichier de la société centrale canine de l'ordre de 1.200.000 € par mois qui a conduit le commissaire aux comptes de la société, le 3 mai 2002, à déclencher la procédure d'alerte et le président de la SCC à demander au tribunal de grande instance de Bobigny la désignation d'un mandataire ad hoc nommé le 19 juin 2002. Cette situation financière, dont la gestion laxiste de la société est pour partie responsable, provient pour l'essentiel de la réduction du nombre des « cotisants », suite à l'introduction de l'identification par radiofréquence fin 2001. En effet, la délivrance des cartes d'identification pour les chiens identifiés par ce procédé a été confiée par le ministère à la société d'identification électronique vétérinaire (SIEV), qui s'est ainsi trouvée bénéficiaire du montant perçu lors de la délivrance de la carte, seule source de financement de la gestion du fichier, alors que la SCC conservait pour ces animaux la responsabilité et la charge des autres activités de gestion du fichier, et notamment la prise en compte des mutations et le service des chiens perdus et trouvés.

Les missionnaires ont estimé qu'il n'y avait pas lieu de retirer les délégations de gestion données à la SCC et à la SIEV compte tenu notamment du risque de voir mise en cause la responsabilité de l'Etat, mais qu'un aménagement rapide des tarifs perçus par la SCC était indispensable, cet aménagement comprenant une actualisation du montant perçu lors de la délivrance des cartes pour les chiens tatoués, inchangé depuis 1993 et la création d'un nouveau montant pour les chiens identifiés par radiofréquence. Parallèlement, les missionnaires ont recommandé une renégociation des conventions ministère - SCC, ministère - SIEV et SCC-SIEV pour aboutir à une répartition des tâches plus rationnelle, la mise en œuvre par la SCC d'un plan de réorganisation et la mise à l'étude d'une modernisation de la conception du fichier faisant appel plus largement aux nouvelles technologies de l'information et de la communication.

## **AUDIT DES CONTRATS TERRITORIAUX D'EXPLOITATION**

**Bernard BOURGET, CGGREF, Annie ELIEZ, CGV, Edgar LEBLANC, IGA, René MABIT, IGA, Jacques MORDANT, CGGREF**  
**Juillet 2002**

Par lettre du 5 juin 2002 adressée au président du comité permanent de coordination des inspections (COPERCI), le ministre demandait à celui-ci de réaliser un audit du dispositif mis en place par la loi d'orientation agricole de 1999, sous le nom de contrat territorial d'exploitation (CTE). Il rappelait sa volonté, publiquement annoncée, de « connaître

*rapidement la portée des mesures prises dans le cadre des CTE, tant sur le plan budgétaire qu'en termes d'efficacité et d'équité* ». Il précisait qu'il attendait de cet audit, «*non seulement un état des lieux précis, mais également des propositions permettant d'assurer une meilleure efficacité de l'ensemble des actions qui concourent au développement rural*». Le ministre souhaitant que les conclusions de cet audit lui soient remises dans le délai d'un mois, la mission a été mise en place par le COPERCI dès le 6 juin. Son effectif a été porté à cinq membres afin de rassembler dans le délai fixé, à la fois les données fiables relatives au dispositif et les appréciations et analyses des principaux acteurs et partenaires concernés par le CTE.

L'analyse quantitative montre qu'après un départ très lent, le nombre de dossiers a régulièrement augmenté en 2001 puis au premier semestre 2002. Si bien qu'au 1<sup>er</sup> juin 2002, environ 1,85 million d'hectares (6,2 % de la surface agricole utile nationale) étaient sous contrat CTE, avec cependant une répartition sur le territoire très hétérogène. Le montant moyen de l'aide apportée (plus de 40 000 € en juin 2002) n'a cessé d'augmenter et se situe systématiquement au-dessus des perspectives initiales (23 000 €), avec des écarts importants entre départements. Au plan qualitatif et de façon générale, les CTE signés prennent moins bien en compte les enjeux environnementaux et sociaux que ceux directement liés à la viabilité économique des filières de production. La quasi-totalité des partenaires considère que le CTE est une innovation intéressante mais tous regrettent la trop grande complexité, ou instabilité, des procédures. Les recommandations que fait la mission en vue d'améliorer la gestion des CTE et de redonner au dispositif tout son sens et toute son efficacité, occupent la majeure partie du rapport. Il s'agit de propositions précises visant à :

- Approfondir et simplifier le cadre de mise en oeuvre ;
- Relancer des contrats agri-environnementaux à côté des CTE ;
- Assurer la maîtrise financière ;
- Clarifier et simplifier les procédures ;
- Organiser la transition entre dispositifs.

Depuis la remise du rapport, la procédure CTE a été suspendue d'abord le 6 août puis le 15 octobre 2002. Le ministre a annoncé le 29 novembre le remplacement du contrat territorial d'exploitation par le contrat d'agriculture durable.

**LES INCIDENCES DE LA DIRECTIVE COMMUNAUTAIRE  
DU 27 NOVEMBRE 2001 RELATIVE A LA PRESENCE  
DE DIOXINES DANS L'ALIMENTATION ANIMALE SUR LA FILIERE  
DE TRAITEMENT DES DECHETS DES PRODUITS DE LA PÊCHE.**

**Jean-Marie BOURGAU, CGGREF, Hubert CALAMY, CGV, Henri-Pierre CULAUD, IGA  
Juillet 2002.**

La mission du COPERCI avait pour objet d'évaluer les incidences de l'application, à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2002, de la directive communautaire du 27 novembre 2001 sur la filière de transformation des déchets de la pêche. Une partie des produits issus de cette transformation, principalement des farines, ne peut plus, en effet, être commercialisée s'ils présentent une teneur en dioxines supérieure aux normes communautaires.

Il s'agissait d'évaluer, d'une part, la proportion des farines qui ne seraient ainsi plus commercialisables, et, d'autre part, les pertes qui en résulteraient pour les entreprises de transformation concernées, principalement deux : la SARIA en Bretagne et la Coopérative de traitement des produits de la pêche (CTPP) à Boulogne-sur-mer, ainsi que la possibilité de répercuter ces pertes sur la filière.

Sur le premier point, la mission a estimé qu'il serait très aléatoire d'évaluer la proportion des farines non commercialisables en extrapolant les résultats des analyses réalisées jusqu'ici à l'initiative des entreprises.

Sur le second point, la mission a constaté que l'évaluation par la SARIA des pertes liées à la non-commercialisation d'une partie de ses produits et, donc, de la compensation demandée, avait été effectuée sur la base d'hypothèses paraissant, en l'état actuel des connaissances, exagérément pessimistes. Pour l'autre entreprise, la CTPP, la situation se présente différemment : le problème prioritaire est de savoir si elle pourra continuer à commercialiser, dans le cadre de la nouvelle réglementation communautaire, un produit à forte valeur ajoutée, les hydrolisats, qu'elle est pratiquement la seule à fabriquer en Europe.

Compte-tenu de ces constatations, la mission a recommandé que le ministère précise les modalités de réalisation des analyses (notamment échantillonnage et composition des lots analysés).

En raison des incertitudes du dossier et jusqu'à ce qu'un minimum de résultats fiables sur la proportion des farines non conformes soit disponible, la mission estime raisonnable de s'en tenir, dans l'immédiat, au système d'indemnisation par l'Etat des farines non commercialisables, aligné sur celui des farines carnées à bas risque, qui avait été provisoirement appliqué. Ceci apparaît d'autant plus justifié que, si des surcoûts supplémentaires étaient constatés, ils devraient être faibles et pourraient être supportés par la filière.

Enfin, la situation doit continuer à être suivie dans l'attente de l'évolution des résultats des analyses, mais également compte-tenu des progrès qui pourraient être accomplis vers une certaine traçabilité des lots ou encore vers de meilleures valorisations des déchets.

## **AUDIT DE L'AGPM-TECHNIQUE**

**Paul DESGRANGES, CGGREF, Yves VAN HAECKE, IGA**

**Juillet 2002**

En 1999, l'AGPM (Association générale des producteurs de maïs) avait lancé une étude stratégique de la filière et des organismes qui l'incarnent. Ses responsables avaient ensuite décidé, en 2000, de créer L'AGPM-TECHNIQUE par séparation de la partie expérimentation et développement de la partie syndicale. Dans la foulée, les dirigeants professionnels avaient décidé avec leurs partenaires de la filière des céréales de regrouper leurs deux structures techniques, AGPM-TECHNIQUE et ITCF (Institut technique des céréales et des fourrages).

Cependant, préoccupés par le risque d'une certaine dilution de l'ex-AGPM dans un ensemble dans lequel les producteurs de maïs pouvaient ne pas se reconnaître, les dirigeants de l'AGPM avaient sollicité, fin 2001, la désignation d'une mission chargée d'auditer l'AGPM-TECHNIQUE, son positionnement stratégique, ses structures techniques et ses compétences, et de proposer les conditions et modalités de regroupement les plus utiles.

Cet audit a été mené en parallèle au travail des équipes de direction et des responsables professionnels, se tenant en permanence à leur contact, de sorte que les opinions et les hypothèses de travail qui ont été échangées pendant ce temps ont pu enrichir la réflexion des dirigeants professionnels et techniques et aider la mission à élaborer ses propositions.

La mission a constaté à quel point la qualité des équipes de l'AGPM-TECHNIQUE était reconnue : compétence scientifique et technique, disponibilité et réactivité, attachement au produit et à certaines valeurs issues d'un héritage professionnel et technique prestigieux. Elle a apprécié la stratégie d'alliance et de partenariat, l'accent mis sur les programmes liés à



l'environnement et la maîtrise des intrants, les délégations de responsabilité, le renforcement des méthodes de gestion. Elle a enfin salué le caractère ambitieux de certaines orientations, notamment la volonté de coopérer et d'agir au niveau européen et international.

Il était évident, aux yeux de la mission, que l'AGPM-TECHNIQUE n'avait pas les moyens de ses ambitions. En particulier, la structure restait prioritairement axée sur les essais variétaux et trop peu impliquée dans les questions transversales : itinéraires techniques, rotations, inter cultures, limitation de l'irrigation, maîtrise des pollutions diffuses, dont les solutions dépendent des situations agro-climatiques et des différents systèmes de production régionaux.

La mission a dressé le tableau de l'environnement actuel de la production et de l'utilisation du maïs, sur le plan économique européen dans la perspective de l'évolution de la PAC et des accords de l'OMC, sur le plan des risques environnementaux, sur celui enfin de l'amélioration variétale et de l'accès aux OGM. Au total, le maïs, dont l'expansion a été l'un des facteurs de progrès de l'agriculture française et européenne, est aujourd'hui soumis à des contraintes fortes qui peuvent faire douter de son maintien au niveau actuel.

Enfin, l'avenir de l'ANDA conditionne celui du développement dans le secteur du maïs, le niveau actuel des moyens affectés à la recherche appliquée apparaissant à la mission comme un minimum. La mission s'est prononcée pour que la réforme de l'ANDA débouche sur un financement public pérenne et le renforcement des méthodes mises en place au cours des dernières années qui allaient dans le sens d'une meilleure prise en compte des aspects transversaux et environnementaux.

Les recommandations ont porté essentiellement sur :

- le processus de prise des décisions stratégiques pluriannuelles et de programmation annuelle, le rôle des partenaires et celui d'un vrai conseil scientifique,
- l'harmonisation des commissions régionales « maïs » et celles de l'ITCF, la constitution de commissions nationales par espèces et d'une commission « horizontale » composée par les animateurs des différentes commissions par espèces,
- le maintien des « IRD », les ingénieurs régionaux de développement issus de l'AGPM-TECHNIQUE, intégrés aux zones régionales du nouvel institut, mais clairement identifiés,
- le sort de l'ADAESO (Association pour le développement agro-environnemental du Sud-Ouest) et celui des structures associées à l'AGPM-TECHNIQUE,
- le maintien des conventions qui déterminent les relations financières entre les partenaires de la filière maïs.

Les professionnels ont poursuivi leurs travaux et ont décidé de réaliser la fusion des deux organismes avant la fin de l'année 2002.

## **GUIDE DE REFERENCES POUR LA TUTELLE DES ETABLISSEMENTS DEPARTEMENTAUX DE L'ELEVAGE**

**Claude BERNET, IGA, Yves BERTIN, CGV**  
**Septembre 2002**

Dans son rapport de synthèse consacré aux fonctionnements et aux résultats de l'audit FEOGA garantie (31 janvier 2002), le service d'audit constitué au sein du COPERCI insistait notamment, en ce qui concerne l'identification permanente généralisée (IPG), sur les lacunes de la tutelle exercée sur les Etablissements départementaux de l'élevage.

Chargés par la loi du service public de l'identification, instrument essentiel de la traçabilité des bovins, et base de données indispensables à l'instruction de nombreuses aides communautaires,

ces établissements publics locaux sont soumis, par le décret 69-666 du 14 juin 1969 à la tutelle des préfets, assistés par les directeurs départementaux de l'Agriculture.

La tutelle ne saurait être conçue comme un contrôle administratif et formel, mais comme l'opportunité de passer en revue conjointement les problèmes qui se posent en matière d'identification, tels que les délais excessifs de notification des événements (naissances, achats, sorties pour diverses causes), les pertes anormales de boucles d'identification ou de documents (passeports), ou encore l'exercice du « suivi qualité », qui consiste à venir en aide aux éleveurs assumant difficilement leurs responsabilités.

Or, les missions d'audit constataient, dans un grand nombre de départements, que la relation entre les DDAF et EDE – ou leurs délégataires, l'identification faisant souvent l'objet de délégation - devait et pouvait être enrichie.

Devant cette observation, la Directrice générale de l'Alimentation et le Directeur des Politiques économique et internationale (DPEI) ont, par lettre du 10 avril, demandé au COPERCI de proposer un « guide de contrôle » à l'usage des DDAF, leur permettant de mieux accomplir cette mission de tutelle des EDE.

Le rapport annuel du service d'audit demandant aussi que soit pris l'arrêté d'application prévu par l'article 14 du décret du 28 août 1998 relatif à l'identification bovine, et fixant la liste des anomalies graves susceptibles de donner lieu à déclarations par les EDE, les deux directeurs ont demandé au COPERCI de leur préciser ce que pourrait être cette liste.

Ce travail, confié à MM. Claude BERNET, inspecteur général de l'Agriculture, et Yves BERTIN, inspecteur général de la santé publique vétérinaire a donné lieu, non à un rapport, mais à un dossier remis aux deux directions le 18 septembre 2002.

Les auteurs ont proposé que les DDAF s'appuient sur le long questionnaire que la DGAL adresse annuellement aux EDE ; au lieu d'être plus ou moins bien rempli et renvoyé, celui-ci ferait l'objet d'un rendez-vous annuel tenu à un niveau élevé de responsabilité (directeur de l'EDE, accompagné éventuellement de son organisme délégataire, adjoints immédiats du DDAF et du DDSV, chargé des contrôles).

Des commentaires pratiques ont été apportés aux différents éléments du questionnaire, permettant d'ouvrir un débat sur les questions traditionnellement difficiles, notamment la prévention et le traitement des anomalies.

En octobre, au cours des réunions interrégionales de préparation de la campagne primes à l'élevage 2003, les deux directions ont annoncé leur intention de donner suite à leur projet d'amélioration de la tutelle en se servant des éléments apportés par le COPERCI.

**RAPPORT SUR LA MISE EN ŒUVRE DE L'ARTICLE 65  
DE LA LOI 2001-616 DU 11 JUILLET 2001 RELATIVE  
A LA COLLECTIVITE DEPARTEMENTALE DE MAYOTTE  
Alain BERNARD, CGGREF, Guy DEVAUGERME, IGA.  
Septembre 2002.**

La loi 2001-616 du 11 juillet 2001 confère à Mayotte le statut de collectivité départementale. Son article 65 prévoit, au cours de la période 2002-2004, de procéder à la « partition » entre les services de l'Etat, notamment ceux du Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales et la Collectivité Départementale de Mayotte (CDM). Par lettre de

mission du 6 mars 2002 la Directrice du Cabinet du Ministre a demandé au COPERCI de conduire une mission pour notamment : 1) évaluer les dépenses de personnel, de matériel, de loyer, de fonctionnement, d'équipement ; 2) déterminer les biens appartenant au MAAPAR ou à la Collectivité départementale ; 3) recenser les missions de la DAF qui relèvent des missions d'Etat, de la CDM, d'autres intervenants, et les agents affectés à ces missions, en vue de faire des recommandations et de proposer, à compter de 2002, un échéancier de toutes les prises en charges à effectuer et des dépenses en résultant.

**Le constat :**

1) Le personnel : Après une période inflationniste d'une décennie, qui a atteint son point culminant en 1999, l'effectif, tous agents confondus, est passé de 453 au 1<sup>er</sup> janvier 2000 à 340 au 1<sup>er</sup> juillet 2002. Les agents de la CDM affectés à des missions Etat étaient de 115 ETP sur un total de 392 ETP agents de la Collectivité, et celui des agents de l'Etat en charge de missions de la CDM était de 8. Au total, les missions couvertes sont aujourd'hui au nombre de 61 et après « partition », elles ne seraient plus que de 39. Les charges salariales à rembourser à la CDM s'élèvent à 804 028 €

2) Les moyens de fonctionnement : en 2002, l'Etat (MAAPAR) aurait à contribuer au budget de la CDM à hauteur de 175 295 € de frais de fonctionnement au regard de l'effectif CDM de 115 ETP.

3) Les terrains et les bâtiments : Les bâtiments abritant la direction et 8 de ses services, la DSV et le Lycée agricole, sont répartis sur cinq sites et sur des terrains couvrant une superficie totale de 43 ha, dont 80 % (35 ha) sont propriété de l'Etat. En outre, les immeubles les plus récents (DAF Mamoudzou, DSV) ont été entièrement financés et construits par le ministère de l'Agriculture.

**Les recommandations :**

- Une approche stratégique des missions des services du MAAPAR à Mayotte : le manque d'affichage des orientations stratégiques de la DAF de Mayotte a conduit, à la suite de la mission du COPERCI, à organiser au niveau du cabinet du ministre, deux réunions avec les directions de l'administration centrale et les établissements publics concernés, qui ont permis de dégager les priorités stratégiques dans les missions. Cette démarche a eu également pour objectif de préparer les prochains arbitrages interministériels.
- Une méthode et un échéancier sont maintenant retenus pour réguler les remboursements de l'Etat au budget de la CDM : le remboursement des ministères concernés n'interviendra que par le moyen des LFR de fin d'année, à partir de 2002 et jusqu'en 2004, à raison de 10 % en 2002, 30 % en 2003 et 50 % en 2004. Pour 2002, le montant à rembourser par le MAAPAR à la Collectivité départementale de Mayotte s'élèverait ainsi à :  $(804\,028 \text{ € (charges salariales)} + 175\,295 \text{ € (charges de fonctionnement)}) \times 10\% = 97\,932 \text{ €}$
- Une nouvelle configuration pour la DAF : La partition ferait passer l'effectif des agents CDM affectés aux missions d'Etat de 115 à 43 ETP, fin 2004. L'effectif global de la DAF, dont les SV, serait alors de  $43,32 \text{ (ETP - CDM)} + 24,63 \text{ (ETP - Etat)} = 67,95$ , pour atteindre moins de 60 en 2005. En vue de la création de la future chambre d'agriculture pour la fin 2004, une partie de l'effectif de la CDM serait transférée sans attendre, mais progressivement au cours des deux prochaines années, à la section agriculture et pêche de la chambre professionnelle. La DAF « redimensionnée » devrait être regroupée dans un nouveau bâtiment à proximité de la DSV sur le terrain dit de Kawéni

**UN ATOUT POUR LA VILLE DE PARIS :  
L'ECOLE D'HORTICULTURE DU BREUIL**  
Edgar LEBLANC, IGA  
Septembre 2002

Le maire de Paris a demandé au ministre de l'agriculture et de la pêche un rapport sur les évolutions souhaitables pour l'école d'horticulture Du Breuil. Cette école, installée dans le

bois de Vincennes érigée en service de la Ville de Paris, a été créée en 1867 pour assurer la formation de jardiniers devenus indispensables à l'entretien des parcs et jardins qui venaient d'être ouverts à l'occasion des travaux du préfet Haussmann. Depuis les années 1960, un contrat lie la Ville de Paris et le ministère de l'agriculture et associe l'école aux missions de service public de l'enseignement agricole : elle prépare aux diplômes délivrés par le Ministère de l'agriculture et perçoit en échange l'aide financière de l'Etat. Les résultats obtenus par les élèves aux différents examens sont de longue date réguliers dans l'excellence, et les candidats à l'entrée sont en nombre suffisant. Son image est ainsi reçue de façon très positive par les professionnels de l'horticulture et du paysage et les débouchés professionnels sont assurés à ses anciens élèves. Cette solide réputation, toutefois, ne saurait masquer un risque d'immobilisme et de décalage par rapport aux réalités mouvantes d'un secteur professionnel en pleine transformation. D'autant plus que la politique de gestion du personnel est elle-même marquée par des insuffisances, susceptibles d'engendrer de sérieuses difficultés, et alors que le statut de l'établissement constitue un frein à toute évolution.

Trois **propositions** ont été avancées pour redonner à cette école la capacité de conserver sa place parmi les meilleurs établissements de sa catégorie. Il convient tout d'abord de **construire un authentique projet d'établissement** qui affichera une structure pédagogique de l'établissement plus ouverte sur l'enseignement supérieur grâce à une licence professionnelle, qui confortera la stratégie de coopération internationale déjà engagée et qui fixera des objectifs et une programmation pour le renouvellement du management interne, la dynamisation de l'établissement tout entier. Pour cela, la politique de gestion des personnels doit être revue.

La question des **locaux** et de leur inadaptation doit être posée comme un moyen de mise en œuvre du projet : les choix à effectuer dans le programme architectural sont étroitement dépendants des choix stratégiques retenus dans le projet.

Enfin une **modernisation du statut juridique** de l'établissement s'impose pour lui apporter une plus large autonomie et une plus forte responsabilité dans la gestion. Les récentes modifications apportées au Code général des collectivités territoriales offrent aujourd'hui des pistes prometteuses.

C'est donc par une approche globale et avec la volonté de traiter l'ensemble des problèmes que doit être abordé le dossier des évolutions de l'école Du Breuil, qui pourrait devenir **l'école des jardins de la Ville de Paris**.

## **METTRE EN PLACE LE CONTROLE DE GESTION AU MINISTERE DE L'AGRICULTURE**

**Françoise FOURNIE, Olivier BETH, Guy DEVAUGERME, IGA  
Octobre 2002**

Le gouvernement veut réformer en profondeur le mode de fonctionnement de l'administration. Il voudrait substituer au système actuel, dominé par les contrôles de régularité a priori, un système fondé sur le pilotage stratégique, valorisant la « performance » des acteurs, c'est-à-dire l'atteinte d'objectifs préalablement fixés, en reconnaissant aux unités de base une responsabilité bien identifiée et une marge d'autonomie suffisante. C'est l'ambition du *contrôle de gestion* dont le ministre a souhaité que l'inspection générale éclaire les conditions de mise en place au ministère.

Le contrôle de gestion permet d'assurer tout à la fois le pilotage des services et la connaissance des coûts, des activités et des résultats. L'amélioration des résultats, attendue d'une plus grande responsabilité des gestionnaires, a comme corollaire la transparence de l'action des services.

Avec en perspective la réforme des finances publiques et la mise en application de la LOLF, le contrôle de gestion est conçu dans une démarche ascendante, partant des unités de base. Il suppose une réflexion articulée autour des étapes suivantes : segmentation du champ en unités autonomes, clarification des objectifs à chaque niveau, et élaboration d'un petit nombre d'indicateurs pertinents, pour permettre le suivi de réalisation de ces objectifs.

Les missionnaires ont pris contact avec les directions du ministère : DGA, DGAL, DERF, DEPSE, DGER et DPEI afin de bien appréhender les problématiques de chaque secteur, leurs systèmes d'information et de faire le point sur l'état d'avancement des démarches engagées ayant trait au suivi de l'activité des services. Ils ont procédé de même en ce qui concerne les principaux établissements publics rattachés au ministère : Office National des Forêts, CNASEA, et les principaux offices par produits : ONIC-ONIOL, ONILAIT, OFIVAL, ONIVINS et OFIMER, en mettant l'accent sur les organismes payeurs.

Ils ont constaté l'abondance, mais aussi la lourdeur et la rigidité des systèmes d'information, et une grande richesse de démarches, d'orientation et d'ambition très diverses, allant d'une tentative de contrôle de gestion dans les DDAF et DRAF à un conventionnement avec les offices, en passant par des démarches qualité.

Après avoir procédé à une analyse rapide de ces instruments du point de vue de leur intérêt pour la mise en place du contrôle de gestion, ils proposent des initiatives pour impulser et fédérer les efforts nécessaires dans ce sens.

Sur le plan des moyens, le rapport suggère qu'un appui méthodologique soit offert à certains secteurs où l'urgence et l'importance des progrès à accomplir au regard des moyens disponibles le justifient tout spécialement. Il met en garde toutefois contre la tentation de sous-traiter dans le but de respecter les délais, et ce pour des raisons de pertinence de la réflexion préalable et d'appropriation des outils.

Le rapport préconise donc que le ministère se dote d'un petit nombre de responsables de bon niveau chargés de la mise en place du contrôle de gestion, chacun dans un des grands domaines d'activité du ministère, le réseau qu'ils constituent étant animé par un responsable horizontal localisé à la DAF.

## **L'AUDIT DU CNASEA**

**François CAILLETEAU, IGF, Gérard DUSART, IGA, Jean ROIGT, IGAS, Olivier STORCH, IGF, Christophe TARDIEU, IGF, Françoise THEVENON LE MORVAN, IGA**  
**Octobre 2002**

Par lettre du 2 août 2001, une mission interministérielle d'audit du CNASEA a été confiée par les ministres chargés de l'économie, de l'emploi et de l'agriculture aux trois inspections respectives (IGF, IGAS et IGA).

Cette mission s'insère dans le contexte suivant :

- un premier audit avait été effectué, en 1994, par ces trois inspections et concluait à la nécessité de mise en place d'un contrôle de gestion pour le CNASEA ;
- le décret n°2000-837 du 29 août 2000 a placé désormais cet établissement sous une double tutelle, celle, traditionnelle, du ministre chargé de l'agriculture et celle, nouvelle, du ministre chargé de l'emploi ;
- un contrat d'objectif a été signé le 12 décembre 2001 et prévoit un certain nombre d'indicateurs de performance ;
- le règlement développement rural (RDR) issu des accords de Berlin, s'applique pour la période 2000-2006, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2001. Un arrêté d'agrément du CNASEA comme organisme payeur est d'ailleurs intervenu le 16 octobre 2000. L'enjeu financier est

très important à terme. D'ores et déjà, les dépenses communautaires sont supérieures aux dépenses nationales (1,9 M€ contre 0,9 M€) dans les comptes du CNASEA. La mise en œuvre du RDR a profondément modifié le cadre d'intervention de cet établissement et le rôle d'organisme payeur devait donc être examiné avec attention.

Outre l'appréciation de la politique de qualité des prestations du centre et l'analyse des indicateurs d'activité, la demande du Ministre portait sur l'évaluation de l'activité de contrôle, tant externe qu'interne du CNASEA. A cet effet, la mission a été amenée à investiguer les principales aides du RDR tant au siège qu'auprès de délégations régionales.

Les travaux de la mission se sont traduits par trois rapports :

- un rapport de synthèse ;
- un rapport concernant le secteur de la formation et de l'emploi ;
- un rapport concernant le secteur agricole : celui-ci propose, en particulier, de clarifier les relations avec le ministère chargé de l'agriculture sur un certain nombre de points. Il vise aussi à mettre en place une véritable politique de contrôle et à améliorer le pilotage du réseau.

## **LA SAFER DE BOURGOGNE : RENOUVELLEMENT DE SON DROIT DE PRÉEMPTION ET SITUATION GÉNÉRALE**

**Alain BERGER, IGA, Georges-André MORIN, CGGREF**

**Octobre 2002**

Par lettre du 26 avril 2002, le ministre de l'agriculture et de la pêche a demandé au COPERCI qu'un point soit fait sur la mise en œuvre de dispositions particulières prises pour l'exercice du droit de préemption de la SAFER de Bourgogne dans certaines zones viticoles de Côte d'Or, ainsi que sur le fonctionnement général de la SAFER, son organisation et ses perspectives financières.

En effet, lors de l'élaboration du décret du 7 février 2002 renouvelant le droit de préemption de la SAFER, l'exercice de ce droit dans certains vignobles d'appellations d'origine contrôlée de Côte d'Or a fait l'objet de difficultés récurrentes depuis la création de la SAFER ; certaines zones viticoles de ce département ont été ainsi exclues depuis 1964, au cours de certaines périodes quinquennales, de la zone de préemption de la SAFER de Bourgogne. Le décret du 7 février 2002 précise que l'exercice du droit de préemption est maintenu, sans exception, dans l'ensemble du département, donc sans introduire d'exclusion de l'exercice de ce droit dans tout ou partie des zones viticoles. En revanche, un protocole d'accord, signé le 3 mai 2002 entre la SAFER et les organisations viticoles précise les modalités d'exercice de ce droit dans les zones concernées.

Ce protocole prévoit que l'Association des Viticulteurs de la Côte d'Or (AVCO) sera systématiquement consultée avant toute intervention de la SAFER dans les 32 communes de la Côte de Beaune et de la Côte de Nuits.

Ce dispositif donne satisfaction aux deux parties et ne pose pas de problème de légalité ; la seule remarque qui pourrait être émise tient au fait que l'AVCO ne constitue pas une émanation directe des syndicats de producteurs d'appellation d'origine contrôlée qui disposent, selon le Code Rural, d'une véritable légitimité à intervenir pour protéger tant les conditions de production que l'aire d'appellation d'origine ; à partir du moment où il peut être considéré que les interventions de la SAFER ont une incidence sur le fonctionnement de l'appellation, le protocole aurait été juridiquement renforcé si les syndicats de producteurs d'AOC plutôt que l'AVCO, qui relève du syndicalisme général, avaient été directement associés.

D'une façon plus générale, il est précisé que les exceptions à la mise en oeuvre du droit de préemption des SAFER doivent rester limitées et reposer sur les justifications objectives : prévoir une composition ad hoc du Comité technique de la SAFER pour traiter des zones spécifiques est une meilleure solution que l'exclusion de l'exercice du droit de préemption.

Enfin, un audit a été mené par le FNSAFER sur la SAFER de Bourgogne, et la mission a confirmé les conclusions et approuvé les préconisations de cet audit.

## **LES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT DE LA DEPSE**

**Françoise FOURNIE, Jean-François MERLE, IGA**

**Novembre 2002**

Le rapport de l'IGA sur les crédits de fonctionnement de l'administration centrale avait mis en évidence, par rapport aux autres directions, un niveau élevé de dépenses liées aux fournitures, consommables informatiques et mobilier au sein de la DEPSE. En accord avec le directeur, l'IGA a prolongé sa mission sur cet aspect lié aux dépenses de fonctionnement. L'analyse détaillée des factures, sur les dix dernières années, et l'examen des procédures suivies au sein de la direction, ont fait apparaître :

- a) l'absence d'une véritable gestion des fournitures (absence de suivi des stocks, des commandes, des consommations) ;
- b) une méconnaissance grave des procédures de marchés publics, entraînant des irrégularités importantes au regard des problèmes de seuils ou de certification du service fait ;
- c) une gestion dispendieuse dans les modalités de choix de fournisseurs, la nature des commandes, l'absence de traçabilité des consommations.

La mission a donc recommandé des mesures de redressement passant par un inventaire exhaustif des stocks, un dispositif de contrôle de la remise des fournitures, une formation des agents aux procédures de marchés publics, un contrôle hiérarchique plus affirmé sur les questions logistiques.

## **LE RAPPROCHEMENT DE LA DERF ET DE LA DEPSE**

**Annie ELIEZ, CGV, René MABIT, IGA, Jacques MORDANT, CGGREF**

**Novembre 2002**

Par lettre de mission adressée le 5 septembre 2002 au président du comité permanent de coordination des inspections (COPERCI), le ministre indiquait son souhait de faire traiter l'ensemble des actions concourant à l'application du Règlement Développement Rural par une seule et nouvelle direction générale du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, constituée par rapprochement de deux directions actuelles, la direction des exploitations, de la politique sociale et de l'emploi (DEPSE) et la direction de l'espace rural et de la forêt (DERF). Afin de préparer cette réforme, le ministre confiait au COPERCI une mission portant sur « *la définition du périmètre de cette nouvelle direction, la détermination des familles homogènes de missions dont il faut réussir l'unification au sein de la nouvelle direction, sur la structuration permettant de préparer le contenu des arrêtés d'organisation, ainsi que sur l'analyse des moyens et des mesures d'accompagnement de cette réforme* ».

Les propositions de la mission devaient être adressées au ministre pour le 15 novembre. Mais celui-ci ajoutait dans un courrier adressé, le 19 septembre, à l'ensemble des organisations syndicales et des agents des deux directions concernées, qu'une «*réflexion d'étape sur les familles de missions à unifier*» lui serait présentée à la mi-octobre. Les trois membres de la mission ont, en conséquence, sur le mois de septembre rassemblé le maximum d'informations sur les missions et fonctions exercées à la DEPSE et à la DERF. Outre l'analyse des documents demandés aux deux directions sur leur organisation et sur les dossiers traités, une série d'auditions individuelles et collectives a été réalisée auprès de l'ensemble de l'encadrement de la DERF et de la DEPSE. Les délais très resserrés ont cependant permis de faire 47 entretiens dont chacun était conduit par deux ou plus souvent un seul des trois membres de la mission. Tous les autres directeurs de l'administration centrale ainsi que d'anciens directeurs ont été également auditionnés ainsi que des représentants des directeurs régionaux et départementaux de l'agriculture et de la forêt. Cela a conduit à un rapport d'étape transmis au ministre le 15 octobre, présenté au cabinet qui a validé les propositions et aux deux directeurs concernés le 17 puis aux deux comités de direction le 21 octobre et à la section syndicale du comité technique paritaire ministériel le 24 octobre.

La deuxième phase de la mission a été concomitante de la mise en place d'un comité de suivi de la réforme auquel étaient associés des agents des deux directions. La mission a reçu les organisations syndicales et les agents qui le souhaitaient. Elle s'est attachée à formuler des principes d'organisation réalistes. Le rapport final remis le 13 novembre au ministre insiste sur les mesures d'accompagnement de cette réforme. Il propose une structure simple et lisible en bureaux et sous-directions, couplés à des missions transversales, générales, d'appui ou de veille, ainsi qu'une institutionnalisation des coopérations internes et externes, et un contenu possible des textes réglementaires (décret et arrêtés) d'organisation.

## **LES ENJEUX DU DEVELOPPEMENT RURAL DANS LES PAYS CANDIDATS A L'ADHESION**

**Jean MOULIAS, Jean-Laurent CASCARANO, IGA**  
**Novembre 2002**

Les agricultures des pays d'Europe centrale et orientale (PECO) candidats à l'adhésion ne sont pas compétitives avec celles de l'Union du fait du retard global de leurs économies, dont il découle la faiblesse de leur capacité budgétaire, de structures agricoles duales, comportant de grandes exploitations à faible productivité et un grand nombre de petites exploitations de «*semi-subsistance*» et des séquelles de quarante ans de tentative d'application d'une idéologie dont les effets se mesurent, notamment, par la faiblesse des acteurs ruraux et leur difficulté à susciter des projets solidaires de développement. Ce diagnostic global couvre de fortes disparités entre pays, la Pologne étant le pays où la situation structurelle est la plus préoccupante, la Slovaquie, à l'inverse, étant prête à une intégration immédiate.

La préparation de l'adhésion devrait donc conduire, au-delà de la reprise de l'acquis, à une politique forte de développement rural, entendu dans le sens du règlement européen du même nom, c'est-à-dire une action structurelle sur les exploitations et les filières, une politique agro-environnementale et un encouragement aux initiatives de développement local.

Cet objectif ne sera pas atteint, à la date prévue de l'adhésion, en mai 2004, du fait de l'inexistence ou de la faiblesse des moyens des politiques nationales, et de la mise en œuvre trop tardive (3 ans de retard d'application) et trop lacunaire (pas de mesures de type «*leader*», pas de préfinancement), de l'instrument de pré-adhésion spécifique au développement rural, le programme SAPARD.



Même si des améliorations étaient apportées sur ces deux points, cet instrument ne suffira pas à mettre en état de compétitivité les agricultures de ces pays à cette date.

Dans ces conditions, la réussite de l'élargissement dans le domaine agricole suppose deux types de mesures, dans la période de programmation 2004-2006 :

- une priorité aux actions structurelles permettant la modernisation des exploitations et des filières, qui pourraient être financées dans le cadre actuel de SAPARD,

- le soutien d'une politique de développement local, combinant des financements de type SAPARD avec l'intervention des fonds structurels et de cohésion, les régions de ces pays relevant, sauf la Slovénie et les zones entourant les capitales, de l'objectif 1, dans le cadre de l'enveloppe de 23 milliards d'euros, fixée au Conseil européen de Bruxelles, en octobre 2002.

Toutefois, par nature, ces mesures relèvent d'actions longues, à effet différé. Il en résulte que des mesures transitoires de protection des marchés les plus sensibles seront probablement nécessaires pour éviter des crises graves dans certains secteurs (viandes, produits laitiers, fruits et légumes, voire céréales).

L'intégration des agricultures des pays d'Europe centrale et orientale est une des principales difficultés de l'élargissement. Elle peut être résolue mais suppose une politique de développement rural dotée de moyens suffisants et s'appliquant dans la durée.

## **MISSION D'EXPERTISE SUR L'ANDA**

**Lilian BERTAUDIERE, CGV, Jean-René CHABANEL, CGGREF, Guy GEOFFROY, IGA**

**Novembre 2002**

Par lettre en date du 8 août 2002, le ministre a confié au COPERCI le soin de mener une mission d'expertise sur les conditions actuelles de gestion de l'ANDA (Association nationale pour le développement agricole) et sur les conséquences de la suppression des taxes parafiscales à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004 pour l'évolution de cet organisme.

Après un rappel de la place de l'ANDA dans l'organisation et le financement du développement agricole, depuis sa création en 1966, la mission a procédé à l'analyse des différents points de blocage ayant amené les représentants des pouvoirs publics à refuser l'approbation des comptes, le quitus de gestion et le visa des conventions 2002 au profit des bénéficiaires du FNDA (fonds national de développement agricole).

Ayant constaté que les conditions de reprise de la gestion paritaire de l'association n'étaient pas remplies, la mission a présenté des esquisses d'une structuration d'un nouveau dispositif du développement agricole, dont les missions seraient renouvelées et le financement simplifié.

A été notamment suggérée la création d'un établissement public pouvant bénéficier de taxes fiscales affectées, ayant pour mission d'une part, d'assurer une solidarité en faveur des filières fragiles et des régions défavorisées et d'autre part, d'accompagner les projets innovants.

Suite à la demande du directeur de cabinet, par lettre du 4 octobre 2002, une expertise particulière a ensuite été menée sur les services de remplacement, notamment sur la poursuite d'un soutien financier à ces services, dans le dispositif futur du développement agricole.

Après avoir analysé l'organisation actuelle des services de remplacement, la mission, estimant que ces actions relevaient bien du développement agricole, a proposé le maintien du financement assuré antérieurement par l'ANDA, pour les motifs : formation et mandat professionnel.

Cette poursuite d'un soutien par la structure remplaçant l'ANDA devrait cependant être conditionnée d'une part, par l'exclusion de ce financement de tout remplacement pour motif d'activité syndicale et d'autre part, par l'ouverture des instances fédératives, nationale et départementales, des services de remplacement au pluralisme syndical.

## **LA FORMATION DES INSPECTEURS DE LA SANTE PUBLIQUE VETERINAIRE**

**Denis BALAY, CGGREF, Georges BEDES, CGV, Claude BERNET, IGA,,**

**Elisabeth PELEKHINE, CGGREF**

**Décembre 2002**

Le 11 décembre 2001, le ministre demandait au COPERCI d'engager une réflexion sur la formation des inspecteurs de la santé publique vétérinaire (ISPV).

Ce nouveau corps, issu de celui des vétérinaires inspecteurs, mais qui sera élargi à des ingénieurs et à des spécialistes des sciences du vivant, assurera l'encadrement des services vétérinaires de l'Etat, et participera, de façon décisive, à la prévention et à la réduction des risques affectant la santé animale et la qualité alimentaire, donc la santé humaine.

Il accomplira ses missions dans des services diversifiés, services déconcentrés et états-majors d'administration centrale, ministères chargés de la protection contre les risques de tous ordres, ambassades et administrations européennes ou internationales.

Après avoir rencontré plus de vingt-cinq interlocuteurs, fonctionnaires, élèves et anciens élèves, spécialistes de la formation, syndicalistes et représentants professionnels, l'équipe des missionnaires du COPERCI a remis, le 4 mars, un rapport d'étape proposant une ligne directrice de réforme de l'école nationale des services vétérinaires, constituée en 1973, et établie sur le campus de l'école nationale vétérinaire de LYON.

Le calendrier des études (deux ans pour les jeunes vétérinaires issus directement des écoles vétérinaires, et pour les futurs ISPV non vétérinaires, un an pour leurs camarades dotés d'une première expérience professionnelle) paraît adapté.

De même, il faut conserver l'orientation consistant à compléter l'enseignement vétérinaire reçu préalablement par une formation complémentaire dans les domaines de l'économie, du droit et de l'organisation des pouvoirs publics, éventuellement des matières techniques propres à la santé publique vétérinaire (épidémiologie, prophylaxie, etc.)

Mais cette formation doit être enrichie par une politique systématique d'ouverture : stages internationaux et de «dépaysement» se substituant, en partie, aux traditionnels stages en directions des services vétérinaires, appel à des intervenants extérieurs à l'administration du ministère de l'agriculture, résolution de cas en équipes et en situation proche du réel, exercices en commun avec d'autres écoles, notamment l'école nationale du génie rural, des eaux et des forêts (ENGREF).

Bien entendu, la même orientation devrait concerner la formation continue et la formation d'élèves non français, qui revêtent déjà un net dynamisme.

La mission a évalué les moyens nouveaux (particulièrement les moyens humains) qu'il faudrait consacrer à une telle politique, dans un contexte marqué par le format relativement réduit de l'ENSV (jamais plus de 50 élèves en formation initiale).

Elle préconise que l'école, tout en conservant un lien – notamment une gestion commune – avec l'ENV de LYON, devienne un établissement public autonome, parce qu'elle accomplit une tâche très différente de celle d'une école vétérinaire.

Le cabinet du ministre ayant, en juillet, approuvé les lignes directrices proposées, la réflexion sur le contenu du projet pédagogique a repris et s'est achevée fin décembre.

## **L'EXPLOITATION AGRICOLE DE L'INSTITUT NATIONAL AGRONOMIQUE DE PARIS-GRIGNON**

**Maurice CESTAC, *CGGREF*, Christian DUBREUIL, *IGA*, Emile LEVRAT, *CGV***

**Décembre 2002**

La ferme expérimentale a été constituée à partir des terres possédées par l'Etat sur le site de Grignon, des terres pour l'essentiel louées de l'ancienne ferme de l'ex-INA de Paris sur le plateau de Saclay, d'une propriété ayant fait l'objet d'un legs sur la commune de Vaux-sur-Aure, près de Bayeux, dans le Calvados. Le développement des surfaces exploitées s'est fait de manière volontariste dans la décennie 1990, tant dans le Calvados que dans les Yvelines.

L'ampleur des déficits cumulés depuis 1998, qui mettent en péril l'équilibre financier de l'école elle-même, la contestation croissante de l'existence de la ferme par le corps enseignant et une partie du conseil général de l'école, et l'élaboration du projet d'établissement par le directeur nommé en août 2002, ont rendu nécessaire cette mission.

La volonté de l'Etat et des collectivités locales de préserver le caractère agricole du site de Grignon, l'existence de trois fermes sur ce site (INRA, INA-PG, CETIOM) qui proscrirent les décisions partielles, l'intérêt de maintenir et de systématiser des expérimentations scientifiques sur les terres et le cheptel de la ferme, l'ouverture au public d'une exploitation qui pourrait être conduite selon les principes d'une agriculture durable en zone périurbaine, l'intérêt pédagogique d'une ferme pour les étudiants peuvent justifier l'existence d'une ferme, assurant son équilibre financier en se recentrant sur deux spéculations seulement, sur le seul site de Grignon.

Le retour à l'équilibre financier implique la cession, avec l'aide de la SAFER, de l'exploitation de la Haizerie à Vaux-sur-Aure, l'arrêt de l'exploitation des surfaces louées sur des baux précaires sur le plateau de Saclay et la vente des terres possédées par l'école à cet endroit, dans le délai de deux ans fixé par le bail passé avec l'Agence des espaces verts, en recherchant dans ce délai une compensation foncière sur le site de Grignon, l'abandon du troupeau ovin et de l'usage du site de Beynes, l'arrêt de l'atelier de transformation laitière créée en 1985. Cette restructuration, rendue nécessaire par la situation financière critique de la ferme, marquée par un déficit de fonctionnement massif et chronique, et l'impossibilité de renouveler le matériel par défaut de capacité de financement, devra comporter un plan social portant sur la moitié du personnel de droit privé, et la mutation à l'école du personnel administratif excédentaire.

L'exploitation sera recentrée sur l'élevage bovin laitier et les cultures céréalières, en étendant à la totalité des surfaces et du cheptel l'usage à des fins expérimentales par les enseignants chercheurs de l'INA-PG et de l'INRA ou par les instituts techniques. La mise en place d'un observatoire de recherche en environnement sera favorisée.

Au-delà de cette restructuration, il semble à la mission qu'une réflexion et une étude devraient être conduites pour valoriser le site de Grignon. Un tel projet pourrait tout d'abord s'appuyer sur le patrimoine architectural, cynégétique, forestier, paysager, historique, muséographique de Grignon. De lourds investissements ayant été consentis pour organiser un circuit de visite du site, et notamment de la stabulation du troupeau laitier, site qui accueille un point de vente du GIE des exploitations des établissements d'enseignement agricole ; l'ouverture au public citoyen d'Ile-de-France pourrait être développée pour montrer une exploitation agricole conduite selon les principes de l'agriculture durable, en intégrant les résultats de la recherche agronomique et en servant de support à celle-ci. Les instituts de recherche pourraient également présenter leurs travaux en facilitant ainsi le débat citoyen. Ce projet, qui nécessite une étude préalable, pourrait être conduit en partenariat entre l'Etat, les collectivités locales régionales, départementales et intercommunales, les instituts de recherche et les instituts techniques pour être mis en œuvre dans une structure juridique distincte de celle de l'école.

## **LA SITUATION DES BERGERS SANS TERRE DES PYRÉNÉES-ATLANTIQUES**

**Annie BENAROUS, IGA, Louis-Julien SOURD, CGGREF**  
**Décembre 2002**

La mission sur les bergers sans terre des Pyrénées-Atlantiques, confiée par le ministre au COPERCI en mars 2002, avait pour objectif d'étudier la faisabilité des demandes de l'association des bergers sans terre du Pays basque portant sur la reconnaissance d'un statut social, la possibilité de déclarer le cayolar (cabane d'estive) en tant que siège d'exploitation et l'accès aux aides publiques dont bénéficient les agriculteurs de montagne en général.

Les missionnaires ont rencontré sur place les interlocuteurs administratifs et professionnels des Pyrénées-Atlantiques et visité les bergers sans terre dans les estives, au Pays basque et en Béarn.

Les bergers sans terre perpétuent des pratiques d'élevage traditionnelles : - ils transhument deux fois dans l'année, l'été en estives collectives et l'hiver en plaine, à la recherche de terres à louer ; - ils passent de longs séjours en altitude, de 5 à 6 mois, - et fabriquent du fromage de brebis d'estive qu'ils écoulent en vente directe, ce qui valorise bien le lait. Bien que n'ayant pas pour objectif d'accroître sans cesse la productivité de leurs bêtes comme d'autres le font, ils obtiennent des résultats socio-économiques comparables aux systèmes d'élevage ovins installés et transhumants. C'est, pour eux, un choix de vie qu'ils souhaitent voir reconnu.

Les commissions syndicales, traditionnellement gestionnaires des terres indivises d'altitude et des cayolars, contribuent à la stabilité des bergers sans terre. À l'inverse, les conditions d'hivernage (hébergement et nourriture des troupeaux), soumises au bon vouloir des propriétaires privés qui n'accordent que des "locations verbales", sont sources d'abus et de précarité pour les bergers sans terre.

Si l'administration s'est efforcée de ne pas pénaliser les bergers sans terre, cela s'est fait au fil du temps, au prix d'interprétations ou d'aménagements, souvent incertains ou peu confortables. L'expertise juridique éclaircit la situation :

- Les bergers sans terre ont de plein droit le statut d'exploitants agricoles (art. L. 311-1 du code rural).
- Ils peuvent déclarer le cayolar comme siège d'exploitation sous certaines conditions (temps d'occupation des estives, déclaration des commissions syndicales);

- Ils ont accès à la protection sociale des agriculteurs et peuvent bénéficier des aides communautaires sans aménagement réglementaire : ICHN, PMTB, prêts bonifiés, PHAE.

Les principales recommandations de la mission sont les suivantes :

- accorder une dérogation à l'octroi de la DJA pour tenir compte de la précarité de leur situation (types de justificatifs à produire ou délais d'engagement moins longs) ;
- faciliter l'installation progressive pour ceux qui le souhaitent ;
- prévoir d'ouvrir les CAD aux commissions syndicales, dans le décret en préparation - comme cela vient d'être décidé pour les MAE (les bergers sans terre ne pourront pas être directement bénéficiaires de ces aides, compte tenu de l'usage des parcours collectifs par plusieurs éleveurs) ;
- veiller à ne pas exclure les bergers sans terre de la future PHAE ;
- offrir des stages juridiques dans le cadre des formations de bergers sans terre ;
- recourir aux fonds communautaires lors des rénovations des cayolars pour une bonne intégration du patrimoine bâti dans les paysages ;
- aider à la création de groupements d'employeurs pour offrir une couverture salariée aux "chepteliers" (double-actifs, sans terre, sans troupeau, ni salaire ; gardien de troupeaux l'été).

Enfin, l'idée que les commissions syndicales pourraient rechercher des terres communales pour les proposer aux bergers sans terre durant l'hiver, mérite d'être approfondie.

## **LA VALORISATION DU FONDS HISTORIQUE DE LA BIBLIOTHEQUE DU MAAPAR Edgar LEBLANC, IGA Décembre 2002**

Le Cabinet du ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales a confié à Edgar LEBLANC, inspecteur général, la mission de réaliser une étude sur le devenir du fonds d'ouvrages anciens de la bibliothèque du ministère. Ce fonds, dont les ouvrages les plus anciens remontent au 17<sup>ème</sup> siècle, comprend environ 12000 volumes et 4000 exemplaires de revues techniques édités avant 1960. Il est mal connu, parce que le catalogue n'a jamais été achevé, que les récolements sont impossibles et que la valorisation ne peut en être engagée tant que ces opérations n'auront pas été effectuées.

Un comité de suivi a été constitué<sup>3</sup>. Une première approche a permis de constituer un cahier des charges de l'opération. La réalisation d'un catalogue exhaustif, informatisé et susceptible d'entrer en réseau avec les grandes bibliothèques françaises et étrangères a été confiée à

---

<sup>3</sup> Outre E. LEBLANC, président, le comité est composé de Mmes Nadine VIVIER, professeur à l'Université du Maine; Thérèse CHARMASSON, conservateur en chef du patrimoine au CRHST, Anne-Marie LE LORRAIN, inspectrice principale de l'enseignement agricole, Sylvie VENNIN, département de l'information documentaire au SCOM; et MM. François SIGAUT, directeur d'études à l'EHESS; Michel BOULET professeur émérite à l'ENESAD.

l'Association pour l'étude de l'histoire de l'agriculture. Les travaux de catalogage vont commencer le 15 janvier 2003 et devront être achevés pour la fin de l'année. Dans le même temps, des propositions pour valoriser le fonds auprès des chercheurs, des enseignants, des étudiants, des érudits seront soumises au ministre.

## *Le service*





## ***Le service de l'Inspection générale de l'agriculture***

(au 31 décembre 2002)

<i><b>Inspecteurs généraux</b></i>	Jean-François	MERLE	Chef du service mis à disposition de la Mission interministérielle pour l'élimination des farines animales
	Daniel	BASSET	
	Jean-Jacques	BENETIERE	Président de la commission « Inspection, contrôle, audit »
	Alain	BERGER	
	Claude	BERNET	mis à disposition du Cabinet du <b>Ministre</b> en détachement – Ambassadeur auprès de la FAO
	Olivier	BETH	
	Pierre	BRACQUE	Président de la commission « Etudes et conseils »
	Pierre-Gérard	CAILLY	
	Daniel	CARON	Président de la commission « Evaluation » mis à disposition de la Direction générale de l'administration (IGIR de l'administration centrale) en disponibilité
	Claude	CHEREAU	
	Henri-Pierre	CULAUD	Secrétaire générale mise à disposition de l'Institut du développement durable et des relations internationales
	Henry	DELISLE	
	Michel	DESCHAMPS	
	Guy	DEVAUGERME	
	Christian	DUBREUIL	
	Gérard	DUSART	
	Françoise	FOURNIE	
	Guy	GEOFFROY	
	Jacques	GUIBE	
	Edgar	LEBLANC	
	René	MABIT	
	Laurent	MOMMAY	
	Pierre	MORAILLON	
	Jean	MOULIAS	
	Jean	MOULIAS	
	Jean-Pierre	POUZOLET	
	Pierre	RACCURT	
	François	ROUSSEL	
	René	SOUCHON	
	Sylviane	TETART	
	Laurence	TUBIANA	
	Yves	VAN HAECKE	
	Françoise	VERLIAC	
	Bernard	VIAL	
	René	ZAKINE	
	Roger	BARRALIS	
	Annie	BENAROUS	
	Dominique	FABRE	
	Françoise	THEVENON LE MORVAN	
	Jean-Marie	TRAVERS	
	Dominique	BODIN-RODIER	
	Jean-Laurent	CASCARANO	
	Jacques	CHATELAIN	
	Alain	ESCALIERE	
	Hubert	ESTRADE	
	M'hamed	FENINA	
	Jean-Claude	PASTY	
	Danièle	FRAILE	
	Alain	HODEAU	
	Yannick	FORLOT	
	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	<i>Mis à disposition de la Mission interministérielle pour l'élimination des farines animales</i>
Jean-Jacques BENETIERE	<i>Mis (à temps partiel) à disposition de la Fondation « Sol et Civilisation »</i>
Claude BERNET	<i>Vice-Président du comité de suivi des administrateurs civils ; Président du groupe « métiers de la gestion des aides » au sein de l'Observatoire des missions et métiers ; président de jurys de concours</i>
Olivier BETH	<i>Président de Jurys de concours; membre du comité interministériel d'évaluation des programmes</i>
Pierre BRACQUE	<i>Chargé d'une mission permanente de suivi des questions relatives à la chasse ; correspondant de la mission de Défense</i>
Pierre-Gérard CAILLY	<i>Président du Comité d'hygiène et de sécurité ministériel ; 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</i>
Henri-Pierre CULAUD	<i>Chargé d'une mission de jumelage avec la Hongrie</i>
Henry DELISLE	<i>Président du Conseil d'administration de l'INFOMA ; Président du jury du CAPESA d'éducation socioculturelle</i>
Michel DESCHAMPS	<i>Membre de l'Observatoire national de l'enseignement agricole ; président des Jurys de CAPESA et ELPA (lettres)</i>
Christian DUBREUIL	<i>Commissaire du gouvernement auprès de l'Agence de développement rural et d'action foncière de Nouvelle-Calédonie</i>
Françoise FOURNIE	<i>Présidente et membre de Jurys de concours ; Commissaire générale de la représentation française à l'exposition horticole internationale FLORIADE (Pays-Bas) ; membre de la mission interministérielle de préparation des administrations publiques à l'euro</i>
Guy GEOFFROY	<i>Directeur délégué de l'ONIFLHOR (jusqu'en juillet 2002)</i>
Edgar LEBLANC	<i>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</i>
René MABIT	<i>Rapporteur général de l'instance d'évaluation du 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.</i>
Jean-François MERLE	<i>Correspondant du Médiateur de la République ; correspondant ministériel du commissaire du gouvernement auprès de la CNIL</i>
René SOUCHON	<i>Président du groupe de coopération agricole et agroalimentaire franco-argentin</i>
Sylviane TETART	<i>Présidente du jury du concours exceptionnel de secrétaire administratif des services déconcentrés</i>
Laurence TUBIANA	<i>Mise à disposition de l'Institut du développement durable et des relations internationales en qualité de directrice</i>
Yves VAN HAECKE	<i>Secrétaire général du comité des simplifications administratives ; chargé d'une mission de jumelage avec la Pologne</i>
Françoise VERLIAC	<i>Présidente et membre de Jurys de concours</i>

Bernard VIAL

*Président de l'organe de conciliation du FEOGA-Garantie ; membre du conseil scientifique de l'INA-PG*

René ZAKINE

*membre du jury du Prix de l'Agriculture de la Ville de Paris ; membre de la commission spécialisée de terminologie du MAAPAR ; membre de la commission spécialisée des marchés publics d'approvisionnements généraux ; rapporteur de la commission des marchés publics des organismes de sécurité sociale*

## *Contribution à l'histoire des Inspecteurs généraux de l'Agriculture<sup>1</sup>*

### **III<sup>ème</sup> Partie : Que font-ils ?**

*Que font-ils? D'abord, ils se déplacent beaucoup, et rendent compte tout autant. Pendant de nombreuses années, ils reçoivent leurs instructions "poste restante", "à l'hôtel du parc, ou des bains", à la ferme école de..., chez eux. Le ministre fixe avec minutie le détail de leurs missions, leur transmet ses encouragements ou ses remontrances à la suite de leurs rapports: les cartons d'archives sont remplis de brouillons et copies de lettres échangées entre deux passages à Paris. En 1849-1850, ils ont tous été mobilisés pour acheter des animaux en France et à l'étranger, Angleterre, Ecosse, Hollande, Allemagne, en vue de la création à l'Institut national agronomique de Versailles qui vient d'ouvrir en application du décret du 3 octobre 1848, d'un "troupeau d'expériences" destiné "à l'acclimatation d'animaux qui paraîtront offrir quelque intérêt agricole". Leurs tournées et missions sont si lourdes que, en 1883 par exemple, l'indemnité forfaitaire qui leur est allouée pour couvrir leurs "frais de tournées" représente la moitié du traitement des inspecteurs généraux de première classe.*

*Les plus influents d'entre eux ont accédé à la fonction prestigieuse de directeur de l'agriculture<sup>2</sup>. De MAUNY de MORNAY à BRASART<sup>3</sup>, pour s'en tenir à la période 1847-1940, la direction de l'agriculture a été tenue par des inspecteurs généraux, à l'exception de l'intermède PORLIER en 1875 et de celui de BERTHAUT en 1912. Tous, bien entendu ne sont pas affectés à des fonctions de direction à l'administration centrale. Quelques-uns deviennent directeurs d'une Ecole nationale, E. PHILLIPAR, C.F. DUTERTRE à Grignon, M. de VILLENEUVE à Versailles, G. FOEX à Montpellier, H. LECOQ à l'ENV de Lyon, E. RABATE à l'Institut national agronomique; H. TESSIER avait été directeur de la bergerie de Rambouillet à la fin du XVIII<sup>ème</sup> siècle.*

*Fortement reliée à la stratégie d'intervention de l'Etat dans la modernisation de l'agriculture par le développement de l'instruction et le soutien apporté aux techniques nouvelles de culture et d'élevage, leur première occupation demeure l'inspection des établissements d'enseignement, des fermes écoles, des écoles pratiques, plus tard celle des chaires départementales d'agriculture et des services agricoles dans les départements. Certains tiennent en même temps que leur fonction d'inspecteur général un emploi de professeur à Grignon ou à l'Institut national agronomique<sup>4</sup>. Ils président les jurys des diplômes et des concours de recrutement de professeurs spéciaux et de professeurs départementaux d'agriculture, PSA et PDA. Ils surveillent l'organisation et le fonctionnement de ces*

---

<sup>1</sup> Les deux premières parties de cette étude sont été publiées dans les rapports d'activité 2000 et 2001 de l'Inspection générale.

<sup>2</sup> "Le plus beau fleuron du ministère" (L. GRANDEAU, *Le ministère de l'agriculture*, 1882)

<sup>3</sup> J. de MAUNY de MORNAY (1847-1868), G. LEFEBVRE de SAINTE MARIE (1868-1875), E. TISSERAND (1878-1896), L. VASSILIERE (1896-1911), P. SAGOURIN (1916-1921), F. LAURENT (1921) JM. LESAGE (1921-1934), C. BRASART (1934-1941)

<sup>4</sup> G. HEUZE, E. PRILLEUX, A. BOITEL, C. DELONCLE, A. HERISSON, E. TISSERAND.

importantes institutions de vulgarisation que sont les "Associations"<sup>5</sup>, sociétés d'agriculture ou d'horticulture, syndicats agricoles, caisses de crédit ou d'assurance, comices, fermes modèles. Ils organisent, animent les concours régionaux et nationaux, les expositions internationales<sup>6</sup>. Ils président les jurys qui décernent les primes d'honneur aux agriculteurs, ces marques les plus significatives des "encouragements"<sup>7</sup> de l'Etat envers l'agriculture<sup>8</sup>.

Parmi les instructions fixées par le ministre CUNIN-GRIDAIN en 1841, la plus originale est sans conteste la rédaction [...] d'un corps d'ouvrage formant l'histoire agricole de la France". L'opération n'a pas été conduite à son terme puisque sept monographies départementales seulement ont été publiées dans une collection intitulée *L'agriculture française*, par Messieurs les inspecteurs de l'agriculture (sept volumes entre 1841 et 1847<sup>9</sup>). Elle n'en revêt pas moins une dimension d'innovation bien réelle: rompant avec le modèle popularisé par la "statistique des préfets"<sup>10</sup> de l'an X, les auteurs décrivent avec précision et rigueur les pratiques agricoles qu'ils peuvent observer, les outillages utilisés; ils soulignent les insuffisances, les routines et proposent des voies d'amélioration (le volume consacré au département des Côtes du Nord est de ce point de vue remarquable). Ils ont ouvert là une voie qui sera fréquemment empruntée par la suite par les futurs professeurs départementaux de l'agriculture et directeurs des services agricoles qui signeront, fortement encouragés par les inspecteurs généraux, de très nombreuses monographies présentant l'agriculture de leur département<sup>11</sup>.

Ils rédigent des ouvrages de vulgarisation des connaissances agricoles, de très nombreux manuels d'enseignement, les uns destinés aux écoles primaires les autres aux écoles d'agriculture, et dirigent des collections appréciées. Les plus abondants, V. RENDU, PA. LEFOUR, G. HEUZE, E. MENAULT, E. CHANCRIN présentent des bibliographies qui s'étendent sur plusieurs dizaines d'années et qui, pour certains, dépassent les trente cinq titres<sup>12</sup>. Ils ont apporté une importante contribution à la mise en place d'une connaissance statistique de la France agricole, pour reprendre le titre de l'atlas rédigé par G. HEUZE à la suite de la grande enquête de 1866 pour laquelle ils ont assuré le secrétariat des commissions régionales. La tradition des monographies départementales s'est prolongée par les travaux de l'Office de renseignements agricoles<sup>13</sup>. Marc BLOCH<sup>14</sup> et tout récemment des historiens de l'agriculture<sup>15</sup> ont souligné l'intérêt de ces documents<sup>16</sup> comme source historique de tout premier ordre pour la connaissance de l'agriculture et de la société rurale du XIX<sup>ème</sup> siècle. Ils ont par ailleurs,

<sup>5</sup> En 1911, J. GUICHERD PDA à Dijon écrit "il existe en Côte d'Or 39 sociétés agricoles diverses, 109 syndicats agricoles, 145 caisses d'assurances mutuelles agricoles, 39 caisses de crédit mutuel agricole." (in *Dijon et la Côte d'Or en 1911*)

<sup>6</sup> G. HEUZE, *Exposition universelle de Vienne en 1873 ; Exposition universelle internationale à Paris en 1878 et en 1900*

<sup>7</sup> En 1932 on dénombre quinze catégories d'encouragements, chacune créée par une loi, et assortie de subventions, parmi lesquelles les subventions aux grandes associations d'intérêt général ayant leur siège à Paris, aux syndicats d'élevage, pour achat d'engrais, les concours généraux et spéciaux de races, les encouragements à la sériciculture, à la culture du lin, du chanvre, à l'oléiculture, à la viticulture. Une commission d'attribution existe pour chacune de ces catégories.

<sup>8</sup> Voir "La terre récompensée" CDRom Educagri Dijon 2002

<sup>9</sup> Aube, Côtes-du-Nord, Haute-Garonne, Isère, Nord, Hautes-Pyrénées, Tarn.

<sup>10</sup> *Collection de statistiques départementales et d'études statistiques*. Paris, Imprimerie des sourds-muets, an 9 an 10, 10 volumes.

<sup>11</sup> À titre d'exemples : G. FASQUELLE, *L'agriculture de la Manche* (1900), T. LEROUX, *L'agriculture dans le département de l'Oise* (1909), J. GUICHERD, *L'agriculture de la Côte d'Or* (1926), C. VEZIN, *L'évolution de l'économie rurale de la Manche depuis un siècle, 1830-1930* (1931), A. REVIRIEUX, *Monographie agricole du département de la Mayenne* (1937)...

<sup>12</sup> Ainsi E. CHANCRIN publie la première édition de sa *Chimie agricole* en 1907 et la dernière en 1956, la première édition de sa *Viticulture moderne* en 1908, la 21<sup>ème</sup> en 1950

<sup>13</sup> Créé en 1910, précurseur de l'actuel SCEES.

<sup>14</sup> M. BLOCH : *les d'histoire économique et sociale*, repris dans *La Terre et le paysan* (1999) (p. 357 sq.).

<sup>15</sup> ASHR : *Histoire et sociétés rurales*, n°17 (1<sup>er</sup> semestre 2002), pp.187-217.

<sup>16</sup> S. ABERDAM a accusé G. HEUZE d'avoir "truqué grossièrement ses chiffres" de l'Atlas de la France rurale pour "montrer que le métayage ne cesse de reculer depuis des lustres" (*Aux origines du Code rural*, INRA, 1982, p. 60) : l'accusation est-elle fondée pour le moins, non étayée.

*rempli un rôle décisif qu'il conviendrait d'examiner en détail auprès des Offices agricoles départementaux et régionaux*<sup>17</sup>

*Comme on peut s'y attendre, ils reçoivent des missions de police, de contrôle, d'examen de situations difficiles, dont ils se sortent parfois sans gloire : CE. ROYER, par exemple, envoyé constater la situation de l'agriculture dans les départements du Nord à la suite de la sécheresse de 1846, rend un rapport rassurant et se voit discrédité par les très mauvaises récoltes qui s'en suivent. G. LEFEBVRE DE SAINTE MARIE est envoyé en 1851 examiner la situation de l'Ecole régionale d'agriculture de Saint Angeau dans le Cantal et se rend compte que l'Etat a été piégé par le propriétaire du domaine, que l'école ne pourra jamais atteindre les objectifs pédagogiques et économiques fixés : il recommande alors au ministre, avec la plus ferme solennité, de fermer au plus vite l'établissement. La polémique sur la suppression de Saint Angeau n'était pas près de s'éteindre<sup>18</sup>...De nombreuses missions ponctuelles leur sont confiées, comme l'organisation des expositions agricoles la responsabilité des stands français aux expositions internationales<sup>19</sup>, l'étude de réalisations étrangères dans le domaine agricole<sup>20</sup>, la rédaction de rapports relatifs aux traitements possibles pour lutter contre la sécheresse, les maladies des plantes (pomme de terre, vers à soie, phylloxera, oranger), les mauvaises herbes (chardon), les insectes nuisibles (hanneton), les épizooties (la clavelée du mouton, la morve du cheval, la péri pneumonie des bovins).*

*Les procès-verbaux des séances du Conseil de l'inspection entre les deux guerres donnent une description minutieuse des activités des inspecteurs généraux au cours de cette période. Au cœur de leurs attributions habituelles, ils dressent les tableaux d'avancement des personnels des services départementaux et des écoles d'agriculture, établissent les listes des départs à la retraite, portent des appréciations individuelles sur les directeurs et "professeurs". Ils président les conseils d'administration des écoles, les jurys de recrutement et les jurys de sortie, approuvent, rectifient les programmes d'enseignement. Ils supervisent l'activité des inspecteurs régionaux installés à la suite de la création des Offices agricoles. Ils donnent des avis circonstanciés sur les projets de lois ou de décrets<sup>21</sup>.*

*Dans l'organisation de l'action administrative de la Troisième République, ils jouent un rôle éminent de représentants du ministre de l'agriculture dans les multiples conseils et commissions qui rassemblent des fonctionnaires, des élus, des représentants du monde agricole. Le plus stratégique est sans conteste le Conseil d'agriculture<sup>22</sup>, créé par Lucien BONAPARTE, réformé à maintes reprises mais maintenu avec ses nombreuses commissions ou sections pendant toute la période. La présence des IGA y exerce une influence considérable. Ils y font approuver des rapports dont certains sont à l'origine de lois importantes : le rapport de J. de MAUNY de MORNAY sur la législation lombarde relative à l'aménagement et à l'utilisation des eaux a directement inspiré la loi du 29 avril 1844 sur les irrigations; celui de E. TISSERAND et celui de E. PRILLIEUX sur l'enseignement supérieur ont abouti à la réouverture de l'Institut national agronomique en 1876. Ils assurent la présidence ou le*

<sup>17</sup> Créés en 1919, les OADR, établissements dotés de la personnalité civile et de l'autonomie financière, avaient pour mission de mettre en œuvre "les mesures de toute nature susceptibles d'accroître et d'améliorer la production agricole". Ils sont composés d'élus et d'agriculteurs, avec les seuls IGA et DSA comme représentants de l'Etat. "Cette réforme, écrivait le ministre Victor BORET aux préfets, marquera une date dans l'histoire de l'agriculture française. Elle représente un acte très net de décentralisation". (circulaire du 25 avril 1919). Dans les années 1925-1930, ils s'effacèrent au profit des Chambres d'agriculture devenues établissements publics en 1924. Leur action est mal connue.

<sup>18</sup> CHATELAIN, René, *L'agriculture française et la formation professionnelle*, Paris Sirey (1953).

<sup>19</sup> G. HEUZE, o.c. (1873, 1878, 1900) ; L. MAGNIEN, *Exposition universelle internationale de Paris* (1881).

<sup>20</sup> Par ex. : J. de MAUNY de MORNAY : *Pratique et législation des irrigations dans l'Italie supérieure et dans quelques états de l'Allemagne* (1844) ; CE. ROYER, *Les institutions de crédit foncier en Allemagne et en Belgique* (1845), *L'agriculture allemande* (1847) ; V. RENDU : *De la maladie de la vigne dans le midi de la France et le Nord de l'Italie*, rapport... (1853) ; G. HEUZE : *L'agriculture de l'Italie septentrionale* (1864) ; A. HERISSON : *La sériciculture en Italie* (1882), *Les irrigations de la vallée du Pô* (1883).

<sup>21</sup> voir Archives nationales F 10-2399 à 2403.

<sup>22</sup> Conseil général d'agriculture créé le 29 prairial an IX (18 juin 1801).

*secrétariat de ces instances où se pratique une forme de concertation "moderne" par bien des aspects<sup>23</sup> : c'est là que s'arrêtent les décisions qui seront ensuite formalisées au Parlement. Le grand débat qui a eu lieu tout au long du XIX<sup>ème</sup> siècle sur l'opportunité de donner ou non suite aux nombreux projets de Code rural, et qui s'est conclu à la fin du siècle par un compromis peu glorieux, est à ce propos exemplaire de ce fonctionnement administratif et de la manière dont s'élaborait la décision politique.<sup>24</sup>*

*Au terme de ce rapide survol, trois caractéristiques communes à tous les inspecteurs généraux peuvent être dégagées. Dans le système administratif français qui se met en place après la Révolution, l'accès aux postes de responsabilité et aux emplois supérieurs est le résultat d'une alchimie subtile combinant grande école, carrière et conformisme. Les inspecteurs généraux de l'agriculture s'inscrivent dans ce schéma général. Tous sont issus d'une grande école d'agriculture, les deux tiers environ de l'Institut national agronomique<sup>25</sup>, près d'un tiers de Grignon, quelques-uns de Grandjouan, Rennes ou Montpellier, avec un rang de classement qui les situe dans les dix premiers, et après réussite au concours de professeur spécial d'agriculture. Le rang de classement leur assure une carrière rectiligne les conduisant de la fonction de professeur spécial d'agriculture adjoint au PDA ou au DSA, à celle de PDA ou DSA dans un ou deux départements<sup>26</sup>, puis à l'inspection générale. Un exemple remarquable d'un autre type de trajectoire professionnelle est fourni par JM LESAGE. Jeune ingénieur agronome, il est recruté sur les conseils de TISSERAND comme rédacteur stagiaire au cabinet du directeur de l'agriculture (1897) ; en 1899 il devient chef du service des études techniques et du secrétariat des IGA, sous-directeur (1902) puis directeur (1906) d'école pratique d'agriculture affecté dans les services centraux. En 1910, il est nommé chef du service de l'Office des renseignements agricoles qui vient d'être créé, inspecteur de l'agriculture en 1912, inspecteur général, directeur de la mutualité et des études en 1919 enfin directeur de l'agriculture en 1921. Il reste en fonction jusqu'à sa retraite en 1934. Sans être toujours déterminantes, les affinités politiques n'en jouent pas moins un rôle bien réel, par la double carrière politique et administrative de certains d'entre eux<sup>27</sup>, par le très petit nombre d'emplois disponibles et par le choix minutieux de ceux qui seront appelés à les tenir. Mais on ne peut exclure, dans une organisation administrative où la séparation du grade et de la fonction n'existe pas, que les promotions dépendaient d'abord des supérieurs hiérarchiques directs, pas nécessairement enclins à favoriser l'esprit d'initiative, la capacité d'invention, l'indépendance d'esprit<sup>28</sup>.*

*Le résultat le plus net est la très grande stabilité des hommes dans les fonctions. On a beaucoup dit - et pour le porter au crédit du régime - que, sous la Troisième République, l'instabilité politique des*

<sup>23</sup> Dans les années 1880-1900 sont en place le Conseil supérieur de l'agriculture, la Commission supérieure du phylloxéra, le Comité consultatif des épizooties, la Commission du registre matricule pour l'inscription des animaux de race pure de l'espèce bovine, la Commission consultative de l'hydraulique agricole, le Conseil supérieur des haras, la Commission du stud-book...

<sup>24</sup> Premier projet de Code rural en 1804, enterré ; projet repris en 1807, 1814, 1818, 1834, 1847, 1858, 1868, 1876, tous ajournés ou reportés ; de 1876 à 1905, une dizaine de lois ont été adoptées dans le cadre d'un code rural, sans que la cohérence de ce dispositif puisse être assimilée à un "code" au sens que l'on donne à "Code civil".

<sup>25</sup> A. HERISSON est probablement le premier IGA sorti à la fois de l'Ecole polytechnique (1875) et de l'INA (1877).

<sup>26</sup> T. LEROUX, PSA à la Flèche (1893) à Cambrai (1894), PDA de l'Oise (1899), IGA (1919). P. SAGOURIN, PSA à Semur-en-Auxois (1897), PDA de la Savoie (1899), de l'Aube (1901), inspecteur de l'agriculture (1913), IGA (1916). F. BUCHE, PSA à Pithiviers (1905), PDA de la Haute-Loire (1907), DSA de Seine-et-Oise (1914), du Nord (1919), IGA (1925). C. VEZIN, adjoint DSA Oise (1922), adjoint (1925), puis DSA de la Manche (1928), DSA du Nord (1930), inspecteur régional de l'agriculture (1939), IGA (1943).

<sup>27</sup> C. DELONCLE, E. PRILLEUX, Léonce DARIAC, E. CASSEZ, Adrien DARIAC ont été députés ou sénateurs, ministres même, C. BRASART a été membre du cabinet du ministre H. CHERON (1932), H. MATHONNET et JM. GATHERON, de celui du ministre G. MONNET et du secrétaire d'Etat LIAUTEY (1936).

<sup>28</sup> Il serait sans doute éclairant de regarder de près l'attitude des IGA pendant les "Affaires" BOULANGER et DREYFUS ; de vérifier s'ils ont pris part aux débats qui ont mobilisé intellectuels, hommes politiques, hauts fonctionnaires pendant l'entre-deux-guerres sur le thème de l'impossible réforme de l'Etat, débats qui ont contribué à la fois à la révolution nationale de Vichy et aux réformes de l'administration de la Libération ; sans oublier le vote favorable émis le 10 juillet 1940 par ceux des IGA qui étaient alors députés ou sénateurs.



*gouvernements était très largement compensée par la stabilité des responsables de l'administration. Si la longévité dans les fonctions peut avoir des effets bénéfiques qui ont été soulignés à juste titre, on pourrait également avancer que cette pratique est en partie à l'origine d'un conservatisme administratif moins positif et qui a pu contribuer à accentuer les difficultés agricoles de la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle, comme celles de la crise généralisée des années 1930*



## ***Index des sigles et abréviations***

DSA	Direction des services agricoles
DSV	Direction des services vétérinaires
EDE	Etablissement départemental de l'élevage
ELPA	Enseignant en lycée professionnel agricole
ENGREF	Ecole nationale du génie rural, des eaux et des forêts
ENSV	Ecole nationale des services vétérinaires
ENV	Ecole nationale vétérinaire
EPCSCP	Etablissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel
ESB	Encéphalopathie spongiforme bovine
ETP	Equivalent temps plein
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FAC	Fonds d'allégement des charges des agriculteurs
FEDER	Fonds européen de développement régional
FEOGA	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole
FGDEC	Fédération des groupements de défense contre les ennemis des cultures
FNDA	Fonds national pour le développement agricole
FNGCA	Fonds national de garantie contre les calamités agricoles
FNSAFER	Fédération nationale des SAFER
FSE	Fonds social européen
GDS	Groupement de défense sanitaire
GIE	Groupement d'intérêt économique
IAB	Inspection administrative et budgétaire
ICHN	Indemnité compensatoire de handicaps naturels
IFOP	Instrument financier d'orientation de la pêche
IGA	Inspection générale de l'agriculture
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGF	Inspection générale des finances
IGIR	Ingénieur général chargé de mission permanente d'inspection interrégionale
IGVIR	Inspecteur général vétérinaire chargé de mission permanents d'inspection interrégionale
INA-PG	Institut national agronomique de Paris-Grignon
INFOMA	Institut national de formation du ministère de l'agriculture
INRA	Institut national de la recherche agronomique
INSERM	Institut national de la santé et de la recherche médicale
IPG	Identification permanente généralisée (des bovins, ovins et caprins)
IRD	Ingénieur régional de développement
ISPV	Inspecteur de la santé publique vétérinaire
ITCF	Institut technique des céréales et des fourrages
LEADER	Liaison entre les actions de développement de l'économie rurale
LOLF	Loi organique sur les lois de finances
MAAPAR	Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales
MAE	Mesure agri-environnementale
MGA	Mission de gestion des aides (Direction des politiques économique et internationale)
MRS	Matières à réglementation spécifique
MSA	Mutualité sociale agricole
MSP	Maison de services publics
OCM	Organisation commune de marché
ODEADOM	Office d'intervention et d'études sur l'économie agricole des DOM-TOM
OFIMER	Office interprofessionnel des produits de la mer
OFIVAL	Office interprofessionnel des viandes
OGM	Organisme génétiquement modifié
OMC	Organisation mondiale du commerce

DSA	Direction des services agricoles
DSV	Direction des services vétérinaires
EDE	Etablissement départemental de l'élevage
ELPA	Enseignant en lycée professionnel agricole
ENGREF	Ecole nationale du génie rural, des eaux et des forêts
ENSV	Ecole nationale des services vétérinaires
ENV	Ecole nationale vétérinaire
EPCSCP	Etablissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel
ESB	Encéphalopathie spongiforme bovine
ETP	Equivalent temps plein
FAO	Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FAC	Fonds d'allégement des charges des agriculteurs
FEDER	Fonds européen de développement régional
FEOGA	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole
FGDEC	Fédération des groupements de défense contre les ennemis des cultures
FNDA	Fonds national pour le développement agricole
FNGCA	Fonds national de garantie contre les calamités agricoles
FNSAFER	Fédération nationale des SAFER
FSE	Fonds social européen
GDS	Groupeement de défense sanitaire
GIE	Groupeement d'intérêt économique
IAB	Inspection administrative et budgétaire
ICHN	Indemnité compensatoire de handicaps naturels
IFOP	Instrument financier d'orientation de la pêche
IGA	Inspection générale de l'agriculture
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGF	Inspection générale des finances
IGIR	Ingénieur général chargé de mission permanente d'inspection interrégionale
IGVIR	Inspecteur général vétérinaire chargé de mission permanents d'inspection interrégionale
INA-PG	Institut national agronomique de Paris-Grignon
INFOMA	Institut national de formation du ministère de l'agriculture
INRA	Institut national de la recherche agronomique
INSERM	Institut national de la santé et de la recherche médicale
IPG	Identification permanente généralisée (des bovins, ovins et caprins)
IRD	Ingénieur régional de développement
ISPV	Inspecteur de la santé publique vétérinaire
ITCF	Institut technique des céréales et des fourrages
LEADER	Liaison entre les actions de développement de l'économie rurale
LOLF	Loi organique sur les lois de finances
MAAPAR	Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales
MAE	Mesure agri-environnementale
MGA	Mission de gestion des aides (Direction des politiques économique et internationale)
MRS	Matières à réglementation spécifique
MSA	Mutualité sociale agricole
MSP	Maison de services publics
OCM	Organisation commune de marché
ODEADOM	Office d'intervention et d'études sur l'économie agricole des DOM-TOM
OFIMER	Office interprofessionnel des produits de la mer
OFIVAL	Office interprofessionnel des viandes
OGM	Organisme génétiquement modifié
OMC	Organisation mondiale du commerce

ONIC-ONIOL	Office national interprofessionnel des céréales et des oléagineux
ONIFLHOR	Office national interprofessionnel des fruits, des légumes et de l'horticulture
ONIPPAM	Office national interprofessionnel des plantes à parfum, aromatiques et médicinales
ONIVINS	Office national interprofessionnel des vins
PAC	Politique agricole commune
PCC	Poste de commandement de crise
PDA	Professeur départemental de l'agriculture
PDRN	Plan de développement rural national
PECO	Pays de l'Europe centrale et orientale
PESCA	Programme d'initiative communautaire concernant la restructuration du secteur de la pêche
PHAE	Prime herbagère agro-environnementale
PMCV	Plan de maîtrise des crises viticoles
PMTB	Prime au maintien de troupeaux de bovins
POFL	Programmes opérationnels fruits et légumes
PRC	Personne ressource contentieux
RDR	Règlement de développement rural
RSI	Responsable des systèmes d'information
SAFER	Société d'aménagement foncier et d'établissement rural
SAG	Service des affaires générales
SAJ	Service des affaires juridiques
SAPARD	Special accession program for agriculture and rural development
SCC	Société centrale canine
SDLSI	Schéma directeur local des systèmes d'information
SGG	Secrétariat général du gouvernement
SIEV	Société d'identification électronique vétérinaire
SIGC	Système intégré de gestion et de contrôle
SPE	Service public de l'équarrissage
SRAG	Service régional des affaires générales
TPG	Trésorier payeur général