



Rapport d'activité 2004

de l'Inspection générale
de l'agriculture

Introduction

Les objectifs déterminés par les stratégies ministérielles de réforme comme ceux qui sont au cœur de la loi organique sur les lois de finances emportent, dès aujourd'hui et plus encore pour l'avenir, des répercussions importantes sur le contenu et les modalités des missions des corps de contrôle. L'activité de l'Inspection générale de l'agriculture, retracée dans ce rapport annuel, s'en est notablement ressentie au cours de l'année 2004.

Le changement de culture administrative qu'impliquent le pilotage par la performance, la formulation claire des objectifs de l'action publique, la mesure des résultats, vont obliger à repenser les catégories classiques des corps d'inspection : contrôle, audit, évaluation... Les mécanismes de délégation qui sont le fondement des programmes de la LOLF¹ ont pour corollaire un impératif de « rendre compte », naturellement différent des exercices traditionnels d'inspection et de contrôle, qui reste encore insuffisamment développé dans les administrations publiques.

L'instauration progressive du contrôle de gestion, avec tous les inconvénients de cette mauvaise traduction d'un concept anglo-saxon, va également conduire à développer la fonction d'auditeur interne – souvent exercée partiellement jusqu'ici par les inspections générales.

Ces évolutions majeures du périmètre d'activité des corps d'inspection, le développement d'attentes nouvelles, notamment en matière d'appui et de conseil, ne suppriment pas pour autant la nécessité de garantir, dans toute la mesure du possible, la régularité et la conformité de l'action publique, d'autant que dans ce domaine aussi, la demande du corps social va croissant.

La dimension interministérielle de l'activité d'inspection – au sens générique du terme – va également se trouver renforcée par l'existence des missions interministérielles de la LOLF, chacun des programmes ministériels comportant des objectifs voisins et des indicateurs parents qui devront, en bonne logique, être évalués de façon homogène, ainsi que par le renforcement de la déconcentration résultant de la création de pôles régionaux et du rapprochement de services au niveau départemental.

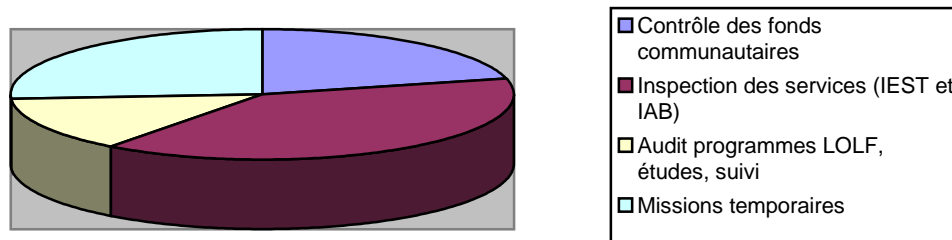
C'est dans cet esprit que l'Inspection générale de l'agriculture a pris l'initiative, au printemps 2004, de relancer l'organisation de rencontres périodiques, rassemblant l'ensemble des chefs de corps d'inspection générale : occasion de mise en commun des informations, d'échanges sur les méthodes et de réflexion partagée sur les enjeux de la réforme des administrations publiques.

Au demeurant, plus des trois quarts des missions réalisées par l'Inspection générale de l'agriculture en 2004 ont été effectuées conjointement avec d'autres corps d'inspection, soit les corps techniques du

¹ Loi organique relative aux lois de finances

ministère de l'agriculture dans le cadre du COPERCI² (53 %), soit avec d'autres inspections générales ministérielles (47 %).

Répartition des missions 2004



L'année 2004 a été marquée par une activité soutenue : 136 rapports produits (128 en 2003), et notamment par l'apparition de nouvelles missions permanentes comme l'audit des programmes budgétaires (LOLF) ou le suivi des recommandations des rapports d'inspection. Les rapports de mission permanente représentent aujourd'hui près des trois quarts de la production annuelle (73,5 %), même si les missions temporaires – décidées sur l'initiative du Ministre ou de son Cabinet – impliquent souvent un investissement en temps plus important que pour des missions permanentes, dont le contenu est désormais bien rodé.

Afin de développer la culture du « rendre compte » qui va de pair avec la responsabilité, le ministre Hervé GAYMARD a décidé, par une note de service du 15 octobre 2003, d'instituer une procédure formalisée de suivi des recommandations des rapports d'inspection. À partir d'un dispositif proposé par l'I.G.A. et repris à son compte par le COPERCI, cette démarche, expérimentée pour la première fois en 2004, a porté sur douze rapports de mission temporaire (neuf effectués dans le cadre du COPERCI et trois réalisés par l'I.G.A. seule). L'existence d'un suivi formalisé des recommandations ne constitue pas un empiètement sur les responsabilités des décideurs : elle ne présuppose pas que les recommandations des rapports d'inspection doivent être suivies à la lettre. Mais elle implique que le problème identifié soit reconnu, que le diagnostic soit partagé et qu'une solution soit proposée.

Cette mission est encore trop récente pour qu'il soit possible d'en tirer un bilan significatif : disons seulement que les rapports dont on pourrait constater « qu'ils n'ont servi à rien », parce que le problème se retrouve, deux ou trois ans après, dans le même état que précédemment, sont rares. Parfois, la démarche de suivi elle-même agit comme une piqure de rappel, provoquant l'accélération de la mise en œuvre des solutions. Dans tous les cas, cette procédure de suivi constitue un révélateur à trois niveaux :

- pour l'autorité politique (ministre ou cabinet), quant à la clarté des orientations données à la remise d'un rapport à propos des recommandations formulées : lorsqu'un rapport est simplement transmis aux services, sans consigne particulière, la mise en œuvre des solutions est généralement plus longue ;
- pour les services gestionnaires (centraux ou déconcentrés), quant à la qualité du pilotage de la structure : le fait de laisser en l'état, sans avancée dans la mise en œuvre de solutions (celles préconisées ou d'autres), un problème qui a été identifié n'est pas le signe d'une gestion très performante ; il faut reconnaître que les services déconcentrés

² Comité permanent de coordination des inspections

sont généralement plus prompts que les administrations centrales – peut-être aussi parce qu'il s'agit de problèmes plus circonscrits – à mettre en œuvre les recommandations des rapports qui leur sont adressés ;

- pour les corps d'inspection, quant à la pertinence de leur diagnostic et de leurs recommandations : même si la qualité d'un rapport ou son utilité sociale ne se mesurent pas au suivi donné à ses préconisations, la participation à cette procédure de suivi est un exercice salubre pour les missionnaires dans l'appréhension de l'écart toujours complexe entre le souhaitable et le possible.

Dans certains cas (en particulier dans l'audit des procédures communautaires), la mise en œuvre des recommandations pour atteindre la norme requise est une nécessité ; le suivi fait alors partie intégrante de la qualité d'ensemble du dispositif. Dans d'autres configurations, il s'agit plutôt d'améliorer le fonctionnement du service public.

La procédure de suivi des rapports peut également prendre la forme d'un appui à la mise en œuvre des recommandations.

Ainsi, en 2004, une mission de pilotage stratégique a-t-elle été demandée à l'IGA sur le projet de restructuration des offices agricoles, suite au rapport de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de l'agriculture, remis en juin 2003, et au rapport transmis par le Gouvernement au Parlement en octobre 2003.

En liaison avec les directions d'administration centrale et les offices et en concertation avec les représentants du personnel des établissements, la mission a été chargée de dégager le scénario d'organisation à retenir, d'analyser les conséquences sur l'ajustement du programme immobilier de regroupement à Montreuil et de proposer la programmation des différentes phases de l'ensemble du dispositif.

Après l'arbitrage interministériel sur le choix de l'option d'organisation, la mission a complété ses propositions sur le schéma à mettre en place pour le pilotage, par les administrations centrales concernées, de ce projet qui va se poursuivre jusqu'au regroupement physique des établissements en 2007.

Les corps d'inspection, comme les autres services de l'Etat, ont par ces temps qui changent le devoir de s'interroger sur les finalités et le sens de leur mission, au moins autant que sur leurs méthodes et leurs outils. Les procédures de suivi sont, à cet égard, un bon exercice, au carrefour des objectifs et de la méthodologie. Elles constituent, en tous cas, un élément d'appréciation de la performance d'ensemble de la contribution que cette Inspection générale, comme les autres, espère apporter par son action quotidienne à l'amélioration du service public.

Jean-François MERLE

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



Première partie :

Inspections et contrôles

1. Inspections et contrôles

Les travaux et missions relatives au thème « Inspection, contrôle et audit » sont examinés et traités en tant que de besoin au sein de la première commission de l'I.G.A. animée par Guy DEVAUGERME. Elle s'est réunie 11 fois au cours de l'année 2004 et la participation a varié de 10 à 19 membres de l'Inspection générale de l'agriculture par séance. Dans le cadre de son programme de travail annuel, elle a suivi, traité, échangé des informations et des expériences sur les questions portant sur les missions permanentes et temporaires suivantes :

1.1. Le service d'audit interne du COPERCI

L'audit interne des procédures du FEOGA section « garantie »

La règle communautaire soumet à audit interne toute procédure concourant aux dépenses du FEOGA, section garantie, qui représentent en France, premier attributaire de l'Union, 9,7 milliards d'€ / an. Cette obligation s'impose, au premier chef, aux offices d'intervention qui sont les organismes payeurs du FEOGA et disposent d'un service d'audit interne.

Toutefois, les services déconcentrés du MAAPR interviennent dans certaines procédures. Leur action dans ce cadre doit donc également faire l'objet d'un audit. C'est pour cela que, depuis 1993, plusieurs lettres de mission ministérielles ont confié aux corps de contrôle du ministère, la responsabilité d'auditer les procédures mises en œuvre par ses services au titre du FEOGA section « garantie ». Cette mission générale du COPERCI a été confirmée et élargie par lettre du ministre en date du 4 novembre 2003.

Un service unique, conforme aux normes internationales de l'audit :

Depuis 2003, il est organisé sous forme des 5 branches suivantes :

- Aides gérées dans le cadre du système intégré de gestion et de contrôle (SIGC) ;
- Identification permanente et généralisée des bovins (IPG) ;
- Procédures d'aides au développement rural (RDR³) ;
- Programmes opérationnels fruits et légumes (FL) ;
- Aides de l'O.C.M. « bananes » et du POSEIDOM (DOM).

Chaque branche est animée par un directeur issu des différents corps composant le COPERCI. Deux inspecteurs généraux de l'agriculture, Guy GEOFFROY et Guy DEVAUGERME, sont respectivement directeurs des branches RDR et SIGC.

Les missions du service d'audit :

En application du règlement (CE) n°1663/95, le service d'audit a pour mission de « s'assurer d'un fonctionnement efficace du système de contrôle interne » des services du ministère, quand ils interviennent dans la gestion du FEOGA section « garantie ». Il s'agit d'un audit des procédures suivies et de leur respect de la réglementation communautaire. L'audit a pour objectif principal la prévention des refus

³ Règlement de développement rural

d'apurement⁴ en incitant les services du ministère à améliorer les procédures qu'ils mettent en œuvre. Les audits doivent être conduits en conformité avec les normes internationales existant en la matière (INTOSAI), ce qui impose beaucoup de rigueur dans leur conduite et dans leur suivi.

L'évolution du service d'audit interne FEOGA section « garantie » en 2004 :

La réforme de la PAC et ses conséquences sur la réglementation communautaire, la rigueur des contrôles européens et leurs effets importants sur les montants des refus d'apurement ont conduit chacune des branches du service d'audit à définir un nouveau cadre d'action pour 2004 :

- en approfondissant et en construisant une méthodologie beaucoup plus exigeante ; la démarche de type exhaustif utilisée jusque là (audit de l'ensemble des thèmes et des départements sur cinq ans) a été abandonnée au profit d'une approche thématique et géographique ciblée, basée sur des échantillons déterminés selon une analyse de risque ;
- en définissant un programme quinquennal d'audits avec des rapports spécifiques, établis rapidement et repris dans une synthèse produite dans un court délai, destinée aux directions d'administration centrale ;
- en articulant les programmes quinquennaux avec ceux des offices et autres organismes payeurs et en réalisant des audits conjoints avec eux ;
- en construisant de nouveaux guides et questionnaires relatifs aux champs de ces audits.

En ce qui concerne les deux branches animées par des directeurs d'audit de l'I.G.A. :

A. branche SIGC :

La mise en œuvre de l'approche thématique a abouti à inscrire deux thèmes dans le programme quinquennal pour le programme d'audits 2004 :

- le premier thème concerne « la procédure des contrôles sur place des aides animales » : compte tenu de l'importance de l'identification bovine dans le système de contrôles croisés des aides animales, il a été décidé de réaliser les audits SIGC conjointement avec la branche I.P.G. Le programme d'audits 2004 était donc commun à ces deux branches. Deux audits ont ainsi été menés simultanément sur le terrain et ont abouti des constats et recommandations regroupés dans deux rapports distincts : un rapport SIGC et un rapport I.P.G. Ce regroupement a permis, dans les nouveaux guides méthodologiques créés, de dégager une partie commune relative à la qualité du système d'identification dans les départements audités. Les structures déconcentrées auditées étant la DDAF, la DDSV et l'EDE, un échantillon d'une douzaine de départements à auditer a été déterminé en 2004 selon une analyse de risque orientée. Les audits ont été menés par un binôme d'auditeurs composé d'un représentant du C.G.V. et un de l'I.G.A. ou du CGGREF (cf. liste ci-dessous). Les projets de rapports sont soumis à la procédure contradictoire avant d'être diffusés auprès du Cabinet, des directions d'administration centrale concernées, des préfets, des services audités et des organismes payeurs. Ces

⁴ Refus par la Commission Européenne de verser à la France une partie du montant des aides qu'elle a attribuées à ses agriculteurs au titre de la politique agricole commune.

rapports sont repris en fin d'année dans une synthèse des constats et recommandations présentée aux directions d'administration centrale ;

- le second thème concerne « la PHAE⁵ et les mesures agro-environnementales : rotationnelles et tournesol » : ce thème a fait l'objet d'un audit particulier mené conjointement par des membres du service d'audit interne du ministère et du service d'audit interne de l'ONIC-ONIOL. S'agissant de mesures dont la mise en œuvre est très récente, l'audit avait pour objectif principal d'évaluer la conformité à la réglementation communautaire de la procédure et des conditions de mise en œuvre de ces mesures. Après avoir pris connaissance d'une littérature, plus que foisonnante, les auditeurs ont bâti une méthodologie permettant de mettre en exergue les points majeurs de risque qui ont fait l'objet d'un examen particulier. Celui-ci a consisté d'abord en une interrogation fouillée des textes européens et nationaux. Puis la mission a conduit des investigations auprès de services centraux et déconcentrés sur les conditions de conception et de mise en œuvre de la réglementation. La mission a ainsi audité les services de la DGFAR et de la DPEI ainsi que 4 DDAF et 4 services régionaux de l'ONIC. Le rapport conjoint, transmis aux directeurs d'administration centrale concernés et au directeur général de l'ONIC-ONIOL, organisme payeur des mesures, met surtout l'accent sur la nécessaire simplification et la stabilisation des textes régissant ces mesures (trop complexes, trop nombreux et sans cesse modifiés) et sur une plus grande rigueur de suivi et de contrôles (ceux-ci devant en tout état de cause être simplifiés).

B. branche RDR :

Trois thèmes inscrits dans le programme quinquennal ont été retenus :

- *l'audit des DOCUP⁶* : poursuivant le programme engagé depuis 2001, trois nouvelles régions ont fait l'objet d'un audit centré sur la DRAF et complété par une analyse des procédures de gestion des mesures dans un département de la région ;
- *la gestion des prêts bonifiés* : il s'agissait notamment de vérifier la mise en conformité du dispositif de gestion de cette procédure ancienne avec les règles découlant du financement par le FEOGA section « garantie ». Une attention particulière a été portée à l'organisation des contrôles sur place, compte tenu de la décision de refus d'apurement annoncée par la Commission à ce sujet. Un échantillon de sept départements a été retenu pour ce thème ;
- *la gestion des mesures forestières* : l'examen des différentes mesures forestières financées dans le cadre du règlement de développement rural a consisté en un double audit, organisé d'une part dans les mêmes départements que ceux retenus pour les prêts bonifiés et d'autre part dans la DRAF de la région concernée, compte tenu du rôle de coordination qu'elle remplit en la matière et de son implication directe dans la gestion de certaines mesures.

Par ailleurs, *le suivi des recommandations*, qui dorénavant fait l'objet d'une procédure centralisée par le directeur d'audit, a été mené pour l'ensemble des missions réalisées en 2002 et 2003.

⁵ Prime herbagère agro-environnementale.

⁶ Document unique de programmation

Membres de l'I.G.A. effectuant des missions SAIF

Année 2004

SIGC/IPG	RDR	FRUITS ET LEGUMES
Guy DEVAUGERME	Guy GEOFFROY	Jean-Marie TRAVERS
Jean DE LA VILLOSOYE	Gérard DUSART	François SIGNOLES
Pierre HIVERT	François SIGNOLES	
	Annie BENAROUS	
	M'hamed FENINA	

La CICC⁷ – Fonds structurels

Le décret n° 2002-623 du 26 avril 2002, abrogeant le décret n° 93-985 du 6 août 1993, a défini les missions et la composition de la CICC portant sur les opérations cofinancées par les fonds structurels européens (FEDER, FSE, FEOGA section « orientation » et IFOP⁸). Ce décret consacre l'indépendance de la CICC et la charge de veiller au respect des obligations communautaires en matière de contrôle des opérations cofinancées par les fonds structurels européens ainsi que de s'assurer de l'efficacité des systèmes de gestion et de contrôle. Ce rôle, notamment au regard des objectifs de contrôle, a été confirmé et précisé dans la circulaire du Premier Ministre du 15 juillet 2002.

La CICC est présidée par un inspecteur général des finances (Jean-Pierre JOCHUM) et sa composition a été fixée pour trois ans par arrêté du 29 août 2002. L'I.G.A. est représentée dans cette commission par un inspecteur général (Gérard DUSART) et son suppléant (Dominique FABRE). 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 précités, Annie BENAROUS, inspectrice de l'agriculture, Jacques CHATELAIN, Hubert ESTRADÉ et M'hamed FENINA, chargés de mission à l'inspection générale de l'agriculture.

En 2004, l'activité de la CICC a porté sur la poursuite du programme de contrôle du nouveau dispositif 2000-2006, engagé en 2003 après l'achèvement de l'établissement des déclarations de validité du programme 1994-1999.

La CICC a transmis sa stratégie d'audit à la Commission. Elle prévoit à cet effet deux visites pour chaque autorité de gestion, la première pour l'analyse du système d'audit et la seconde pour le rapport préparatoire à la déclaration de validité. Le programme de travail a été concerté avec la Commission pour 2003-2004 et s'est engagé, en particulier pour les régions d'objectif 1, qui ont été ainsi entièrement auditées. Il concerne aussi le programme national IFOP (autorité de gestion : la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture) ainsi que les parties déconcentrées de ce programme examinées dans les directions régionales des affaires maritimes lors des déplacements régionaux. Pour l'initiative communautaire « Leader + », les groupes d'action locale (GAL) sont examinés lors des passages en région et le CNASEA, autorité de gestion, a été audité à la fin de 2004.

Dans ses rapports, la CICC a rappelé les exigences de bonne certification et de remontée rapide des dépenses pour éviter le dégageant d'office. Elle a insisté sur la qualité des contrôles de second niveau par sondage 5 % et sur leur réalisation effective, afin d'éviter le retard constaté lors du dernier programme.

⁷ Commission interministérielle de coordination des contrôles

⁸ Fonds européen de développement régional, Fonds social européen, Fonds européen d'orientation et de garantie agricole et Instrument financier d'orientation de la pêche.

Outre ses activités d'audit, la CICC a été amenée à participer aux premières réactions de la France aux propositions de la Commission concernant les nouvelles dispositions pour la programmation 2007-2013.

1.2. Missions temporaires

Evaluation de la dette sociale des agriculteurs corses

Rapport déposé en novembre 2004

Hervé LE GALL, inspecteur général de l'agriculture, Yves VAN HAECKE, inspecteur général de l'agriculture, Jean-François MERLE, coordonnateur de la mission

La mission a été réalisée dans le but de contribuer à dégager des voies de solution durable au problème de l'endettement des agriculteurs corses vis-à-vis de la Mutualité sociale agricole. Elle a porté sur l'étude de la structure et l'évolution de la dette sociale.

En dépit des efforts qui ont été effectués, cet endettement demeure à un niveau élevé, même en s'en tenant à la dette de base des seuls agriculteurs en activité hors majoration et pénalités. La situation d'endettement touche une proportion élevée d'agriculteurs, environ un tiers, tout en étant concentrée en masse sur un nombre relativement restreint de gros débiteurs. La dette est relativement ancienne ; plus des deux tiers de celle-ci couvre des exercices antérieurs à 1999, ce qui peut conduire dans certains cas à une contestation des sommes dues pour les périodes les plus anciennes.

Les mesures adoptées au cours des dernières années n'ont pas véritablement permis de redresser la situation, en raison notamment d'une relative complexité des dispositifs, de la lenteur de la mise en place de ceux-ci, de l'exclusion de certaines composantes de la dette dans la définition de l'assiette des mesures et de l'exigence d'acquittement immédiat de sommes parfois non compatibles individuellement avec la capacité contributive immédiate des débiteurs.

Malgré les efforts effectués les taux de recouvrement restent en deçà de ceux enregistrés dans les autres régions.

Sur la base des éléments de ce constat, la mission a été amenée à proposer que les mesures devant être étudiées pour permettre un assainissement de la situation soient orientées sur l'objectif prioritaire d'accompagnement du processus de redressement de l'agriculture corse, reposent sur des bases juridiques incontestables au regard du principe d'égalité devant les charges publiques, et soient mises en œuvre dans des conditions permettant de prévenir d'éventuels effets pervers en termes de recouvrement des cotisations.

Rapport d'enquête sur la chambre d'agriculture de la Réunion

Rapport déposé en janvier 2004.

Mission conjointe I.G.A./IGF : Guy DEVAUGERME, Inspecteur Général de l'Agriculture, Dominique FABRE, Inspecteur Général de l'Agriculture, Gilles MENTRE, Inspecteur des Finances, Maurice SISSOKO, Inspecteur des Finances, coordonnateur de la mission.

La nouvelle équipe dirigeante, issue d'un changement de majorité survenu à l'occasion des élections du 31 janvier 2001, a saisi sa tutelle sur la situation financière dégradée, les difficultés importantes de trésorerie et la profonde désorganisation de ses services. L'inspection générale des Finances (IGF) et

l'inspection générale de l'Agriculture (I.G.A.) ont été chargées d'une enquête sur le fonctionnement et la situation financière la chambre. Le rapport rend compte d'une part, d'une amélioration de la situation financière malgré un problème aigu de trésorerie et, d'autre part, du fonctionnement de la chambre d'agriculture et des conditions de réalisation des missions qui appellent un jugement mitigé.

Constats réalisés par la mission :

Le manque de rigueur dans la gestion de la chambre est à l'origine des difficultés financières :

- l'équilibre d'exploitation dépend trop fortement des subventions ;
- une politique tarifaire mal maîtrisée (une tarification empirique) ;
- la grande mansuétude des directions précédentes a conduit à un comportement guidé par la facilité : faire financer par une croissance des subventions l'augmentation des coûts sans faire évoluer les tarifs des prestations ;
- les délais de recouvrement des produits ne sont pas satisfaisants ;
- le poids des charges de personnel est particulièrement excessif sans que cette situation ait pu être sérieusement justifiée ;
- une désorganisation de la fonction comptable et de la gestion (pas d'outils de pilotage).

Recommandations :

La chambre dispose des principaux leviers d'un redressement de son résultat et d'une amélioration de sa trésorerie. L'intervention financière de l'Etat est une solution rejetée par la mission. Le taux de la taxe au profit de la Chambre doit continuer à augmenter. Un montage financier sur le siège de la chambre peut être envisagé. La cession du patrimoine de la chambre d'agriculture n'est une solution qu'en cas d'impossibilité définitive de redresser les résultats. L'élaboration d'une comptabilité analytique pourrait permettre une évaluation réelle des coûts et une tarification adaptée. La chambre d'agriculture doit réorganiser la direction de l'administration et des finances et procéder à une définition claire de ses prérogatives. Le recrutement d'un nouveau directeur capable de mettre en œuvre les réformes nécessaires s'impose avec l'aide d'un agent chargé spécifiquement des ressources humaines. La direction de l'administration et des finances doit être confortée comme la structure assurant le contrôle de gestion de la Chambre et la fonction d'auditeur interne permanent de tous les services.

Conclusions de la mission :

La démarche proposée est audacieuse puisqu'elle impose une quantification du diagnostic et des objectifs. Il ne s'agit plus de s'engager sur des objectifs généraux mais sur des données chiffrées, sur des résultats quantifiés et évaluables, le cadre général restant déterminé par le projet d'entreprise (nature des objectifs, cibles de résultats, choix d'indicateurs d'évaluation). Enfin, il conviendrait d'assurer la transparence des résultats obtenus car elle apparaît comme la meilleure garantie de mise sous tension des structures.

Dominique FABRE, inspecteur général de l'agriculture, Pierre HIVERT, inspecteur de l'agriculture

Le Ministre a commandé cette mission en raison de la demande de la chambre d'agriculture d'être autorisée, pour la troisième année consécutive, à augmenter le taux de la taxe pour frais de chambre d'agriculture au-delà du taux normal fixé par la loi de finances.

Le rapport de la mission met en exergue les points suivants :

La situation financière de la chambre d'agriculture des Hautes-Alpes risque de devenir réellement difficile à court terme si des mesures ne sont pas prises très rapidement pour maîtriser les dépenses. Les difficultés budgétaires de la chambre d'agriculture s'expliquent en partie par :

- le contexte géographique d'un département d'agriculture de montagne : les ressources fournies par la taxe pour frais de chambre d'agriculture, malgré un taux élevé par rapport au revenu cadastral, sont médiocres et sans potentiel d'augmentation ; de même le nombre de clients solvables susceptibles de recourir aux services payants de la chambre est en régression constante ;
- la baisse, voire la disparition, des crédits obtenus au titre des fonds structurels communautaires dont l'importance a permis au cours de la décennie 1990-2000 de nombreuses réalisations sans engendrer pour autant une transformation des pratiques de gestion ; dès lors, le défaut d'anticipation de leur inéluctable réduction a entraîné un « effet de ciseau » entre une ressource en diminution et des consommations maintenues ;
- la stagnation de l'aide, très importante, des collectivités territoriales, notamment du Conseil général.

Mais, à l'évidence, les erreurs de gestion, commises par la chambre au cours des dix dernières années, sont en bonne part responsables de la situation. Notamment, la chambre a procédé à une pérennisation des emplois des agents recrutés pour exécuter les actions temporaires financées par les subventions européennes.

De plus, faute d'outils de suivi et de mesure formalisés, la chambre a aujourd'hui des difficultés pour connaître et surtout analyser le coût complet de ses actions (dont elle n'a pas de connaissance autre qu'intuitive) et leur couverture par ses recettes.

La chambre manque, de surcroît, d'analyses prospectives sur l'évolution de l'agriculture haute-alpine, sur la place que l'institution consulaire agricole peut tenir et sur ses priorités stratégiques.

La mission a néanmoins recommandé, à condition que ce soit pour une ultime fois, de satisfaire à la demande d'augmentation du produit de la taxe, compte tenu de son montant limité, de l'utilité d'aider le nouveau président de la chambre à faire adopter des mesures drastiques de meilleure gestion et de la nécessité de permettre la signature d'une convention entre l'Etat et la chambre permettant aux services préfectoraux de mieux exercer la tutelle sur l'établissement public.

Elle a, en outre, préconisé que la chambre mette en place des outils de suivi et de gestion de l'activité de ses personnels, maîtrise l'évolution de ses ressources humaines en limitant strictement les recrutements grâce à une meilleure affectation des personnels en place, veille à se doter d'une politique active

d'encaissement de ses créances et s'attache à mieux suivre l'exécution des conventions passées avec ses financeurs.

Elle a également recommandé que l'APCA apporte un appui logistique à la chambre. Elle a enfin insisté sur la nécessité d'un suivi de l'établissement public par les autorités de tutelle et notamment le préfet et le trésorier payeur général.

Devenir du dispositif d'indemnisation au titre des calamités agricoles
Rapport déposé en février 2004

Dominique FABRE, Inspecteur général de l'agriculture, Pierre-Eric ROSENBERG, ingénieur général du GREF.

Le Premier ministre a confié le 30 juillet 2003, à M. Christian MENARD, député du Finistère, en application de l'article LO 144 du code électoral, une mission visant à évaluer l'ensemble du dispositif en vigueur d'indemnisation au titre du Fonds National de Gestion des Calamités Agricoles (FNGCA) ainsi que les opérations expérimentales en cours, et à avancer des propositions de mécanismes susceptibles de renforcer, à l'avenir, la préservation de l'équilibre économique des exploitations agricoles confrontées à des aléas climatiques.

Le Ministre de l'Agriculture, de la pêche et des affaires rurales a chargé le COPERCI d'une mission d'accompagnement de M. MENARD visant à «l'assister particulièrement par une mission d'inspection des services déconcentrés permettant d'apprécier, dans les départements les plus concernés par les aléas climatiques au cours des dernières années, les conditions dans lesquelles [les] services ont mis en œuvre la politique des calamités agricoles». La lettre de mission demandait aux missionnaires, « outre les contrôles de régularité de l'octroi des aides du FNGCA », d'examiner «l'efficacité des méthodes administratives». Ce second volet de la mission, articulé avec l'assistance du parlementaire s'est déroulé de façon autonome. Si l'organisation interne de la mission a conduit à élaborer ensemble la méthodologie et déterminer la sélection des services audités c'est le missionnaire de l'I.G.A. qui s'est ensuite chargé d'assurer la mission d'audit dans les services déconcentrés retenus. A ce titre, conformément à un échantillon établi en liaison avec la direction des affaires financières, il a été entrepris un examen des procédures de traitement des dossiers de calamités agricoles dans onze directions départementales de l'agriculture et de la forêt.

Au terme de ses investigations, cette mission d'audit a constaté que si la fiabilité des chiffres formés dans chaque dossier puis globalisés au niveau national était satisfaisante, la sécurisation de la formation de ces chiffres et de leur mémorisation soulevait, par contre, quelques difficultés, fragilité dont l'absence de contrôle de second niveau constitue certainement la manifestation la plus emblématique.

Le rapport a émis deux préconisations de fond :

- la première vise à développer des actions de prévention : cette disposition de la loi du 10 juillet 1964 n'a jamais connu de mise en œuvre significative ; or, de telles actions permettraient à l'Etat de se montrer plus exigeant vis-à-vis de demandes d'indemnisation dont le caractère exceptionnel n'est guère manifeste, ne serait-ce que par leur caractère récurrent ;
- la seconde vise à étayer la capacité de l'Etat à refuser d'indemniser des dommages lorsque, manifestement, le maintien de certaines spéculations sur certaines zones traditionnellement exposées à l'aléa climatique pour des raisons topographiques, climatologiques, voire pédologiques, conduit inmanquablement à une surexposition au risque climatique.

Par ailleurs, le rapport formule quelques préconisations de méthode, à savoir : mieux maîtriser l'hétérogénéité des situations résultant de la dispersion statistique des dommages ; améliorer les fonctionnalités du logiciel de gestion et de traitement « CALAM » ; produire et diffuser un manuel de procédure ; renforcer les sécurisations du dispositif de gestion en mutualisant les bonnes pratiques et, surtout, en développant et en systématisant les contrôles de second niveau.

Ainsi, malgré son caractère exceptionnel et après quarante années de pratique, la gestion de la procédure des calamités par les services déconcentrés, même si sa traçabilité mérite quelques consolidations et si sa sécurisation doit faire l'objet d'une attention particulière, s'avère globalement fiable.

Organisation et fonctionnement des Centres régionaux de traitement statistique de la pêche
Rapport déposé le 26 février 2004

François SIGNOLES, inspecteur de l'agriculture, Christian PICARD, administrateur en chef des affaires maritimes, adjoint de l'inspecteur général.

La mission avait pour objet d'analyser les conditions d'organisation et de fonctionnement des Centres régionaux de traitement statistique (CRTS) afin d'améliorer leur efficacité et, en conséquence, celle du système d'information statistique des pêches dont ils constituent une des pièces maîtresses.

Les obligations communautaires sont nettes : la connaissance des captures et des premières mises en marché est déterminante pour celle de la ressource et donc pour la gestion de cette dernière. Elles n'ont d'ailleurs cessé de se renforcer. Tous les bateaux doivent déclarer leurs activités en fournissant régulièrement soit des journaux de bord pour ceux de plus de dix mètres, soit des fiches de pêche pour les autres. Depuis 1985, quatre CRTS, répartis sur la façade atlantique et créés au sein des services des affaires maritimes, ont eu pour rôle de traiter l'ensemble de ces documents : ils fournissent ainsi au bureau central des statistiques de la DPMA les éléments permettant à ce dernier d'élaborer les statistiques nationales et de répondre aux demandes communautaires.

Structures de toute petite taille, quelque peu isolés de par leurs tâches et leur positionnement, les CRTS ont été confrontés à de multiples difficultés et n'ont jamais été vraiment en mesure de les dépasser. Un retour longtemps très aléatoire des documents de pêche, une organisation défaillante de la collecte de ceux-ci, une collaboration en demi-teinte avec l'OFIMER⁹, des méthodes de travail trop hétérogènes ainsi qu'une insertion inachevée dans les services des affaires maritimes ont fortement contribué à l'écart qui s'est durablement maintenu entre la réalité du fonctionnement et de l'organisation des CRTS et ce qui avait été prévu à l'origine et confirmé en 1999. Bien souvent, il a fallu recourir à des vacations pour éviter l'engorgement du système. Récemment, les difficultés ont perduré avec une augmentation des données à traiter, une pression sérieuse sur les moyens et une aggravation des effets négatifs dus à la taille.

La mission a estimé que la solution durable consisterait à « déconnecter » les CRTS de leur implantation portuaire et à les regrouper en un centre unique doté de moyens adaptés à ses tâches ; le site de Lorient paraît réunir le maximum d'atouts. Il lui est apparu que la poursuite de la coopération entre les deux ministères impliqués représentait le meilleur choix. Il conviendrait alors que le positionnement administratif du centre soit clairement confirmé et que le rôle et la responsabilité des directions de centrale concernées dans son fonctionnement soient définis afin de

⁹ Office d'intervention des produits de la mer

lui assurer la visibilité nécessaire. Compte tenu du caractère spécifique des données établies, la mission a écarté des solutions alternatives comme le recours à d'autres opérateurs publics ou privés. Elle a considéré qu'il était opportun de renforcer les liens avec les différents partenaires, comme les organisations professionnelles, et d'améliorer la perception de cette activité. Enfin, la mission n'a pas déterminé d'échéance précise afin que cette évolution puisse être préparée dans les meilleures conditions, en particulier à l'égard des agents actuellement en fonction.

Perspectives d'évolution des abattoirs publics du sillon alpin
Rapport déposé le 02 juillet 2004

René ZAKINE, inspecteur général de l'agriculture, Lilian BERTAUDIERE, inspecteur général de la santé publique vétérinaire, Jacques JOLY, ingénieur général du GREF

Par lettre en date du 3 mars 2004 le ministre a diligenté une mission d'inspection sur les projets d'abattoirs des grandes villes du sillon alpin, les conditions économiques et sanitaires de fonctionnement des outils existants et la modernisation envisagée. L'étude devait évaluer les risques de mobilité des principaux usagers entre les différents abattoirs et l'implication juridique et financière des différentes collectivités locales.

Constats réalisés par la mission :

La capacité actuelle des abattoirs du sillon alpin est globalement surdimensionnée. L'abattoir de Grenoble est maintenu à un niveau sanitaire satisfaisant (niveau 2) et bénéficie d'une gestion dynamique qui permet de dégager des bénéfices malgré le surdimensionnement. L'abattoir de Chambéry, peu fonctionnel, est maintenu au niveau sanitaire 3. La réduction du volume des abattages (de 13 000 à 8500 tonnes en 2 ans) crée une situation financière délicate. L'abattoir d'Annecy est vétuste et difficilement maintenu à un niveau sanitaire acceptable. Sa situation financière est catastrophique (redressement judiciaire) et une décision urgente est à prendre sur le devenir de cet outil.

Le contexte agricole local est marqué par le déclin régulier de la production de viande dans une région essentiellement laitière. Les producteurs sont peu organisés. La filière viande reste donc à organiser et à conforter. Les opérateurs "viande", de taille modeste, ne permettent pas d'éviter un transfert des abattages hors de la région et de pallier l'insuffisante présence de la grande distribution sur le marché local. Les restructurations ont toutefois fait émerger des opérateurs de taille suffisante pour peser sur le marché local. Enfin l'engagement vers les signes de qualité reste timide.

Les opérateurs porc privilégient les investissements vers l'aval (découpe-transformation) et font jouer à plein la concurrence entre les abattoirs en amont pour tirer les prix d'abattage vers le bas. Cette attitude explique la volatilité des relations entre opérateurs et abatteurs.

Les trois villes importantes de la région, Grenoble, Chambéry et Annecy, sont soucieuses de se désengager partiellement du financement des abattoirs, essayant de concilier des intérêts divergents : d'une part réduire le coût d'investissements de plus en plus élevés dans les abattoirs, composer avec la pression sur les terrains disponibles, gérer les conséquences écologiques de l'activité d'abattage ou financer d'autres équipements urbains et d'autre part maintenir des outils industriels qui consolident le tissu local et confortent le milieu rural et des activités économiques susceptibles de participer à l'image de la région.

Les tentatives pour arrêter un programme régional d'optimisation des outils ont échoué. Seule une approche départementale est donc aujourd'hui envisageable : poursuite du développement de l'abattoir de Grenoble, décision d'urgence pour Annecy en faveur d'un abattoir public bovin et privé porcin adapté aux volumes à traiter et petit abattoir public multi-espèces à Chambéry. Par ailleurs les soutiens publics devraient obéir à un cahier des charges précis pour éviter toute contestation sur la nature ou le niveau des soutiens hors investissements.

Audit de l'association « Cascades »
(*Comité d'action sociale inter-offices agricoles*)

Rapport déposé le 7 juillet 2004

Jean-Laurent CASCARANO, Chargé de mission d'inspection, René MABIT, Inspecteur Général de l'Agriculture, René ZAKINE, Inspecteur Général de l'Agriculture.

Mission d'audit sur les comptes et la gestion du comité d'action sociale inter-offices, « CASCADES », diligentée à la demande du directeur de cabinet du Ministre avec pour objectif d'émettre les recommandations utiles sur les règles de fonctionnement et les procédures à mettre en place pour assurer la mise en œuvre de l'action sociale déléguée à cet organisme.

Constats réalisés par la mission :

La mission s'est déroulée de fin mars à fin juin 2004 dans un contexte de crise qui, à l'évidence, préexistait mais qui s'est amplifié au premier semestre 2004. Deux symptômes caractérisaient cette crise :

- celui d'une paralysie progressive des services et prestations de l'Association CASCADES depuis novembre 2002, consécutive à la gestion laxiste des responsables administratifs désignés par le conseil d'administration de CASCADES au premier semestre 2001 ;
- celui d'une politique de mise à disposition du personnel par les offices auprès de CASCADES, chaotique et non maîtrisée au regard des tâches assignées, en particulier en matière d'aide sociale.

La mission de l'inspection générale de l'agriculture s'est consacrée à l'écoute des positions des différentes parties, à la médiation entre elles et à la reconstitution de la réalité de la situation de CASCADES. Au fil et à partir de ses analyses, elle a fait des recommandations sur les règles de fonctionnement et les procédures à mettre en place.

La mission de l'I.G.A. a, dans un souci de cohérence et de transparence, adressé le 29 juin à la directrice de l'ACOFA¹⁰ et à la présidente de CASCADES, une courte note signalant les principaux éléments de son diagnostic.

Le conseil d'administration de CASCADES, réuni le 29 juin, a repoussé, à la majorité de ses membres, l'hypothèse d'une dissolution de CASCADES et a levé le blocage que constituait la non-approbation des comptes 2002. De leur côté, l'ACOFA et les offices ont proposé une convention transitoire pour la période juin-décembre 2004.

¹⁰ Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole

Conclusions de la mission et recommandations :

La mission a formulé six recommandations principales en terme de gestion de la crise interne, de rétablissement d'un dispositif informatique et comptable, d'apurement des contentieux avec l'ACOFA et les offices, de gestion interne des services administratifs de l'association, de relations avec les offices et l'ACOFA et d'élaboration d'une nouvelle convention triennale.

Elle a enfin préconisé une réflexion sur la coordination des actions centrales et des services déconcentrés de l'association, sur le contrôle de gestion interne et les rôles respectifs de la structure administrative et du conseil d'administration.

A la demande du cabinet du Ministre, un suivi de la mise en œuvre des recommandations formulées et acceptées par les parties en présence a été effectué de septembre 2004 à décembre 2004, en liaison avec l'ACOFA.

Conditions d'indemnisation des préjudices causés par les maladies animales
Rapport déposé le 1^{er} juillet 2004

Annie ELIEZ, inspectrice générale de la santé publique vétérinaire, Hervé LE GALL, inspecteur général de l'agriculture.

L'étude a eu pour objet de faire le bilan des mécanismes d'indemnisation des préjudices directs et indirects causés par les maladies animales (maladies réglementées et non réglementées). Elle s'inscrit dans la perspective d'une réflexion sur le développement de nouveaux schémas d'indemnisation.

Les évolutions intervenues au cours des dernières années dans le contexte spécifique de la crise de l'E.S.B ont conduit à une expansion des dispositifs d'indemnisation publique couvrant les maladies réglementées, avec un alignement progressif par le haut des différents mécanismes mis en œuvre. Le régime mis en place sur la base de l'arrêté interministériel du 30 mars 2001 visait, dans la situation de crise très aiguë alors enregistrée, à assurer un certain encadrement des indemnisations. Cet objectif n'a été atteint que de manière très relative. L'architecture des mécanismes d'indemnisation publique présente des défauts importants. Le dispositif est complexe et comporte des incohérences ; sa gestion est marquée par des dysfonctionnements.

Au regard de l'évolution des indemnisations publiques, les mécanismes de solidarité et de mutualisation des risques mis en oeuvre au niveau professionnel ont un champ relativement circonscrit. Ils ont connu un recul pour ce qui concerne les maladies réglementées du fait même de la progression des financements publics. Pour le reste, ils ont peu évolué. Les mécanismes sont hétérogènes et les intervenants multiples, sans qu'il y ait, sauf exception (cas de la caisse « fièvre aphteuse »), d'organisation véritablement globale.

S'agissant des mécanismes d'assurance, ils tiennent une place relativement marginale dans le dispositif, non seulement en raison du caractère étroit du marché, mais également en raison de la prudence des assureurs liée à la spécificité du risque sanitaire. Globalement, le système de gestion du risque en matière de santé animale apparaît, à bien des égards, relativement figé.

Au-delà des adaptations urgentes (réforme des modes d'expertise, adaptation des conditions d'indemnisation en abattage partiel) indispensables pour remédier aux défauts les plus graves des mécanismes d'indemnisation publique, la mission préconise une refonte globale et une simplification de ceux-ci, avec une indemnisation en deux phases : indemnisation forfaitaire immédiate des animaux abattus, indemnisation ex post des autres pertes sur base d'expertise, accompagnée d'un suivi technico-sanitaire des exploitations.

Un renforcement des modes complémentaires de couverture, faisant appel à la mutualisation professionnelle et aux techniques d'assurance, apparaît en outre souhaitable. A cet égard, la mission recommande de conditionner l'octroi des indemnisations publiques à l'adhésion préalable à des mécanismes de solidarité professionnelle complémentaire et de mettre en place les moyens d'expertise et les instances de concertation nécessaires pour le développement de mécanismes additionnels d'assurance, notamment pour ce qui concerne les troupeaux à haute valeur génétique et les pertes indirectes.

Renforcement de la sécurité dans les installations de stockage d'engrais
Rapport déposé en mai 2004

Christian DUBREUIL, inspecteur général de l'agriculture, Jean BOURCET, ingénieur général du GREF, François BARTHELEMY, ingénieur général des mines, Henri LEGRAND, ingénieur des mines, au titre de l'inspection générale de l'environnement.

Les ministres chargés de l'agriculture et de l'écologie ont souhaité qu'une mission formule des propositions tendant à renforcer la sécurité des installations de stockage d'engrais, suite à l'explosion survenue dans un stock de quelques tonnes de nitrate d'ammonium à Saint-Romain-en-Jarez (Loire). Les engrais à base de nitrate d'ammonium présentent des risques de combustion avec dégagement de gaz toxiques et d'explosion pour les nitrates à haut dosage, surtout après un incendie.

La mission ne propose pas de limiter la teneur en azote des engrais à base de nitrate d'ammonium. Mais, compte tenu des risques de fabrication d'explosifs à partir de ces engrais, le ministre de l'intérieur, comme le suggérait le rapport, a confié une mission particulière à l'inspection générale de l'administration et aux inspections de la police et de la gendarmerie pour prévenir les risques de détournement à des fins terroristes.

La mission recommande la suppression à moyen terme de la vente en vrac des engrais à forte teneur en azote, la soumission à autorisation de tous les dépôts de plus de 500 tonnes pour les moyens dosages et de plus de 100 tonnes pour le stockage en vrac de nitrate d'ammonium à haut dosage.

La remise par les distributeurs à leurs clients d'une fiche de données de sécurité, des actions de sensibilisation sur les règles de sécurité pour les stockages par les interlocuteurs habituels des agriculteurs, la mobilisation de l'inspection du travail sur la prévention des risques sont indispensables. La mission recommande d'étudier la possibilité d'interdire la vente aux particuliers d'engrais à forte teneur en azote et de la réserver aux seuls exploitants agricoles.

Enfin, la mission propose d'imposer des règles de stockage de ces engrais sur les exploitations pour les isoler des combustibles, de les éloigner des sources potentielles d'incendie et de mettre en place une signalisation de ces stocks.

Françoise THEVENON LE MORVAN, inspectrice de l'agriculture., Etienne LEDUC, chargé de mission au Conseil Général Vétérinaire.

Objet de la mission : Analyser l'organisation des missions « accueil physique et téléphonique » et « sécurité » au MAAPR en précisant le champ exact de ces missions et les modalités de leur exercice, pour être en mesure d'appréhender toutes les synergies possibles dans ces domaines.

Constats réalisés par la mission

Au MAAPR, l'organisation des missions d'accueil et de sécurité, dont certaines sont assez récentes, a obéi à une logique de stratification qui en fait aujourd'hui un édifice quelque peu baroque. Ainsi, la sécurité - au sens contrôle d'accès - relève-t-elle de la sous-direction de la logistique de la direction générale de l'administration, pendant que l'accueil des visiteurs - qui consiste à relever l'identité des visiteurs extérieurs - relève du service de la communication et que l'accueil téléphonique est confié à la sous-direction des systèmes d'information à la direction générale de l'administration.

Toutes ces fonctions ont apparemment un point commun : le contact avec le public, de sorte qu'en première analyse leur regroupement s'impose comme étant l'ordre des choses. Un deuxième élément semble également les caractériser : ces fonctions sont transversales et font pour certaines l'objet d'une « externalisation » partielle, pour d'autres l'objet de réflexions sur leur réorganisation au sein de l'administration. Enfin, il y a parmi les agents chargés d'animer et d'encadrer ces missions une insatisfaction qui s'exprime et un certain renoncement (sauf exception) de la part des personnes en poste.

Conclusions et recommandations

L'analyse pour chaque mission précitée montre d'une part que l'organisation actuelle est révolue et d'autre part que tous les métiers doivent continuer à être exercés si nous voulons maintenir notre niveau de sécurité. Un schéma possible de réorganisation consisterait dans un premier temps à :

- placer l'accueil physique sous l'autorité de la DGA ;
- ne pas reconduire les deux contrats de vacation ;
- « externaliser » l'accueil à Barbet de Jouy ;
- étudier avec le MINEFI les possibilités d'un contrat commun « d'externalisation » des missions d'accueil et de sécurité pour le site Barbet de Jouy ;
- engager les travaux de séparation du restaurant et de l'accès aux services de la DPEI ;
- supprimer la prestation du samedi matin de Phone Régie.

Ceci étant, avec 23% des appels « perdus » au service de l'accueil téléphonique qui ne dispose pas actuellement des moyens nécessaires pour être opérationnel, le MAAPR n'est pas en mesure de répondre aux exigences de la charte du Premier ministre demandant aux administrations de se tenir prêtes pour répondre aux cinq engagements essentiels pris à l'égard de l'utilisateur. Le premier train de recommandations devra être complété à moyen terme par une réforme plus ambitieuse consistant à

créer un service de renseignements dynamique « 1^{ère} information », placé au sein du SCOM, qui constituerait un « carrefour de l'information », tous supports confondus, et servirait d'interface entre l'administration et l'utilisateur. Le service de routage téléphonique rejoindrait alors la fonction logistique. Enfin, parallèlement, des investissements lourds pourraient être réalisés en matière de contrôle d'accès pour permettre une sécurité renforcée.

Agrément de l'ODARC¹¹
Rapport déposé en septembre 2004

Gérard DUSART, inspecteur général de l'agriculture, Alain BOLIO, ingénieur général du GREF.

La loi n°2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse a prévu que l'Office de développement agricole et rural de Corse (ODARC) exerce les compétences dévolues au Centre national pour l'aménagement des structures d'exploitation (CNASEA).

Ce dernier est organisme payeur pour un certain nombre de mesures du règlement développement rural et il convenait de déterminer si l'ODARC pouvait répondre aux mêmes exigences au regard du FEOGA section « garantie ».

A cet effet, une mission associant le COPERCI et l'IGF a été désignée en juin 2004, dont Gérard DUSART au titre de l'Inspection générale de l'agriculture.

Sur la base de l'audit réalisé, la mission n'a pas recommandé aux ministres d'agréer l'ODARC en tant qu'organisme payeur du FEOGA section « garantie » car de nombreuses conditions définies par le règlement n°1663/95 n'étaient pas encore remplies.

Cette situation ne résulte pas d'une carence affectant les procédures de l'ODARC. Elle s'explique plus simplement par l'absence de procédures relatives au FEOGA section « garantie », l'ODARC n'en étant qu'aux prémices de la réflexion sur le transfert des compétences concernées.

Le rapport de la mission, rendu début octobre, indiquait qu'un agrément serait dès lors prématuré et comporterait plusieurs risques :

- un risque pour l'ODARC, engagé dans une phase de réorganisation de ses services. Le transfert à l'ODARC de nouvelles compétences s'effectuerait dans un cadre qui n'est pas encore stabilisé. A cet égard, tant le président que le directeur de l'ODARC ont indiqué à la mission qu'ils souhaitaient assumer les responsabilités que la loi leur a transférées, mais qu'une mise en place d'ici le 16 octobre 2004 leur paraissait trop précoce.
- un risque pour les partenaires de l'ODARC, qu'il s'agisse du CNASEA, des DDAF ou de la paierie régionale. Aucun de ces partenaires n'a exprimé de réserves de fonds sur le transfert. Pour autant, un transfert des compétences dès l'exercice 2004-2005 serait prématuré. Aucune discussion formelle, voire aucun contact, n'avait encore été engagés entre eux et l'ODARC. La question des personnels, des éventuelles délégations, des procédures de paiement doivent être organisées dans un climat serein que menacerait un transfert trop précipité.

¹¹ Office de développement agricole et rural de la Corse.

- un risque pour les bénéficiaires de l'aide, qui pourraient pâtir de retards de paiement en cas de procédures transférées avec précipitation.

Néanmoins, l'ODARC peut mettre à profit les prochains mois pour définir une organisation conséquente, le traitement administratif des dossiers et les contrôles en interne ainsi que les conventions préalables de délégation. Cette période permettra aussi de prévoir la mise en paiement des aides avec le payeur régional, dans le cadre du nouveau dispositif « Hélios ». Il est nécessaire aussi, durant cette période, d'assurer le développement informatique pertinent, en complément de l'actuelle chaîne de traitement de l'ODARC.

La mission recommande en outre que, dans un premier temps au moins, l'instruction et l'ordonnancement continuent d'être délégués aux directions départementales de l'agriculture et de la forêt et que les contrôles sur place continuent d'être confiés à l'ONIC. En tout état de cause, le transfert pour l'exercice 2005-2006 nécessitera préalablement un agrément et un nouvel audit afin de se conformer aux dispositions du règlement 1663/95.

Evaluation des dommages dus à la pollution du « Prestige »
Mission de suivi et de mise à jour.

Rapport déposé en janvier 2004

Jean-Pierre POUZOULET, inspecteur général de l'agriculture, Anne BOLLIET, inspectrice générale des finances, Gérard RUIZ, inspecteur général du tourisme, Corso BAVAGNIOLI, inspecteur des finances.

Cette mission d'inspection interministérielle a eu pour objet de procéder à l'évaluation des préjudices économiques causés par le naufrage du « Prestige » ; il lui a ensuite été demandé de mettre à jour ses conclusions au regard des dégâts postérieurs à la marée noire initiale.

Constats réalisés par la mission :

Dans son rapport du 2 mai 2003 la mission a procédé à un double exercice d'évaluation : les pertes subies et les pertes à venir, notamment pendant la saison estivale. Le chiffrage effectué par la mission s'inscrivait dans une fourchette allant de 100 M€ à un peu moins de 200 M€ (pertes subies par la conchyliculture : autour de 6 M€, celles prévisibles du secteur touristique : entre 11 et 100 M€, et les préjudices éligibles subis par les collectivités publiques : 88 M€). La mission a défini un périmètre géographique pour circonscrire l'examen des préjudices ; celui-ci a été étendu aux côtes bretonnes et normandes à la suite de la troisième vague de pollution.

Sans retenir ici les dommages subis par la filière touristique ou les collectivités publiques, les préjudices subis par la filière pêche et la conchyliculture et activités annexes n'ont pas été réévalués depuis le rapport de mai 2003, sauf en ce qui concerne les ramasseurs d'algues destinées à l'industrie des cosmétiques, pour qui le préjudice estimé est passé de 15 000 à 344 000 €. Ainsi les dommages susceptibles d'être reconnus éligibles au fonds d'indemnisation des pollutions (FIPO) pour la filière dépendant du MAAPR en Aquitaine sont désormais estimés entre 6,1 et 6,7 M€.

Conclusions et recommandations :

La fourchette des dommages susceptibles d'être indemnisés par le FIPOL à la suite de la pollution du « Prestige » peut donc être resserrée par rapport au premier chiffrage intervenu en mai 2003 : celui-ci se situe désormais entre 160 et 185 M€ environ.

Création de l'établissement public du domaine national de Chambord
Rapport déposé le 27 juillet 2004

Bertrand BRASSENS, inspecteur général des finances, Hubert ASTIER, inspecteur général de l'administration des affaires culturelles, Georges RIBIERE, chargé d'inspection générale de l'environnement, François SIGNOLES, inspecteur de l'agriculture, Magali BOUIDENE, assistante de vérification à l'inspection générale des finances.

En prévision de la création d'un établissement public industriel et commercial devant assurer la gestion du Domaine de Chambord, la mission d'expertise avait pour objet, à partir de l'analyse de la situation actuelle et du projet de loi en cours de discussion, de préciser les conditions à réunir pour que cet établissement soit créé sur des bases lui permettant d'atteindre les objectifs fixés.

Le Domaine national de Chambord présente la particularité, depuis que ses biens immobiliers ont été répartis entre différents ministères en 1947, d'être en fait géré par cinq d'entre eux et par trois établissements publics. Pour améliorer gestion et coordination, un commissaire à l'aménagement a été institué en 1970 ; malgré les pouvoirs octroyés, les résultats sont demeurés ténus. Chambord représente 100 salariés d'origines et de statuts fort différents, pour l'essentiel répartis entre les trois activités principales que constituent les visites du château, l'entretien de la forêt et l'organisation de la réserve nationale de chasse.

Il était demandé à la mission « des réponses quantifiées assorties de propositions » sur une dizaine de sujets (état des lieux, situation des personnels, organigramme, prévisions budgétaires...) et « des propositions de dispositions législatives complémentaires ». Elle a donc notamment procédé, d'une part, au recensement exhaustif des intervenants et de leurs activités et, d'autre part, à partir des modalités concrètes de la mise en œuvre des différentes fonctions, à leur analyse précise afin de cerner les problèmes juridiques et financiers qui se posent. Une attention particulière a été ainsi apportée à la définition des coûts complets de fonctionnement du Domaine, au régime forestier et à son application pour maintenir l'intégrité d'une forêt qui ne sera plus domaniale, à l'articulation au sein de la mission d'intérêt général des diverses gestions (forestière, cynégétique et paysagère), aux modalités de transfert des routes et des biens et aux conditions de transfert du personnel.

Compte tenu du nombre et de l'importance des questions à résoudre par rapport à la date prévue de création de l'établissement public industriel et commercial (1^{er} janvier 2005), la mission a préconisé à tout le moins le transfert réel des activités et donc des agents au 1^{er} juillet 2005 afin que puisse être organisée la période de transition. Partant des situations diversifiées des agents, elle a suggéré des modifications au projet de loi, notamment pour les contractuels de droit public. Elle a fait part de ses propositions concernant l'organigramme du futur établissement et la mise en place de la façon la plus anticipée possible des fonctions support : la mise en route d'un réseau informatique propre ou la constitution d'une équipe administrative chargée de la gestion et de la paye de 100 salariés sont en effet des préalables.

La mission a précisé les points sur lesquels le projet de loi pourrait être amélioré au titre de la gestion forestière et a souligné l'intérêt à prévoir une disposition portant sur les routes qui traversent le Domaine. Enfin, en termes de prévisions budgétaires, la mission a constaté, au contraire de ce qui

avait été avancé, la quasi-absence de sources d'économies et examiné de nouvelles recettes (boutique, parking...) tout en excluant l'institution d'un péage à l'entrée ; de plus, même si les subventions actuelles sont maintenues, l'établissement public supportera un déficit annuel de fonctionnement non négligeable auquel s'ajouteront les investissements liés à la construction de bureaux et à la constitution d'un fonds de réserve.

Simplification des régimes d'autorisation administrative préalable
Rapport déposé le 15 décembre 2004

Jean-François CHARY, inspecteur général de l'agriculture, Bernard MAZAN, inspecteur général de la santé publique vétérinaire, Georges-André MORIN, ingénieur général du GREF, Françoise FOURNIE, inspectrice générale de l'agriculture, coordonnatrice de la mission.

Le projet de loi habilitant le gouvernement à simplifier le droit inclut une disposition l'autorisant à « substituer des régimes déclaratifs à certains régimes d'autorisation administrative préalable auxquels sont soumises les entreprises ». Afin de préparer l'ordonnance prise en application de cet article, il a été demandé au COPERCI de mettre à jour la liste des procédures d'autorisation, de faire des propositions de simplification et d'évaluer les simplifications déjà intervenues.

Constats réalisés par la mission :

Les régimes d'autorisation se retrouvent dans quelques grands domaines, dont certains sont régis par des règles communautaires (sécurité sanitaire, gestion des aides), d'autres font appel à des réglementations qui relèvent d'autres ministères (droit du travail, viticulture), d'autres enfin sont en cours (aménagement foncier) ou en voie (structures, organisation économique) de révision dans le cadre de projet de lois en discussion ou en projet.

Des progrès ont été accomplis au cours des années récentes, notamment au travers de la loi d'orientation sur la pêche ou de la loi « forêt » avec la suppression de plusieurs régimes de cartes professionnelles, des simplifications importantes de la réglementation des sociétés de courses et diverses initiatives impulsées par le comité de simplification puis par le délégué à la simplification. Bon nombre de ces dernières figurent dans différents articles du projet de loi d'habilitation. Certaines concernent la simplification de procédures d'autorisation ou d'agrément, en matière forestière ou en matière d'organismes économiques (coopératives et sociétés d'intérêt collectif agricole, centres d'insémination artificielle, abattoirs) ; d'autres visent à l'harmonisation de procédures d'agrément (produits sous signe de qualité, produits d'hygiène de la traite).

Conclusions de la mission et recommandations :

En laissant de côté les simplifications déjà traitées par ailleurs, il est possible de proposer des mesures complémentaires tendant à supprimer les derniers régimes de cartes professionnelles, poursuivre la simplification du régime des courses, alléger le dispositif d'encadrement de la génétique animale, supprimer certaines formalités dans le domaine de la santé animale et dans celui de la pêche. Ces mesures ne sont pas toutes de nature législative.



Deuxième partie :

Audit, évaluation et programmes

2. Audit, évaluation et programmes

L'action de l'État ne produit pas toujours les effets escomptés. Les situations simples où l'application mécanique d'un savoir reconnu (juridique, technique, ...) produit à elle seule l'effet désiré sont rares. Les interactions multiples au sein de la société, entre la société et l'État ou entre le pays et le reste du monde « perturbent » souvent le déroulement linéaire de l'action qui, dès lors, n'aboutit pas au résultat **attendu**.

C'est l'étude de l'écart entre ce résultat attendu et le résultat **constaté** qui peut instruire sur la nature et l'importance des « perturbations », voire sur la pertinence des finalités. L'analyse de ces perturbations est nécessaire pour apporter au dispositif d'action mis en place les corrections nécessaires, qui permettront de se rapprocher du résultat que l'on veut atteindre. Cette nécessité est au cœur des modes d'action nouveaux que cherchent à acclimater la réforme de l'État et la réforme budgétaire. Elle implique pour l'évaluation, au moins pour une part, de passer du statut de *bilan après l'action* à celui de *composante de l'action*, dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques.

La commission permanente n°2 de l'IGA, dite de l'évaluation, inscrit son travail de réflexion dans cette logique, qui est celle de la LOLF et du contrôle de gestion, auxquels elle consacre une grande part de son activité.

Les *partages d'expériences* entre les membres de la commission, praticiens de l'inspection, de l'audit, du contrôle et de l'évaluation, permettent de mettre en évidence et d'analyser les difficultés de la construction et de la conduite des politiques.

La commission, en participant à l'opération à laquelle l'IGA convie les directions d'administration centrale de *présentation des politiques publiques* dont elles ont la charge, contribue à leur faire préciser leurs « représentations ». Cet exercice de conceptualisation, qui est la base nécessaire du « pilotage » des politiques, devrait ainsi présenter également un intérêt pour les directions elles-mêmes.

Les membres de la commission s'efforcent, au *comité d'orientation stratégique*, pour la part qui leur revient, d'inciter à leur tour les directeurs de services déconcentrés à s'exprimer en termes de politiques, plus qu'en termes de procédures.

La commission participe au dispositif d'*inspection d'ensemble des structures territoriales*, (dont l'IGA pilote en propre l'une des inspections préalables : l'inspection administrative et budgétaire). La commission a beaucoup investi sur le sujet. Elle souhaite que le deuxième cycle approfondisse l'approche stratégique du dispositif, pour qu'il permette d'apprécier la capacité de la structure à se comporter dans son environnement comme un véritable acteur, dont la « position » est identifiée et reconnue par les autres acteurs du « système » territorial qu'ils forment ensemble, et, à articuler son action avec les leurs.

Elle a par ailleurs suivi la mise au point du projet d'*évaluation des missions des établissements d'enseignement technique agricole*. Cette évaluation, vise à préparer l'entrée en vigueur de la LOLF dont les principes conduiront à justifier les spécificités qui ont fait la force et l'attractivité de l'enseignement technique agricole. Elle apportera des éléments de démonstration objectifs, appuyés sur plus de 20 ans de mise en œuvre des missions définies par le législateur : formation technologique et scientifique, formation professionnelle, animation du monde rural, liaison entre les activités de développement, expérimentation et recherche agricoles. Un cahier des charges pour la réalisation de cette évaluation a été finalisé en 2004 en liaison avec l'inspection de l'enseignement agricole et la DGER.

2.1. 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 conformément aux objectifs du plan pluriannuel de modernisation 1999/2002 (P.P.M.). Ce premier cycle d'inspection d'ensemble s'est terminé en 2004. Au vu de cette expérience, et compte tenu des orientations générales du gouvernement, deux décisions sont intervenues au cours de cette année 2004 : le principe de la poursuite des inspections d'ensemble inscrit dans la stratégie ministérielle de réforme, et la demande de bâtir un dispositif renoué qui s'appliquerait dès 2005.

Conformément aux termes de son plan d'action, l'inspection générale, à travers un nombre important de ses membres, s'est fortement investie dans l'analyse et le bilan du cycle passé ainsi que dans la préparation du nouveau.

Le bilan d'exécution de l'inspection d'ensemble en 2004 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 MAAPR.

Suivi des missions et préparation du nouveau cycle

La commission de coordination des inspections d'ensemble s'est réunie régulièrement en 2004. Les contacts permanents entre ses membres ont permis d'assurer le suivi des missions d'inspections qui étaient programmées ainsi que la diffusion des rapports et de poursuivre la réflexion sur le deuxième cycle des inspections.

Le secrétariat permanent de la commission est assuré par Alain Escalière, chargé de mission à l'I.G.A.. Il centralise notamment le suivi du déroulement des inspections et assure la diffusion et l'archivage des rapports.

Une formation, destinée aux nouveaux arrivants au sein des corps du COPERCI, a été consacrée aux fonctions d'inspection et de conseil, aux questions de management, aux outils de l'évaluation et à la méthodologie de l'inspection.

La commission a consacré de nombreuses séances de travail à la préparation du prochain cycle en s'attachant à mettre à jour, en collaboration avec un grand nombre des membres des trois corps de contrôle, un bilan objectif et aussi complet que possible des inspections d'ensemble.

Le COPERCI s'est prononcé sur les options qui lui étaient soumises et le Cabinet a approuvé le nouveau dispositif qui tend à accroître l'efficacité des inspections d'ensemble tout en poursuivant leurs objectifs fondamentaux :

- des thématiques prioritaires d'investigation s'inscriront dans les programmes de la LOLF ; ces thématiques feront l'objet d'approfondissement ;
- les structures d'une même région seront inspectées dans un même laps de temps.

Des priorités d'investigation seront déterminées avec les directeurs des programmes LOLF et les directeurs des administrations centrales et feront l'objet d'approfondissements préalables à la semaine sur place. Ces priorités, seront de deux ordres :

- des actions ou sous-actions au sens de la LOLF, dont les directeurs de programme voudront connaître plus précisément les conditions de mise en œuvre ;

- des thème d'organisation, de management et de gestion, transversaux, demandés par les DAC du MAAPR et du MEDD et s'inscrivant dans les stratégies ministérielles de réforme.

Trois types d'organisation de l'approche régionale seront testés en parallèle :

- un schéma intégré avec des équipes de missionnaires spécialisées sur les thèmes prioritaires opérant simultanément sur la région ;
- un schéma coordonné dans lequel des équipes différentes inspectent les sites dans le cadre d'une répartition régionale des thématiques et des visites ;
- un schéma dit traditionnel dans lequel les équipes départementales fonctionnent comme auparavant et dont les travaux font ensuite l'objet d'une synthèse régionale.

Il s'agira, en outre, de renforcer le travail collectif et la préparation du pré-diagnostic. Le but est également de remettre les rapports dans un délai réduit, de mieux répondre aux préoccupations des administrations centrales et du cabinet et de mieux communiquer avec eux à travers des rapports mieux ciblés.

Sur cette base, les membres du COPERCI réalisant des missions d'inspection d'ensemble ont été invités à participer à des réunions de préparation afin de construire le nouveau guide de procédure et les outils des modules d'approfondissement thématiques. Une douzaine de membres de l'I.G.A. ont régulièrement participé à ces réunions.

Exécution des missions d'inspection

A. Les missions 2004

16 membres de l'inspection générale ont participé aux 23 missions en 2004. Parmi eux, 7 ont assuré la coordination de ces inspections.

REGIONS (avec département si inspections regroupées)		
Nord-Pas-de-Calais & Nord	26 - 30/01/04	M. DESCHAMPS
Corse, Corse du Sud et Haute-Corse	26 - 30/01/04	Y. VAN HAECKE
Aquitaine	09 - 13/02/04	J.P. POUZOULET
Rhone Alpes	23 - 27/02/04	O. BETH
Picardie	24 - 28/05/04	F. VERLIAC
Poitou-Charentes	20 - 24/09/04	F. ROUSSEL
DEPARTEMENTS		
32 - Gers	26 - 30/01/04	H. DELISLE
52 - Haute-Marne	16 - 20/02/04	J. CHATELAIN
50 - Manche	23 - 27/02/04	S. TETART
90 - Territoire de Belfort	15 - 19/03/04	R. MABIT
58 - Nièvre	15 - 19/03/04	H. ESTRADE
84 - Vaucluse	15 - 19/03/04	J.M. TRAVERS
91 - Essonne	15 - 26/03/04	C. DUBREUIL
78 - Yvelines		
95 - Val-d'Oise		
63 - Puy de Dôme	19 - 23/04/04	Y. VAN HAECKE
47 - Lot-et-Garonne	26 - 30/04/04	R. BARRALIS
31 - Haute-Garonne	24 - 28/05/04	S. TETART
89 - Yonne	14 - 18/06/04	J. DE LA VILLOSOYE
83 - Var	13 - 17/09/04	H. ESTRADE
04 - Alpes-de-Haute-Provence	20 - 24/09/04	R. BARRALIS
21 - Côte d'Or	20 - 24/09/04	J.P. POUZOULET
07 - Ardèche	11 - 15/10/04	A. BENAROUS

B. Les rapports

Les rapports déposés au cours de l'année 2004 par les coordinateurs sont les suivants :

REGIONS			
Corse	26 - 30/01/04	Y. VAN HAECKE	20/09/04
DEPARTEMENTS			
37 Indre-et-Loire	19-23/05/03	J-M TRAVERS	22/01/04
13 Bouches-du-Rhône	15-19/09/03	H. DELISLE	20/04/04
73 Savoie	29/09-03/10/03	F. VERLIAC	30/06/04
35 Ille-et-Vilaine	17-21/11/03	Y. VAN HAECKE	05/07/04
90 - Territoire de Belfort	15 - 19/03/04	R. MABIT	21/09/04
31 - Haute-Garonne	24 - 28/05/04	S. TETART	03/12/04

2.2. Inspection administrative et budgétaire

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

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

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

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

Avant la venue sur place, le responsable de la mission IAB envoie au directeur de la structure auditée (ou des structures) le « guide de procédures », qui permet au directeur concerné de connaître le sens, la portée et les modalités principales de l'exercice et le « questionnaire préalable » qui permet d'alléger l'inspection de toutes les questions auxquelles il peut être répondu simplement.

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

Les auditeurs procèdent par analyse de pièces et par entretiens avec les personnes directement concernées par les procédures examinées : agents du service d'administration générale, d'autres

services éventuellement, responsables informatiques... Un contact est pris également avec la Trésorerie Générale.

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

Au titre de 2004, l'I.G.A. a effectué 25 missions IAB (préalables aux missions IES inscrites au programme de l'année). 21 membres du service y ont participé

Nord et région NORD-PAS-DE-CALAIS	M. Deschamps H. Delisle	Yvelines /Essonne / Val d'Oise	C. Dubreuil D.Fabre
Gers	H. Delisle M. Deschamps	Haute-Garonne	S. Tétart M'H. Fenina
Haute-Corse	Y. Van Haecke G. Devaugermé	PICARDIE	F. Verliac J. de la Villosoye
Corse du Sud et CORSE	Y. Van Haecke G. Devaugermé	Yonne	J. de la Villosoye J-M. Travers
Territoire de Belfort	R.Mabit J. de la Villosoye	Var	H. Estrade R. Barralis
AQUITAINE	J-P. Pouzoulet F. Roussel	Ardèche	A. Benarous F. Signoles
Nièvre	H.Estrade J. Chatelain	Côte d'Or	J-P.Pouzoulet J.Chatelain
RHÔNE-ALPES	O. Beth P. Hivert	POITOU-CHARENTES	F. Roussel J-P. Pouzoulet
Haute-Marne	J. Chatelain H. Estrade	Alpes-de-Haute-Provence	R. Barralis H. Estrade
Vaucluse	J-M. Travers F. Signoles	Lot-et-Garonne	R. Barralis F. Signoles
Manche	S. Tétart J.M. Travers	Puy de dôme	Y.Van Haecke J. de la Villosoye

2.3. L'audit des programmes LOLF

La LOLF¹² vise, on le sait, à organiser la préparation et l'exécution du budget de l'État, non plus dans une revue et un suivi pointillistes des moyens, hors de tout lien lisible avec les finalités, mais, dans une démarche, radicalement nouvelle, orientée vers les résultats et la mesure des performances, autour des principales politiques publiques.

Ces dernières sont définies et exposées dans des *programmes* ministériels, à la fois unité de spécialisation des crédits – beaucoup plus vaste et regroupant tous les moyens de la politique considérée –, et unité de présentation des résultats.

¹² Nouvelle loi organique relative aux lois de finances (du 1^{er} août 2001), qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2006.

Des *projets annuels de performance* (PAP) doivent accompagner les programmes au stade de la loi de finances initiale, et des *rapports annuels de performance* (RAP), au stade de la loi de règlement, pour présenter *ex ante* les objectifs assignés à chacune des *actions* qui composent un programme, et *ex post*, pour chaque objectif, les résultats obtenus.

La qualité des discussions budgétaires et le sérieux du suivi de l'exécution impliquent que soient garanties la cohérence des programmes et de leurs objectifs ainsi que la fiabilité et la pertinence des indicateurs de mesure des résultats qui leur sont associés. C'est la mission du *Comité Interministériel d'Audit des Programmes* (CIAP). Pour la remplir, le CIAP fait réaliser des audits des programmes qui ont pour objet d'évaluer la qualité des informations réunies et présentées dans les projets et rapports de performance, en dehors de toute appréciation sur l'opportunité des choix opérés par les ministres.

Avant la mise en œuvre effective de la LOLF et donc la production de PAP et *a fortiori* de RAP, les audits portent sur le travail « préparatoire » des ministères : cohérence du périmètre des programmes, qualité des objectifs qui leur sont assignés, des indicateurs associés, des systèmes d'information qui produisent ces indicateurs, des plans d'action retenus au service de ces objectifs, du système de pilotage des réseaux ainsi que du système de contrôle de gestion permettant la maîtrise des moyens et des coûts.

Pour chaque programme qui lui est soumis, le CIAP désigne une équipe d'audit qui mène ses investigations dans le ministère concerné, sur la base des recommandations du *guide d'audit [initial] des programmes* que le Comité a élaboré et diffusé, et fait part de ses conclusions dans un rapport d'audit. Ces conclusions sont soumises à la « contradiction » du ministère concerné. Au vu des conclusions du rapport d'audit et de la réponse apportée par le ou les ministres concernés, le CIAP arrête ses recommandations, qu'il communique, avec le rapport, au ministre concerné ainsi qu'au ministre chargé des finances.

Chaque ministère, d'une part, désigne un membre de son inspection générale ou de son corps de contrôle pour siéger de façon permanente au CIAP¹³, et, d'autre part, propose la participation temporaire – pour la durée d'un audit – de tel ou tel de ses membres¹⁴ en qualité d'auditeur pour chacune des missions pour lesquelles il est sollicité.

2.4. Missions temporaires

Evaluation des stratégies immobilières de l'INFOMA¹⁵
Rapport déposé en janvier 2004

Michel DESCHAMPS, inspecteur général de l'agriculture, Lilian BERTAUDIERE, inspecteur général de la santé publique vétérinaire, Jean-Louis OLERON, ingénieur général du GREF.

Les termes de référence de la mission confiée au COPERCI, qui consistait à analyser les alternatives de relocalisation possible des deux sites de l'INFOMA, ont conduit les rapporteurs de la mission à élargir le champ de leur réflexion au-delà de la seule problématique immobilière, pour apporter plus de pertinence à leurs propositions.

Ils ont ainsi exploré l'ensemble des domaines (systèmes de formation, dynamique des effectifs, évolution des corps au sein du ministère de l'agriculture) entrant dans le champ d'influence de

¹³ Pour le ministère, Olivier BETH.

¹⁴ Pour l'inspection générale de l'agriculture, ont participé à des audits CIAP en 2004 : Alain BERGER, Jean-Marie TRAVERS et Jean de la VILLOSOYE.

¹⁵ Institut national de formation des personnels du ministère de l'agriculture.

l'institution, dans le but de caractériser les problématiques qui s'y attachent et tenter de dessiner ce que devrait être son vrai visage à l'échéance de 2009.

Leur analyse a débouché sur plusieurs constats. La remise en question de l'implantation actuelle du site de Nancy a mis en lumière la fragilité structurelle de l'INFOMA. Dans les conditions actuelles de séparation des sites, ce dernier n'a pas été en mesure d'assurer l'unité d'approche que réclame le corps unique. Les mesures institutionnelles, administratives et pédagogiques qui ont été prises par l'institution pour palier les difficultés structurelles ont atténué mais n'ont pas permis de compenser les effets de la séparation. Elles ne lui ont pas donné la possibilité de créer un noyau suffisant d'enseignement et d'encadrement pédagogique, d'améliorer sa lisibilité et de se faire reconnaître au niveau qui aurait dû être le sien. Du fait de cette contrainte forte de séparation en deux sites, l'INFOMA a, au fil du temps, obéi plus à une logique de spécialités qu'à une prise en compte des exigences liées à l'unicité du corps.

Au travers de ce constat, la mission a acquis la conviction que malgré les efforts déployés, les inconvénients de la division structurelle de l'INFOMA l'emportaient aujourd'hui sur les avantages. Ces inconvénients ne pourront que s'alourdir dans les années qui viennent compte tenu de l'évolution des métiers et des missions.

La mission a donc choisi de proposer le regroupement de l'INFOMA en une seule entité physique et fonctionnelle. Pour ce regroupement elle retient quatre principes :

- l'ambition initiale qui a conduit à créer l'INFOMA doit demeurer plus que jamais pertinente ;
- la tutelle de la DGA doit être réaffirmée dans sa légitimité et sa pleine efficacité ;
- l'évolution du contexte institutionnel doit appeler à privilégier la compétence globale, la transversalité et l'adaptabilité du corps commun des techniciens ;
- la capacité d'accueil de l'INFOMA doit être adaptée aux besoins futurs.

Sur la seule base de la qualité des formations futures, la mission se prononce pour un regroupement sur le site de Quetigny. Mais cette option pose deux problèmes : un coût humain maximum (déplacement de deux équipes) et un problème juridique lié au bail de Corbas. Le premier paraît pouvoir être résolu par le plan d'accompagnement proposé par la mission, le second implique une étude juridique et surtout une négociation avec la Communauté Urbaine de Lyon.

Dans le cas où cette négociation ne pourrait pas aboutir, la mission préconiserait le regroupement de l'INFOMA sur le site de Corbas.

La mission insiste tout particulièrement sur la nécessité d'une décision rapide et sur l'importance des mesures d'accompagnement.

général des affaires sociales, Blanche GUILLEMOT et Christine LACONDE, inspectrices des affaires sociales.

Dans le cadre de l'évaluation de la mise en œuvre de la loi du 1^{er} juillet 1998 relative à la veille sanitaire et au contrôle de la sécurité sanitaire, les ministres chargés de l'agriculture, de la santé et de la consommation ont demandé à l'I.G.A.S et au COPERCI un audit de l'agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA).

La loi a confié à l'AFSSA trois missions différentes : l'évaluation des risques sanitaires et alimentaires, l'appui technique et scientifique et l'évaluation et la gestion du médicament vétérinaire au sein de l'agence nationale du médicament vétérinaire (ANMV).

L'analyse de l'activité et du fonctionnement de l'agence fait ressortir :

- un investissement très inégal dans ses différentes missions : l'intérêt de l'agence s'est focalisé sur la direction de l'évaluation des risques nutritionnels et sanitaires. Le processus d'évaluation s'est amélioré et a gagné en crédibilité. A l'inverse, l'ANMV a peu bénéficié de son intégration et est dans une impasse ; cette situation s'explique tant par une insuffisance de moyens que par des problèmes liés à son organisation, ses méthodes de travail et sa localisation à Fougères. Quant aux laboratoires, leur intégration n'a pas entraîné d'évolution notable ;
- un développement tardif et insuffisant des fonctions de gestion : il a fallu trois ans pour engager une véritable réorganisation des fonctions de gestion ce qui explique certaines lacunes constatées : prévisions de dépenses peu réalistes, absence de prévision annuelle des investissements, absence de comptabilité analytique, absence d'outils prévisionnels de gestion des emplois et de compétences. Cette mise à niveau encore à venir se situe dans un contexte de fragilité des ressources, tant financières qu'humaines ;
- Une forte personnalisation du pilotage : le fonctionnement de l'agence est caractérisé par le rôle prépondérant du directeur général. L'absence de lettre de mission au directeur général a participé à cette prépondérance, alors que l'exercice d'une triple tutelle rencontrait de grandes difficultés. La défaillance des tutelles est patente sur la création de l'autorité européenne de sécurité des aliments, l'absence d'élaboration de contrat d'objectifs et de moyens et le pilotage budgétaire.

Les recommandations de la mission sont regroupées en trois thèmes :

- le champ de compétence : la mission a opté pour le maintien du champ de compétences actuel mais en appliquant intégralement la loi. Cette position implique l'intégration au sein de l'agence de l'évaluation des produits phytosanitaires et des organismes génétiquement modifiés ainsi que du laboratoire national de la protection des végétaux ;
- l'articulation avec l'autorité européenne de sécurité des aliments : elle apparaît compromise, en raison d'une constitution de comités d'experts européens de manière totalement indépendante des structures d'expertise nationales et d'un système de simple collaboration et de sous-traitance avec les agences nationales. Il est donc recommandé le maintien des capacités d'expertise à l'agence dans les cinq années à venir dans des travaux précurseurs notamment en nutrition et en santé animale ;

- des modalités de pilotage à rénover : il est proposé la création d'une direction des laboratoires et d'une direction de la qualité. En ce qui concerne le conseil scientifique, la mission préconise le doublement du nombre de personnalités qualifiées ainsi que la suppression des représentants des ministres et du conseil scientifique restreint. En matière de tutelle, il convient de distinguer trois niveaux de relation (stratégique, suivi, technique), d'améliorer la préparation des conseils d'administration, de désigner une tutelle chef de file et d'élaborer un contrat d'objectifs et de moyens.

La situation foncière au Pays basque

Pour une politique publique d'intervention foncière

Rapport déposé le 17 février 2004

Olivier BETH, inspecteur général de l'Agriculture, Christiane CABANEL, inspectrice de l'Administration, Bernard de KORSACK, ingénieur général des Ponts et Chaussées.

Le gouvernement a souhaité que soit dressé un état des lieux de la situation foncière au Pays basque pour porter remède aux dysfonctionnements dénoncés par la population et les élus.

Le rapport confirme les conflits d'usage que connaît le territoire du Pays basque. Les niveaux de prix atteints pour le foncier sur les communes littorales et, plus récemment, sur celles de l'arrière-pays immédiat, qui traduisent le fort dynamisme du territoire, constituent en même temps une grave menace de déséquilibre des fonctions résidentielle, économique et agricole.

Le rapport met en évidence que les responsables n'ont pas semblé prendre la mesure d'une situation particulièrement préoccupante pour l'accueil des jeunes, le développement économique et la pérennité de l'activité agricole. Les outils de la planification urbaine et rurale et ceux de l'action foncière publique, notamment pour mobiliser le foncier nécessaire au logement locatif social ou à la primo-accession, ont été peu ou mal utilisés.

Le rapport préconise l'engagement concomitant de trois chantiers :

- une accélération de la planification urbaine et rurale, avec un réexamen à la fois de ses échelles et de ses contenus ;
- la mobilisation de tous les outils de l'action publique en faveur de la production de logements sociaux locatifs et en accession pour les primo-accédants, dans le cadre d'un véritable programme d'urgence ;
- la mise en place progressive de compétences d'ingénierie foncière, puis de moyens juridiques et financiers pour mener, à la bonne échelle, une action de maîtrise foncière publique dans la durée.

Le rapport souligne que la mise en oeuvre des mesures proposées constitue un véritable programme de travail pour les responsables locaux. Sa réussite suppose une évolution forte de leurs comportements vers plus de cohérence, de transparence et de solidarité. C'est à ce prix que les mesures préconisées pourraient garantir la pérennisation du modèle de développement équilibré du Pays basque.

Prise en compte des spécificités du Pays basque en matière agricole par les instances administratives et consulaires des Pyrénées-Atlantiques
Rapport du 19 mars 2004

Olivier BETH, inspecteur général de l'agriculture, Louis-Julien SOURD, ingénieur général du GREF.

Le ministre souhaite apporter une réponse aux tenants du « modèle » agricole basque (traditionnel) qui demandent que le développement du « pays » tienne compte des spécificités de son agriculture : des exploitations d'une taille de moitié inférieure à celle du reste de la France, où la faiblesse du revenu ne décourage pas les installations, dont le nombre, s'il a diminué, reste élevé.

Le rapport note que le modèle, qui apparaît « écologiquement responsable », est présenté comme « économiquement viable », notamment par le syndicat agricole basque ELB¹⁶, en pointe dans les revendications identitaires. Au-delà de ses aspects « techniques », l'agriculture est en effet manifestement vécue, comme une composante – sinon la base – de la culture basque. C'est d'ailleurs autour de thèmes « culturels », avec la langue et l'Université, que se sont « cristallisées » les revendications fort anciennes de reconnaissance et d'autonomie, et notamment de création d'un département basque, et, à défaut désormais compte tenu du rejet de cette demande par le gouvernement, d'une Chambre d'agriculture basque.

La confrontation des points de vue et des choix concernant l'agriculture – mais qui ici donc la dépasse – se déroule normalement au sein de deux instances « institutionnelles » : la Chambre d'Agriculture et la Commission départementale d'Orientation agricole (CDOA). Le rapport fait le constat que la Chambre ne semble pas avoir réussi à l'organiser à la satisfaction de tous et notamment de l'ELB ; et que, de la même façon, est critiqué le fonctionnement de la CDOA où les compromis qui peuvent être trouvés entre les protagonistes au Pays basque (ELB, FDSEA et JA) ne sont pas nécessairement retenus à Pau, où la FDSEA est majoritaire au titre de l'ensemble des Pyrénées-Atlantiques. Finalement, le lieu jugé le plus propice au débat a été « l'instance de concertation agricole du Pays Basque » (ICAPB), prévue à la convention spécifique Pays Basque du contrat de plan État/Région Aquitaine, où siégeaient des représentants de la « société civile ».

Le rapport propose, pour permettre d'apporter une réponse aux demandes formulées et répondre – autrement que par la création d'une Chambre d'agriculture infra-départementale – aux exigences complexes qui les dépassent et que la mission a tenté d'identifier, de créer un dispositif *sui generis* innovant de débat, d'orientation et d'action : une « commission d'orientation » articulée avec la CDOA, appuyée par un « centre de ressources », sous la forme d'un *service d'utilité agricole* de plein exercice, au sein d'une organisation « inter-consulaire » qui puisse associer aux débats les autres acteurs de la société.

Evaluation des quatre établissements publics nationaux d'enseignement agricole
Rapport déposé en juillet 2004

Michel DESCHAMPS, inspecteur général de l'agriculture, Pierre GOUDET, inspecteur de l'enseignement agricole, Michel LESCOLE, ingénieur général du GREF.

Les quatre établissements publics nationaux que sont le Centre d'étude zootechnique de Rambouillet, le Centre d'expérimentation pédagogique de Florac, le CEMPAMA de Fouesnant et le Centre national de promotion rurale de Marmilhat, créés il y a plus de trente ans, ont trouvé leur

¹⁶ Euskal herriko Laborarien Batasuna (Syndicat agricole basque)

légitimité, durant une longue période, dans la mise en oeuvre des recherches pédagogiques et des pratiques d'expérimentation et d'innovation qui ont contribué pour partie à la spécificité de l'enseignement agricole.

Dans une période plus récente, alors que leurs missions fondatrices s'essouffaient, ils ont pu constituer des leviers efficaces d'une politique éducative animée par la DGER sur des thématiques nouvelles, telles que le développement durable, l'éducation à l'environnement, les formations ouvertes et à distance, pour n'en citer que quelques-unes, en plus de leur contribution à la formation continue des personnels.

Ceci a justifié largement le maintien de leur statut d'établissement public sous tutelle nationale (EPN), confirmé par les décrets du 20 mars 1985 et 16 avril 1999, garants d'un pilotage national d'une politique éducative agricole et d'un dispositif d'appui aux établissements publics locaux ayant fait l'objet de mesures de décentralisation.

De fait, l'absence d'orientations nationales fortes et régulièrement actualisées qui pouvaient être formalisées sous la forme de contrats d'objectifs pour chacun des EPN, l'absence de contrôles et d'évaluation de leur activité et le contexte budgétaire moins favorable face à une augmentation des charges (en partie due à de nombreux recrutements de personnels sur budget) ont conduit chaque EPN à rechercher par lui-même des activités génératrices de ressources propres en diversifiant ses missions et ses partenariats.

Ceci les a inévitablement éloignés de leurs missions fondatrices et leur a donné des identités manquant de lisibilité (sans projet d'établissement validé) et de reconnaissance externe. De plus, le caractère souvent intermittent de ces activités et la baisse des commandes de la Centrale, ajoutés à l'absence d'unité de vue des sous-directions de la DGER sur la définition de leur place et de leurs missions, ont renforcé les difficultés budgétaires et financières de l'ensemble des EPN, leur statut ne facilitant pas la mobilisation des crédits en provenance des régions. Par ailleurs, le rôle d'interface entre enseignement technique et enseignement supérieur qui leur était dévolu n'a globalement pas été assuré.

Dans ce contexte de difficultés structurelles, la mission considère légitime que l'administration centrale se pose la question du devenir des EPN aujourd'hui et mette en regard le service rendu et le volume des crédits publics qu'ils mobilisent.

Par ailleurs, la reconnaissance des apports historiques des EPN et de leurs équipes à la spécificité d'un enseignement agricole reconnu et estimé, ainsi que le potentiel de compétences et de savoir-faire existant dans ces établissements, ont conduit la mission à privilégier des propositions de maintien des activités essentielles au système éducatif agricole, dans un cadre fonctionnel de resserrement des activités au sein d'ensembles nouveaux, donc avec abandon du statut d'EPN et rapprochement autant que possible d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche. Cette mutation profonde, dans un cadre de contractualisation propice à la fixation d'objectifs bien définis et à l'évaluation de l'exercice des missions confiées, constitue le seul scénario retenu par la mission pour répondre à la question du devenir des EPN dans le cadre des attentes actuelles du système éducatif agricole.

Toute autre alternative, et notamment celle du « replâtrage », qui ne prendrait pas en considération les raisons fondamentales ayant conduit les EPN dans leurs difficultés actuelles, s'avèrerait inefficace dans la durée et incompatible avec le pilotage national d'une politique éducative agricole.

Enfin, en tout état de cause, la situation actuelle des EPN appelle de la part des décideurs une prise de position rapide et claire sur leur devenir.

Modalités de financement et d'organisation des missions « complémentaires » de l'INRA
Rapport d'étape déposé le 8 mars 2004

Françoise FOURNIE, inspectrice générale de l'agriculture, Yvan GALLOIS, ingénieur général du GREF, André SIMONIN, ingénieur général du GREF.

Depuis 1977, le Ministère de l'agriculture verse à l'INRA une dotation spécifique pour financer des missions dites « complémentaires » dans trois domaines : la génétique animale, la génétique végétale et la cartographie des sols. Pour réaliser ces missions, l'INRA s'est engagé à recruter des personnels supplémentaires, moyennant une subvention censée couvrir le coût de ces emplois. L'actualisation annuelle de la subvention ayant été perdue de vue, et l'Etat ayant pratiqué une réduction de 10% du montant de la dotation, l'INRA a remis en cause en 2004 le nombre des emplois budgétaires affectés à ces missions. Afin de régler ce litige, le Ministre a donc commandé au COPERCI une évaluation de ces missions « afin d'en clarifier l'opportunité et l'envergure » et d'en adapter « l'objet, le cadre juridique et les modalités de financement ».

Constats réalisés par la mission :

Les activités visées ne sont pas des activités de recherche mais se situent dans le prolongement de celles-ci et s'analysent plutôt comme une expertise ou un appui, pouvant aller jusqu'à la gestion de procédures. Les emplois réellement affectés aux missions complémentaires en cause semblent avoir été, dès avant 2004, inférieurs en nombre à ce qui est admis comme convenu initialement (84 postes au lieu de 95). Pour autant, leur coût sera en 2004 supérieur de 40% au montant de la dotation inscrite au budget.

C'est sur le GEVES¹⁷ (GIP chargé des missions de génétique végétale et doté de l'effectif le plus important parmi les unités chargées de ces « missions complémentaires ») que l'INRA envisage de faire porter des diminutions de postes en 2004. Or, le GEVES fait face à une importante charge de travail, sur laquelle il n'a pas de prise car elle relève en quasi-totalité de l'exercice de prérogatives de puissance publique.

La nouvelle convention-cadre qui vient d'être signée entre le ministère et l'INRA prévoit que les missions complémentaires devront faire l'objet de conventions particulières et être soumises à un suivi régulier.

L'entrée en vigueur de la LOLF conduit à revoir également l'inscription de la dotation versée à l'INRA. En toute bonne règle, celle-ci devrait être fusionnée avec la subvention de base de l'INRA.

Conclusions de la mission et recommandations :

La mission devait remettre un rapport avant le début de la préparation du budget 2005. Ces contraintes de calendrier, les incertitudes liées à l'application de la LOLF, et les interférences possibles de ce sujet avec le projet de création d'une Agence du Végétal (qui pourrait absorber le

¹⁷ Groupe d'étude et de contrôle des variétés et des semences

GEVES), ont conduit au dépôt d'un rapport d'étape qui ne se prononce pas sur les besoins en personnel du GEVES et les moyens d'y faire face.

L'évaluation du contrat quadriennal d'IFREMER¹⁸
Rapport déposé en 2004

Gérard DUSART, inspecteur général de l'agriculture, Alain CIPRA ingénieur général du GREF, Jacques BRULHET, inspecteur général de la santé publique vétérinaire.

L'évaluation du contrat quadriennal 2001-2004 de l'IFREMER a été effectuée dans le cadre d'une mission conjointe qui a associé l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, le Conseil général des ponts et chaussées, l'Inspection générale de l'environnement, le Conseil général du génie rural des eaux et des forêts, le Conseil général vétérinaire et l'Inspection générale de l'agriculture. C'est à ce titre que Gérard DUSART a participé au rapport remis en octobre 2004 aux quatre Ministres concernés.

Demandé par les tutelles, dans la perspective du renouvellement du contrat quadriennal, cet exercice répondait également aux attentes de l'organisme dont la direction a pu apprécier, en s'en félicitant, l'opportunité que se donnaient les services de l'Etat d'approfondir leur stratégie ainsi que leur vision coordonnée de l'évolution des multiples missions confiées à l'IFREMER.

Le rapport a confirmé la pertinence du positionnement de l'IFREMER et de ses missions statutaires, dont l'énoncé correspond aux attentes des pouvoirs publics et pour lesquelles l'IFREMER dispose des compétences et de l'expérience nécessaires. En outre, il souligne l'efficacité du pilotage exercé par la direction actuelle de l'organisme, dont l'action contribue à la modernisation de la gestion de l'institut.

Le bilan du contrat quadriennal conduit toutefois la mission à souhaiter, de la part des tutelles, un cadrage plus explicite dans la pondération des missions statutaires accomplies et des actions qui en découlent ainsi que, par voie de conséquence, une réelle visibilité dans le suivi par l'organisme de leur réalisation effective. Il a été, par exemple, constaté que la mission relative au développement des connaissances scientifiques des milieux de la mer - mission première de l'organisme - a vu les moyens budgétaires qui lui étaient consacrés décroître en valeur relative durant la période de mise en œuvre du contrat, pour atteindre un pourcentage inférieur à l'objectif retenu au bénéfice des missions de surveillance et d'expertise. Il en va de même pour la flotte océanographique, dont le poids relatif s'est accru au cours de la période.

A l'occasion de la préparation du renouvellement du contrat d'objectifs, il est souhaitable que les autorités de tutelle définissent une structure cible.

Cette situation pose également la question des responsabilités respectives des pouvoirs publics et des professionnels, d'une part, et de l'IFREMER, d'autre part, en matière d'expertise et de conseil. La mission insiste sur la nécessité, pour les autorités de tutelle, de définir les conditions d'une plus grande compatibilité, dans leur mise en œuvre, des trois missions statutaires de l'IFREMER.

Les problèmes posés par le financement et l'utilisation de la flotte océanographique avec, notamment, la poursuite de la baisse - du fait des contraintes budgétaires - de la part dédiée aux campagnes scientifiques, amènent à s'interroger sur les modalités actuelles de mutualisation de ces

¹⁸ Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer.

moyens au niveau national. De plus, il serait judicieux d'engager des négociations avec les instances internationales concernées – en prolongement des contacts pris par l'organisme – en vue d'aborder dans le cadre européen la gestion de ce type d'équipement mis à la disposition de la communauté scientifique.

Enfin, la mission établit diverses recommandations en vue d'assurer le bon accomplissement de chacune des missions confiées à l'institut, notamment en matière de surveillance, ainsi que pour la filière halieutique.

Modalités de financement et d'organisation des institutions au service de l'élevage des ruminants

Rapport déposé le 22 mars 2004

Françoise FOURNIE, inspectrice générale de l'agriculture, Marcel JAMBOU, ingénieur général du GREF.

Le dispositif de sélection animale française, issu de la loi sur l'élevage de 1966, a permis en France d'atteindre un niveau de performance remarquable en termes de qualification de reproducteurs et de résultats techniques. Mais, du fait notamment de la forte diminution du nombre d'éleveurs et des restrictions budgétaires successives, se sont posées depuis plusieurs années les questions de l'avenir des structures et de leur financement..

Constats réalisés par la mission :

Parmi les organisations de terrain, seuls les centres de mise en place de la semence ont engagé des rapprochements entre eux. Les établissements de l'élevage et les organismes de contrôle des performances sont restés très majoritairement organisés selon un schéma départemental. L'ensemble des partenaires s'est efforcé de compenser la diminution du volume de leur activité traditionnelle par le développement d'activités nouvelles de prestations de services, parfois concurrentes. La rigueur budgétaire et l'évolution des attentes des éleveurs, conjuguées avec l'ouverture progressive des frontières et le développement de la concurrence entre pays qui en découle, remettent en cause ce fragile équilibre.

Au niveau central, l'institut de l'élevage peine à assumer ses missions d'intérêt commun et son rôle de coordination des EDE, compte tenu du nombre élevé de partenaires concernés et de la faiblesse de ses fonds propres. Quant aux UPRA (unités nationales de promotion et de sélection des races), la plupart ne jouent pas leur rôle fédérateur des familles qui les composent.

L'Etat a fortement réduit son soutien au cours des dernières années et n'intervient plus guère que sur les activités strictement indispensables au bon fonctionnement du dispositif génétique et qu'il n'est pas envisageable de faire financer par les éleveurs eux-mêmes. Si, dans le secteur laitier, la quasi-disparition des aides publiques ne semble pas devoir mettre en péril le schéma génétique en place, il en va tout autrement pour le secteur allaitant où les organismes de contrôle des performances et les stations d'évaluation des reproducteurs sont partout déficitaires.

Conclusions de la mission et recommandations :

Le secteur allaitant doit continuer à bénéficier d'aides, mais assorties, selon la mission, d'une remise à plat de la politique de sélection et d'une réorganisation des structures.

Si l'institut de l'élevage. ne paraît pas pouvoir échapper à un nouveau réexamen de son fonctionnement et à un recentrage de son rôle sur la méthodologie, il devra impérativement être doté d'un niveau suffisant de ressources stables. Le fonds national de l'élevage, créé en 1996 pour constituer un moyen d'accompagnement professionnel du dispositif génétique, peut constituer une partie de la solution. Compte tenu de la nature de ses ressources (« Cotisations volontaires obligatoires »), la mission suggère de recentrer ses interventions et propose par ailleurs des pistes pour élargir et rééquilibrer la contribution professionnelle.



Troisième partie :

Etudes et conseils

3. Etudes et conseil

La grande diversité des expériences professionnelles des membres de l'I.G.A. constitue un atout qui mérite d'être mis à profit. Ainsi, la commission « Etudes et Conseils » de l'I.G.A. a pour première mission de « *fournir au Ministre, soit directement à sa demande, soit en complément des missions qui ont été confiées à l'I.G.A., des documents propres à compléter son information et (ou) nourrir sa réflexion à propos des thèmes proposés* ». La commission peut également communiquer au Ministre des travaux à caractère de « conseil » ou « d'alerte » procédant de l'actualité, ce qui nécessite une « veille » concernant tous les aspects de la politique du ministère et des organismes qui lui sont rattachés. A cette fin, les projets de lois et les nouvelles dispositions communautaires, notamment, sont régulièrement abordés.

A chacune de ses réunions, la Commission « Etudes et Conseils » examine l'évolution du plan de formation annuel, d'une part, et la liste des nouvelles missions temporaires, d'autre part ; il est régulièrement décidé d'aborder de façon plus approfondie les rapports de certaines de ces missions. Pour l'année 2004, ont ainsi été examinés les rapports sur les coûts de fonctionnement de l'enseignement agricole, sur la veille sanitaire et le contrôle de la sécurité sanitaire, sur les associations d'animation rurale, sur les exercices d'alerte pour la gestion des épizooties majeures... Un point est également fait systématiquement sur les activités internationales de l'I.G.A. L'évolution des travaux du groupe de travail sur l'activité du ministère à l'international a également été suivie par la Commission.

Enfin, à l'instar des autres commissions, la commission « Etudes et Conseils » examine, préalablement aux assemblées générales, les questions concernant la vie de l'I.G.A..

3.1. Missions temporaires

Analyse et propositions pour une charte de la qualité de la réglementation
Rapport déposé en juin 2004

Annie BENAROUS, inspectrice de l'agriculture, Guy GEOFFROY, inspecteur général de l'agriculture, Jean-François MERLE, inspecteur général de l'agriculture, Françoise THEVENON LE MORVAN, inspectrice de l'agriculture, Yves VAN HAECKE, inspecteur général de l'agriculture.

Dans son programme de travail 2003-2004, l'Inspection générale s'était proposée d'analyser quelques procédures mises en œuvre par le ministère, sous l'angle de la qualité de la réglementation, en vue de formuler des propositions susceptibles de s'insérer dans une charte de la qualité pour le ministère de l'agriculture

Le groupe de travail a retenu une démarche expérimentale, consistant à soumettre quatre procédures relevant du MAAPR à une grille d'analyse commune, inspirée des principes énoncés dans le rapport du groupe de travail interministériel présidé par M. Dieudonné MANDELKERN .

Ont ainsi été analysés, dans les différentes phases, de l'élaboration jusqu'au suivi de la mesure : la prime herbagère agro-environnementale, le programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole, la création des groupements d'employeurs et le titre emploi simplifié agricole.

A partir de cette analyse, le groupe de travail s'est attaché à définir quelques principes de méthode. Ces propositions, qui ont été versées aux travaux préparatoires à l'élaboration de la charte de la qualité de la réglementation, peuvent être résumées ainsi :

- renforcement de la phase préalable à la décision d'édicter une nouvelle règle (clarté des objectifs poursuivis, justifications du recours à une nouvelle norme, consultations préalables) ;
- nécessité de disposer du temps suffisant pour la préparation du dispositif et la phase de rédaction (étude d'impact, élaboration du système d'information et de contrôle, consultations des usagers et des agents chargés de la mise en œuvre, plans de formation et de communication) ;
- souci de la clarté et de la simplification des textes de référence, en privilégiant, pour de nombreuses mesures, le recours aux manuels de procédure plutôt qu'à la circulaire (grille d'évaluation de la qualité rédactionnelle, à partir d'indicateurs quantifiables, notamment en ce qui concerne le temps passé et le coût pour l'utilisateur) ;
- importance de déterminer, dès la mise en œuvre, les indicateurs nécessaires au suivi de la mesure et à l'évaluation de son impact.

Exercices d'alertes pour la gestion des épizooties majeures
Rapport déposé en septembre 2004

Gérard COUSTEL, inspecteur général de la santé publique vétérinaire, Alain BERGER, Inspecteur général de l'agriculture, Claude BOITARD, Ingénieur général du GREF, François ROUSSEL, Inspecteur général de l'agriculture.

L'objet de la mission confiée au COPERCI était de proposer des scénarii d'exercices d'alerte, à l'usage de la direction générale de l'alimentation et des directions départementales des services vétérinaires, simulant des situations de crises sanitaires liées à l'apparition d'une épizootie majeure sur le territoire français.

La gestion des crises sanitaires liées à l'apparition d'épizooties, qui peuvent avoir des conséquences majeures dans les domaines de la santé animale, de la santé publique (pour l'influenza aviaire) et de l'économie, nécessite la mise en œuvre de plans d'actions préétablis ; ce sont les plans d'urgence qui doivent permettre, le cas échéant, une réaction rapide et efficace.

Pour tester l'efficacité opérationnelle de ces procédures préétablies, il convient de les éprouver à l'occasion d'exercices d'alerte simulant une crise sanitaire. Le rapport a ainsi proposé quatorze exercices.

Les exercices d'alertes proposés ont été limités, conformément à la commande qui avait été faite au COPERCI, au cadre des épizooties majeures, au sens de leur définition réglementaire (fièvre aphteuse, peste porcine classique, influenza aviaire, fièvre catarrhale du mouton).

Une analyse préalable du contexte législatif et réglementaire a été effectuée, accompagnée de recommandations afin d'optimiser la gestion prévisionnelle de crises sanitaires auxquelles le MAAPR pourrait être confronté.

Conclusions de la mission et recommandations :

Même si les crises se produisent rarement comme on les avait prévues, les exercices d'alerte constituent un volet incontournable des plans d'urgence. Ils doivent permettre d'apprécier à froid leur caractère opérationnel et leur efficacité. A cette occasion, toutes les parties concernées peuvent évaluer concrètement l'ampleur (avec leurs implications psychologiques pour les gestionnaires et leurs implications externes qui peuvent être d'ordre sanitaire, économique, sociologique ou médiatique) et la durée de crises sanitaires majeures.

Les indispensables retours d'expérience permettront d'optimiser les systèmes d'organisation.

La direction générale de l'alimentation devrait tenir un inventaire et faire une synthèse régulière des exercices d'alerte réalisés avec une double finalité : information régulière de la Commission européenne, maintien de l'outil de gestion interne et de gestion des DDSV.

L'avenir de la filière laitière française
Rapport déposé le 9 février 2004

Alain BERGER, inspecteur général de l'agriculture, Emile LEVRAT, inspecteur général de la santé publique vétérinaire, Michel TAILLER et Yves TREDE, Ingénieurs généraux du GREF

Suite à la réforme de l'OCM¹⁹ laitière décidée en juin 2004 à Luxembourg, il a été demandé au COPERCI d'engager une étude prospective sur l'évolution possible de la filière laitière française, et notamment d'identifier ses atouts et handicaps dans le nouveau contexte européen et mondial.

Le **compromis de Luxembourg** crée un bouleversement certain dans la filière : en positif, les quotas laitiers sont maintenus jusqu'en 2015 et les agriculteurs français disposent de l'assurance d'une contribution budgétaire de l'Union européenne de 10 milliards d'Euros au cours des 10 prochaines années ; en négatif, et c'est l'objet essentiel de ce rapport, **la baisse des prix d'intervention** sur les produits dits industriels - beurre et poudre de lait - va se traduire par plusieurs conséquences, dont la baisse des prix intérieurs de ces produits. Certes, à titre de compensation, le compromis de Luxembourg prévoit l'attribution **d'aides directes** en faveur des producteurs de lait dès le 1^{er} décembre 2004. Mais les industriels spécialisés « beurre/poudre » vont devoir payer le prix du lait au niveau de la valorisation de leur « mix-produit », donc à la baisse. Ceux qui le peuvent vont réorienter leur activité vers les segments à plus forte valeur ajoutée, les produits dits de grande consommation (PGC) tels que fromages, ultra-frais. Il pourrait alors en résulter un effet « domino » déstabilisant les prix des PGC.

Dans ce contexte, la filière laitière française présente des atouts, mais aussi des faiblesses : malgré un très bon niveau d'encadrement technique et une forte capacité d'adaptation, les éleveurs ont à faire face aux contraintes de mise aux normes, à un taux élevé d'endettement et à un manque de visibilité de la conjoncture ; au plan de la transformation, l'atomisation des entreprises, le fait que 30% du lait collecté soit transformé en produits industriels et surtout le retard pris par une partie des entreprises, essentiellement coopératives, dans la reconversion vers des produits à haute valeur ajoutée, constituent autant de handicaps.

Il y a donc urgence pour le secteur de la transformation à mettre en œuvre un partenariat industriel et commercial actif, sous toutes ses formes (reconversion vers la production de PGC, meilleure valorisation des produits industriels, promotion, recherche d'économies d'échelle, alliances...).

¹⁹ Organisation commune de marché

Il est par ailleurs indispensable d'accompagner l'adaptation des exploitations laitières aux nouvelles données (en prolongeant le rythme actuel de restructuration des exploitations, on passera de 155 000 exploitations aujourd'hui à 75 000 en 2010) : allègement des charges, modernisation des ateliers, constitution d'exploitations regroupées, installation, respect des obligations environnementales.

La mission préconise un nouvel accord interprofessionnel sur le prix du lait. Enfin, de fortes incertitudes pèsent sur les perspectives d'évolution du marché des produits laitiers, ce qui incite à une réelle politique de maîtrise des quotas au plan européen.

Le recueil et la production d'informations économiques au ministère

Rapport déposé le 12 février 2004

Jean de LA VILLOSOYE, inspecteur de l'agriculture, Claude BOITARD, ingénieur général du GREF, Gérard COUSTEL, inspecteur général de la santé publique vétérinaire.

L'objectif de la mission était de préciser si les différents services du ministère qui assurent le recueil et la production d'informations économiques sont adaptés aux besoins. Le cas échéant, il convenait de proposer des évolutions permettant d'y répondre.

Constats réalisés par la mission :

Au sein du MAAPR, à l'exclusion des offices, ce sont 900 agents qui participent au recueil et la production d'informations économiques. Les différents services concernés sont les suivants : le service central d'enquêtes et d'études statistiques (SCEES), qui est chargé de l'établissement de l'ensemble des statistiques agricoles et agroalimentaires, le bureau central de la statistique (BCS) à la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA), qui joue un rôle analogue au SCEES pour les domaines relevant de cette direction, le service des nouvelles des marchés (SNM), qui établit la cotation des produits agricoles et relève les prix de certains produits à la distribution, l'inventaire forestier national (IFN), qui réalise un bilan de la ressource forestière.

Le département de la santé de forêts (DSF) ayant entamé un processus de rapprochement avec l'IFN, il a été jugé opportun de l'inclure dans le dispositif.

Si ces différents services remplissent correctement leurs missions, des ajustements sont nécessaires pour en adapter l'organisation générale aux évolutions actuelles.

Conclusions de la mission et recommandations :

Plusieurs scénarios sont proposés. Celui qui a la préférence des auditeurs consiste, pour la centrale, à rassembler en un même service, en l'occurrence le SCEES, l'ensemble de l'appareil statistique du ministère en créant des structures adaptées à l'intérieur de ce service : marchés et conjoncture pour le SNM, statistiques forestières pour l'IFN. Le BCS et le DSF, compte tenu de leur spécificité, resteraient inchangés. Pour les agents de terrain du SNM, du DSF et de l'IFN, l'objectif serait de les regrouper tous au niveau des DRAF.

Parallèlement, les services statistiques départementaux seraient regroupés au niveau des DRAF, qui se verraient ainsi conforter leur rôle d'acteur dans l'économie régionale.

Pour l'IFN, la suppression de l'établissement public revient à revoir les implantations de Nogent et de Montpellier. Afin de conserver la spécificité des statistiques forestières, il pourrait être envisagé la

création d'une section forestière du Conseil national de l'information statistique qui réunirait les partenaires participant aujourd'hui au conseil d'administration de l'IFN. Ce conseil pourrait également superviser la mise en place d'un compte de la forêt à l'instar de ce qui existe pour l'agriculture.

Pour le SNM, la suppression du service à compétence nationale pourrait être compensée par création d'un bureau spécifique au sein du SCEES.

L'avenir de la filière porcine française

Rapport déposé le 6 janvier 2004

Jean-Marie TRAVERS et Jacques GUIBE, inspecteurs généraux de l'agriculture, André MANFREDI, inspecteur général de la santé publique vétérinaire, Jean-Louis PORRY, ingénieur général du GREF.

Enjeu majeur pour le développement économique et l'emploi dans certaines régions françaises, la filière porcine est également une source d'interrogations. A un moment où une dépression persistante des cours faisait craindre, au-delà des variations cycliques qui affectent traditionnellement ce secteur, l'existence d'une crise structurelle, le ministre a demandé au COPERCI une étude visant à analyser l'évolution possible de la production au cours des dix prochaines années, en prenant en compte aussi bien les facteurs susceptibles d'affecter la compétitivité des élevages nationaux que la capacité de l'aval à s'adapter à la perspective d'une stabilisation de la production porcine. Le travail s'est déroulé en deux phases, sur l'espace d'une année : la première, consacrée à l'analyse générale, a été conduite dans un cadre administratif ; la seconde a associé les différentes familles professionnelles de la filière, réunies dans trois groupes de travail sous présidence conjointe.

Constats réalisés par la mission :

Historiquement, l'évolution de la filière porcine constitue l'un des succès les plus notables de l'agriculture française au cours des 40 dernières années : la production a suivi et même dépassé une consommation par tête passée de 25 à 40 kg alors que le prix du porc, en monnaie constante, était divisé par trois ; le déficit commercial, traditionnel dans ce secteur, a été remplacé par un léger excédent à partir de 1994.

Cette évolution a toutefois conduit à des contrastes régionaux marqués (concentration dans le Grand Ouest, déclin partout ailleurs) ; de plus, les contraintes environnementales sont restées largement négligées jusqu'à une date récente, en particulier en Bretagne.

Dans un contexte marqué par une forte concurrence européenne (Danemark, Espagne) et mondiale (Brésil), l'existence d'une organisation commune de marché d'inspiration libérale et peu coûteuse pour le budget communautaire, un marché dominé par la grande distribution, peu valorisant et stagnant, ainsi que par les perturbations liées à l'épisode « fièvre aphteuse » de 2001, le caractère atypique de la crise a été confirmé (absence de reprise de la consommation malgré la baisse des prix, par exemple).

Dans une perspective à moyen terme, plusieurs facteurs structurels de faiblesse sont apparus clairement : l'insuffisance de l'organisation économique de la production, dispersée entre près de 90 groupements de producteurs, l'endettement excessif de certaines exploitations, l'inadaptation partielle d'une réglementation (environnement, contrôle des structures) marquée par la complexité et l'enchevêtrement des textes, le caractère discutable de certaines pratiques administratives (assimilation des procédures de déclaration aux procédures d'autorisation), l'obsolescence du système de cotation, la faiblesse des marges dégagées par des entreprises d'abattage découpe (coopératives ou non)

techniquement performantes mais insuffisamment concentrées, la valorisation modeste du produit, qui souffre de son image banalisée.

Conclusions de la mission et recommandations :

Au terme des travaux engagés, l'administration et les professionnels se sont accordés pour retenir, parmi les trois scénarios possibles (catastrophe, lent déclin, rebond) celui, favorable, du redressement qualitatif de la filière. Un tel scénario n'est cependant plausible que si un certain nombre de conditions sont réunies et les mesures prises à cet effet : lutte contre les surcoûts, rationalisation de la réglementation et des procédures administratives, adaptation, à tous les niveaux, de l'offre et de la demande, restructuration visant à doter la filière d'outils (au niveau des élevages, des groupements, des entreprises) compétitifs face à la concurrence étrangère et à la distribution. Dans cette perspective, une série d'études de faisabilité a été engagée. L'embellie relative enregistrée sur les marchés au cours de la dernière période, si elle est susceptible d'accorder un répit, ne remet pas en cause la nécessité et l'urgence d'une action volontariste de l'Etat et des acteurs de la filière.

Évaluation de l'application de la loi du 1^{er} juillet 1998 sur la veille et la sécurité sanitaires
Rapport déposé en 2004

Claude CHEREAU, inspecteur général de l'agriculture, Laurent VACHEY, inspection générale des finances, André CARRE, ingénieur général du GREF, Michel BOUVIER, Inspection générale de l'Environnement, Pierre DELOMENIE et Michel GAGNEUX, Inspection Générale des Affaires Sociales.

Le 17 novembre 2003, les ministres de l'économie, des finances et de l'industrie, de la santé, de la famille et des personnes handicapées, de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales et de l'écologie et du développement durable ont confié à l'IGF, à l'IGAS, au COPERCI et à l'IGE une mission d'évaluation de l'application de la loi du 1^{er} juillet 1998 relative au renforcement de la veille et de la sécurité sanitaire, ainsi que des modifications induites par la loi du 9 mai 2001, conformément aux dispositions de ces textes qui prévoyaient qu'une évaluation de leur application serait présentée par le gouvernement au Parlement.

Outre les membres des corps d'inspection, la mission a associé cinq personnalités scientifiques chargées d'apporter leur expertise sur les aspects scientifiques et techniques.

Le champ des investigations a été volontairement limité aux quatre agences de sécurité sanitaire (InVS, AFSSaPS, AFSSA, AFSSE) et à l'IRSN et l'EFS, même si d'autres opérateurs sont susceptibles de contribuer à la politique de sécurité sanitaire (INRS, INERIS, ANAES²⁰, etc.).

La mission s'est fixé pour but de procéder à une analyse critique du dispositif de veille et de sécurité sanitaire et de proposer les éléments d'une réflexion en vue d'une amélioration.

Il est apparu que l'application de la loi de 1998 avait permis de progresser mais que beaucoup reste à faire, notamment en raison des ambiguïtés qui subsistent dans les relations entre les administrations centrales et les agences et aussi du fait de la propension des autorités publiques à répondre à des problèmes d'actualité à chaque fois par des initiatives nouvelles qui peuvent contrarier le planning des agences. En résumé, la supervision stratégique par l'Etat n'est pas à la hauteur des enjeux.

²⁰ Institut national de recherche et de sécurité, institut national de l'environnement industriel et des risques, agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé.

Le champ de la veille et de la sécurité sanitaire est inégalement couvert : des carences importantes concernent le monde du travail, les risques des produits chimiques, et l'organisation des systèmes d'alerte. En outre, il existe des flottements doctrinaux quant au recours à une expertise interne ou à une expertise externe dans les agences.

Il importe donc de clarifier les principes d'action et de renforcer et rationaliser des outils de surveillance actuellement hétérogènes, tout en tenant compte de la capacité d'absorption des organismes.

Dans ce cadre, et pour tenir compte du fait que l'AFSSE, dernière en date des agences, n'a apparemment pas encore trouvé sa place, la mission suggère soit la création d'une « agence de sécurité sanitaire des milieux de vie et des produits alimentaires », soit de confier à l'InVS l'évaluation des risques en milieu de travail et de vie.

Evaluation des associations bénéficiaires de subventions du ministère dans le secteur de l'animation agricole et rurale pour la période 2000/2003
Rapport déposé en septembre 2004

J.L. CASCARANO, inspecteur de l'agriculture, M. CHEMINAUD, Y. GALLOIS, R. HENAFF et A. LE JAN ingénieurs généraux du GREF, D. FABRE, , J.M. TRAVERS, et A. BERGER inspecteurs généraux de l'agriculture, B. GUEGUEN, Y. LEFORBAN, E. MAILLOT et B. MAZAN, inspecteurs généraux de la santé publique vétérinaire.

La mission a consisté à évaluer l'application d'une convention-cadre liant le ministère en charge de l'agriculture et quinze associations d'animation rurale pour la période 2000-2003.

Une convention-cadre pluriannuelle d'animation rurale, liant pour quatre années (2000 à 2003) quinze associations d'animation rurale et le ministère de l'agriculture et de la pêche, a été signée le 12 juillet 2000. Dans ce cadre, ces associations participent à l'animation rurale selon des axes précisés dans un document programmatique joint à la convention pluriannuelle. L'article 6 de cette convention précise « *qu'une évaluation portant sur la durée de la convention et s'appuyant sur le document programmatique sera conduite par le comité permanent de coordination des inspections (COPERCI) au cours de sa dernière année* ». Tel est l'objet de ce rapport.

La mission s'est attachée :

- à vérifier la régularité du versement des subventions au regard des engagements et des modalités définis par la convention ;
- à examiner les résultats obtenus dans le domaine d'application de la convention au regard des critères qualitatifs et quantitatifs énoncés dans le document programmatique ;
- à porter une appréciation d'ensemble sur l'utilité collective des moyens publics (subventions, personnels, postes FONJEP²¹) mis à disposition de chaque association.

Les actions conduites par ces associations sont incontestablement intéressantes pour le ministère. Au regard des documents produits, et dans le cadre de cette mission d'évaluation, les investigations menées par les missionnaires n'ont pas décelé de détournements des crédits publics affectés aux

²¹ fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire

associations ; l'argent public a bien servi à développer des actions en phase avec la politique publique d'animation rurale du ministère.

Pour l'avenir, la mission est donc favorable à un renouvellement des conventions-cadre, qui prenne en compte les orientations actuelles de la politique du ministère, en particulier celles liées au projet de loi sur les territoires ruraux, ainsi que l'évolution de la Politique Agricole Commune.

Néanmoins, le ministère devra se positionner comme un partenaire actif et permanent des actions menées par chaque tête de réseau ; le correspondant envisagé dans la convention cadre 2000/2003 devra, cette fois-ci, être désigné.

Un effort devra donc être réalisé par les services gestionnaires pour assurer un véritable suivi de la mise en œuvre de la convention-cadre et de ses documents d'exécution. Ce suivi, qui devra porter sur la totalité des apports du MAAPR (subventions, personnels mis à disposition, postes FONJEP), devra viser à s'assurer du respect des objectifs fixés dans le programme ainsi que de la cohérence dans l'utilisation de chaque catégorie de moyens.

Les associations, pour leur part, devront donc améliorer leurs règles administratives internes, la mise en cohérence des différents documents produits, et mettre en place, là où elle n'est qu'imparfaitement développée, une véritable comptabilité analytique.

La question des sucreries excentrées
Rapport déposé le 20 janvier 2004

Jean-Louis BOURNAUD, Ingénieur général du GREF, Roger BARRALIS, Inspecteur de l'agriculture.

Dans le cadre de l'OCM « sucre », telle qu'elle existe jusqu'en 2006, un élément économique déterminant des sucreries est constitué par le niveau de quota de fabrication de sucre qui leur est alloué. Trois petites sucreries métropolitaines, détentrices de quotas inférieurs à 35.000 tonnes, et de surcroît excentrées géographiquement par rapport à la grande zone de production du bassin Parisien, ont demandé au Ministre de l'agriculture de leur octroyer un quota supplémentaire. La mission avait pour objet d'analyser « la faisabilité et les conditions d'un transfert de quotas de sucre et des droits de livraison de betteraves, ce qui implique d'aborder la question de la valeur des quotas, des droits de livraison, et de la compensation financière liée aux transferts ».

Le rapport détaille la nature et les modalités d'évolution des quotas sucriers et des droits de livraison des betteraves, en décrivant les expériences récentes de transferts de droits betteraviers conduites en SUEDE et au ROYAUME-UNI. La situation de ces deux pays, où les usines appartiennent chaque fois à une seule société, est toutefois très différente de celle de la filière française, marquée par l'existence d'une trentaine d'usines et de plusieurs groupes industriels concurrents. Compte-tenu de la « délocalisation » partielle de la production de l'île de GOTLAND qui a été observée, il apparaît qu'en cas de création d'un marché de droits betteraviers en FRANCE, la préservation des sucreries excentrées passerait par la mise en place d'une régionalisation des échanges.

La mission présente les trois sucreries répondant à la fois aux deux critères de taille réduite et de situation excentrée : AISEREY en Bourgogne, BOURDON en Auvergne, et ERSTEIN en Alsace en rappelant également que cette dernière a demandé en vain (décision négative de la Cour de Justice des Communautés Européennes en 1998) que lui soient versées les aides au raffinage des sucres de canne produits dans les DOM.

Le rapport met en exergue le fait que le quota « A » moyen des trois sucreries, qui représentait en 1968 près de 75% du quota moyen des sucreries métropolitaines, n'en représentait plus en 2003 que 30% environ. Ainsi, le handicap que constitue pour elles le fait de ne pas pouvoir, du fait de leur localisation excentrée, participer aux mouvements de restructuration, leur a infligé une « régression relative » majeure dans le cadre de l'OCM.

Indépendamment de l'éventualité d'une application nationale différenciée des réductions communautaires de quotas (les « déclassements »), dont il est mentionné qu'elle pourrait être demandée dans le cadre de la réforme de l'OCM « sucre », la mission a examiné la possibilité de recourir, sur l'initiative de l'Etat, à la procédure réglementaire dite « de la masse de manœuvre » ; celle-ci permet de redistribuer, dans la limite de 10%, les quotas « A » et « B » des entreprises. Cette disposition, qui n'a plus été utilisée de manière régaliennne depuis 1975/76, se heurte à l'hostilité des groupes industriels et des planteurs touchés par les prélèvements qui seraient effectués. Elle présente toutefois l'avantage d'être immédiatement applicable, à condition d'être décidée avant le 1^{er} mars de l'année.

Tout en estimant que la viabilité des trois sucreries concernées n'était pas remise en cause dans l'immédiat, dans le cadre réglementaire existant, la mission propose le recours à la masse de manœuvre, avec un objectif indicatif consistant à rapprocher le ratio (quota/production totale) des trois sucreries excentrées du ratio moyen national. Chiffrée en annexe du rapport, la solution envisagée est basée sur un plafonnement à 1% du prélèvement de quota « A » et sur l'échelonnement de la réalisation effective de l'opération sur cinq ans.

Par ailleurs, après avoir détaillé ce que pourraient être des dispositifs à instituer afin d'aboutir à une relative mobilité des divers droits qui caractérisent la filière sucre, le rapport préconise l'ouverture officielle avec l'interprofession d'un chantier sur le transfert des droits de livraison.

Articulation entre expertises nationale et européenne en matière de sécurité alimentaire
Rapport déposé en décembre 2004

François DURAND, inspecteur général de la santé publique vétérinaire, Jean NESTOR, ingénieur général du GREF, Françoise VERLIAC, inspectrice générale de l'agriculture, Nicolas GRIVEL, Inspection générale des affaires sociales.

La lettre de mission conjointe du 27 octobre 2004 demandait à l'inspection générale des affaires sociales (I.G.A.S) et au comité permanent de coordination des inspections (COPERCI) de conduire une réflexion sur l'articulation entre expertise nationale et européenne en matière de sécurité alimentaire, dans le cadre du nouveau contexte européen lié à la mise en place de l'Autorité européenne de sécurité alimentaire.

Le dispositif européen résultant du règlement 178/2002 et s'appuyant sur l'Autorité européenne de sécurité des aliments (AESa) ne fonctionne pas de manière satisfaisante s'agissant de l'articulation avec les agences nationales de sécurité alimentaire. L'AESA, soucieuse d'asseoir son autorité et son indépendance, a eu tendance à sous-utiliser les outils créés par le règlement pour associer les agences nationales, tels que le forum consultatif, la construction de son programme de travail, la procédure d'avis divergents et le réseau des organismes compétents des Etats membres. Elle a de plus peiné à instaurer de réels échanges scientifiques avec les agences nationales.

L'AFSSA regrette le manque d'écho, constaté à l'occasion de plusieurs situations conflictuelles, que peuvent susciter ses demandes et observations. Mais les difficultés observées relèvent plus d'un manque de dialogue que de réelles divergences scientifiques.

Deux types de questions se posent donc :

- comment faire pour améliorer les pratiques d'articulation entre les deux niveaux ?
- comment faire pour limiter les situations conflictuelles et pour tirer le meilleur parti du dispositif à deux niveaux, que des progrès en matière d'articulation soient réalisés ou non ?

Sur le premier point, il convient de veiller à ce que la nécessaire coopération avec les agences nationales soit défendue dans les différentes instances de l'AESA et fasse l'objet d'un contrôle politique du parlement européen et du conseil, notamment à l'occasion de l'évaluation du dispositif qui aura lieu en 2005. De même, il conviendra de s'assurer que les outils à la disposition de l'AESA (recours à l'expertise, réseau, programme de travail, etc.) sont mis en œuvre, conformément au règlement, en coordination avec les agences nationales.

Sur le second point, les règles et pratiques nationales seront adaptées pour tenir compte du contexte européen. L'orientation générale proposée est de privilégier un positionnement de l'AFSSA en amont plutôt qu'en aval ou en parallèle vis-à-vis de l'expertise européenne, à la fois sur les évaluations de risques et sur la production normative.

Ces recommandations sont fondées sur la conviction que le nouveau dispositif européen correspondait à une demande forte, exprimée notamment par la France, et qu'il doit être à la hauteur des enjeux de sécurité alimentaire de l'Europe élargie.

Ré-affectation d'agents du SCEES à Beauvais

Françoise VERLIAC, inspectrice générale de l'agriculture.

L'atelier de composition, d'impression et de diffusion (ANICD) du SCEES à BEAUVAIS comportait un atelier d'impression qui ne fonctionnait pas selon les normes de sécurité prescrites ; la directrice des affaires financières a donc pris la décision de le fermer.

A la suite de cette suppression, il a été demandé à Françoise VERLIAC, inspectrice générale, d'étudier la re-affectation sur place des deux agents ainsi privés de poste.

L'examen de la situation de ces agents (entretiens, suivi du bilan de compétences et des actions de formation - reconversion, contacts avec les autres services de l'Etat de l'OISE, avec l'aide de la préfecture) a donné lieu à plusieurs notes à la direction des affaires financières.

Elles concluaient au reclassement des agents à la DDAF et à la DDSV de l'OISE, comme seul susceptible de régler les problèmes posés par les primes d'administration centrale que perçoivent ces agents du SCEES et par la formation de reconversion nécessaire pour ces agents (formation complémentaire à un poste correspondant aux besoins des services). La situation ne devait pas, en outre, pénaliser les services d'accueil au regard de leurs effectifs.



Quatrième partie :

**L'Inspection générale de
l'agriculture**

4. L'inspection générale de l'agriculture

4.1. Modalités d'intervention

L'Inspection générale de l'agriculture est un service d'inspection générale ministérielle, placé sous l'autorité directe du ministre chargé de l'agriculture. Elle se distingue des inspections générales interministérielles (Inspection générale des finances, Inspection générale de l'administration, Inspection générale des affaires sociales), dont la caractéristique est de recruter directement à la sortie de l'École nationale d'administration. Elle se distingue aussi des corps techniques d'inspection du ministère (Conseils généraux vétérinaire et du Génie rural, des eaux et des forêts), qui constituent le débouché le plus élevé de ces corps, à la gestion desquels ils participent étroitement, ainsi que des services d'inspection spécialisés, qui relèvent directement d'une direction du ministère (par exemple : l'inspection de l'enseignement agricole auprès du directeur général de l'enseignement et de la recherche).

Le service assure une mission permanente « *d'inspection, d'audit, de contrôle, de conseil et d'évaluation* », selon les termes de l'article 1^{er} du décret du 24 avril 2002. Il se voit confier des missions permanentes ou des missions temporaires qui lui sont demandées par une lettre spécifique, signée du Ministre ou de son directeur de cabinet.

Si l'Inspection générale de l'agriculture est un service administratif, ses modalités de fonctionnement n'obéissent pas à une logique hiérarchique : la nature même des missions qui lui sont confiées, qui requièrent liberté de jugement et impartialité, indépendance et loyauté, ainsi que l'expérience et le haut niveau de recrutement de ses membres, ont conduit à codifier, aussi bien dans le règlement intérieur que dans la **charte de déontologie** du service, des méthodes d'organisation et de travail fondées sur la transparence et la collégialité des pairs.

L'inspection générale se donne en particulier 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.

Les inspecteurs veillent également 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.

Les éventuelles divergences d'analyses ou de conclusions entre membres de l'inspection font l'objet d'un examen collégial, dans la commission permanente compétente.

Saisine :

La nature de service administratif de l'I.G.A., ainsi que les dispositions réglementaires qui organisent ses missions (« *Le service de l'inspection générale de l'agriculture est saisi par lettre des ministres* » - art. 1^{er} du décret du 24 avril 2002), excluent l'auto saisine. Elles n'interdisent pas, au contraire, la formulation de propositions d'études ou de thèmes d'investigation, résultant des réflexions ou observations des membres du service. La validation de ces propositions par le ministre vaut lettre de saisine de l'inspection générale.

Une place importante faite à la formation continue à l'I.G.A.

Pour entretenir et développer leur expertise, les membres de l'inspection générale s'astreignent à suivre des formations en permanence. Comme cela avait été le cas en 2003, la formation

continue à l'I.G.A. en 2004 s'est inspirée des axes définis dans la note d'orientation adoptée par l'assemblée plénière le 6 juin 2002 et confirmés lors du séminaire du Mont-Saint-Michel de novembre 2003 : faire de l'I.G.A. une « institution apprenante » ; prévoir, dans cette perspective, une organisation intégrée de la formation et de l'action ; développer en synergie la culture collective du service et les compétences individuelles de ses membres ; dans un contexte caractérisé par la montée des préoccupations sociétales nouvelles (sécurité sanitaire, protection de l'environnement), par un profond renouvellement du rôle et du fonctionnement des services de l'Etat (LOLF et contrôle de gestion), par des modifications fortes dans le contenu et les objectifs de certaines politiques publiques (réforme de la PAC), poser le changement et les adaptations qu'il requiert, tant de la part de l'administration et de ses agents que des différents acteurs du monde professionnel et de la société civile, comme l'élément fédérateur des programmes de formation.

Conçu, encore plus fortement que par le passé, dans une démarche de professionnalisation associant maîtrise renforcée des outils et réflexion sur les finalités de leur emploi, le plan de formation pour 2004 s'est articulé étroitement avec les 4 axes du plan d'action de l'I.G.A. : renforcer la capacité d'expertise de l'I.G.A. sur ses métiers actuels ; établir l'I.G.A. en tant que pôle de référence sur de nouveaux métiers ; développer une capacité de veille et d'analyse sur les évolutions de l'agriculture et de l'action publique ; améliorer le fonctionnement collectif et les conditions de travail.

Sur un plan quantitatif, le bilan de la formation continue à l'I.G.A. en 2004 se caractérise, comme c'était déjà le cas lors de l'exercice précédent, par un taux élevé de réalisation du programme prévu, dont le déroulement a fait l'objet d'un suivi régulier au sein du groupe technique spécialisé, ainsi que lors des réunions mensuelles des commissions et de l'assemblée plénière. Des groupes de travail ad hoc, ouverts dans leur composition, ont été réunis lorsque le besoin en est apparu.

Huit « Jeudis de l'I.G.A. » ont, dans une démarche visant à approfondir la quête de sens, fait intervenir sur des thèmes d'intérêt général, mais toujours liés aux préoccupations à court ou long terme de l'I.G.A., soit des spécialistes incontestés d'un sujet soit des personnalités d'envergure nationale : trois anciens ministres - Edgard PISANI, Roger FAUROUX, Alain LAMBERT - ont exposé leurs vues respectivement sur l'avenir de l'agriculture et des politiques agricoles, l'approche comparée du management public et du management privé, la genèse et les perspectives de la LOLF.

Les sept sessions consacrées aux « Politiques publiques », organisées autour de la présentation par les directions d'administration centrale des politiques qu'elles conduisent, se sont réparties entre deux séries de thèmes : des thèmes sectoriels venant clore le cycle commencé l'année précédente (pêche et aquaculture, avec la DPMA ; politiques de l'environnement avec la DPPR et la DNP du ministère de l'écologie et du développement durable, à quoi s'est ajoutée une séquence sur les interventions de la DGFAR dans ce domaine) ; des thèmes transversaux, en majorité orientés vers la LOLF et la modernisation de la gestion publique : une première séance sur la fonction juridique a été suivie, au cours du premier semestre, par des séquences sur la construction des indicateurs de gestion, le suivi des métiers et des missions, ainsi que sur les modalités nouvelles de gestion de la ressource humaine ; en décembre, une session d'une grande richesse a permis de faire le point sur l'état d'avancement des travaux engagés au sein du ministère et dans sa périphérie pour la mise en œuvre de la LOLF.

Centré sur les activités de la mer, le voyage d'études des 17, 18 et 19 mai en Basse-Normandie a constitué, par les illustrations concrètes qu'il a fournies, un heureux complément de la session animée par la DPMA. Ce déplacement a été intégralement financé par les participants.

Nouveauté de l'exercice 2004, le développement de la formule des « Partages des compétences » (présentation par un membre de l'I.G.A., éventuellement accompagné par un invité choisi par lui, d'un sujet sur lequel il a acquis d'une expérience particulière) a témoigné de manière concrète de l'approfondissement de la collégialité au sein de l'I.G.A.. Neuf séances – dont 5 réparties entre les deux cycles : LOLF et contrôle de gestion d'une part, approche économique de la PAC d'autre part – se sont tenues dans ce cadre.

Thème majeur du programme de formation interne, la LOLF a également occupé une place essentielle dans les formations faisant intervenir des opérateurs externes : 10 agents de l'I.G.A. ont participé aux formations sur l'audit des programmes organisées par le CIAP avec le concours de l'IGPDE²² en janvier et en octobre 2004.

L'enquête de bilan menée à la fin de l'exercice a confirmé la forte motivation d'une importante majorité des agents de l'I.G.A. pour la formation et l'importance majeure du facteur « implication professionnelle » dans cette motivation. Elle a mis en évidence la préférence des agents pour les actions de formation qui associent liberté de ton des intervenants, éclairage des enjeux (au-delà des descriptifs administratifs et techniques), clarté et structuration de l'exposé et apport documentaire de qualité. Trois souhaits sont ressortis pour 2005 : centrer davantage encore les actions sur les thématiques considérées comme prioritaires par l'I.G.A., resserrer le nombre des sessions et des intervenants en fonction de ce recentrage, continuer et approfondir l'investissement de la formation dans les activités de l'I.G.A.. Dans cette perspective, le croisement des missions et des thèmes prioritaires devrait faire l'objet d'un examen attentif, dans une perspective de « formation-action ». Enfin, un effort particulier devrait être engagé pour renforcer la préparation des sessions et améliorer la capitalisation des apports.

4.2. Organisation de l'I.G.A.

Composition de l'I.G.A. :

Le service se compose :

- des membres du corps de l'Inspection générale de l'agriculture (inspecteurs et inspecteurs généraux) ;
- de chargés de mission d'inspection générale ; ils participent aux missions confiées au service « *sous la responsabilité des membres du corps de l'inspection générale* » ;
- de chargés de mission et de personnels administratifs.

Cette composition était la suivante au 31 décembre 2004 :

Nom	Fonctions	Nom	Fonctions
BARRALIS Roger	Inspecteur	LAUGA Louis	Inspecteur Général
BENAROUS Annie	Inspectrice	LE GALL Hervé	Inspecteur Général
BERNET Claude	Inspecteur Général	LEBLANC-CUVILLIER Anick	Documentaliste
BERGER Alain	Inspecteur Général	MERLE Jean-François	Chef de Service
BETH Olivier	Inspecteur Général	MICHEL Jean-Claude	Inspecteur Général
BODIN RODIER Dominique	Chargée de Mission	MOMMAY Laurent	Inspecteur Général
BRACQUE Pierre	Inspecteur Général	MORAILLON Pierre	Inspecteur Général
CARON Daniel	Inspecteur Général	PAVIC Chantal	Secrétariat

²² Institut de la gestion publique et du développement économique

CASCARANO Jean-Laurent	Inspecteur	PELLEQUER Emmanuelle	Chargée de mission
CHARY Jean-François	Inspecteur général	POUZOULET Jean-Pierre	Inspecteur Général
CHATELAIN Jacques	Chargé de Mission	RENAULT Jean-Jacques	Inspecteur Général
CHEREAU Claude	Inspecteur Général	RIOU-CANALS Mireille	Inspectrice Générale
De La VILLOSOYE Jean	Inspecteur	ROULLEAU Sylvie	Secrétariat
DESCHAMPS Michel	Inspecteur Général	ROUSSEL François	Inspecteur Général
DEVAUGERME Guy	Inspecteur Général	SAUVAGET Claire	Inspectrice Générale
DUBREUIL Christian	Inspecteur Général	SIGNOLES François	Inspecteur
DUSART Gérard	Inspecteur Général	SOUCHON René	Inspecteur Général
ESCALIERE Alain	Chargé de Mission	TASSE Christian	Chauffeur
ESTRADE Hubert	Chargé de Mission	TETART Sylviane	Inspectrice Générale
FABRE Dominique	Inspecteur Général	THEVENON LE MORVAN Françoise	Inspectrice
FENINA M'hamed	Chargé de Mission	TRAVERS Jean-Marie	Inspecteur Général
FOURNIE Françoise	Inspectrice Générale	TUBIANA Laurence	Inspectrice Générale
FRAILE Danièle	Secrétariat	VAN HAECKE Yves	Inspecteur Général
GARNIER Didier	Inspecteur Général	VERLIAC Françoise	Inspectrice Générale
GEOFFROY Guy	Inspecteur Général	VIAL Bernard	Inspecteur Général
HIVERT Pierre	Inspecteur		
HODEAU Alain	RSI		

Organisation

Le décret relatif aux missions et à l'organisation de l'Inspection générale de l'agriculture indique, dans son article 5, que l'I.G.A. « *organise ses travaux dans le cadre d'une assemblée plénière et de commissions permanentes* ». Le règlement intérieur précise les compétences de l'assemblée plénière, le champ d'activité des commissions permanentes et ajoute que « *des commissions ou groupes de travail temporaires peuvent être constitués, en tant que de besoin, par décision du chef de service* ».

L'assemblée plénière et les commissions permanentes se réunissent une fois par mois, au cours de la première semaine « entière » de chaque mois. Cette périodicité est harmonisée avec celle que suivent les autres corps d'inspection du COPERCI, afin de faciliter la planification de missions conjointes sur les autres semaines.

L'assemblée plénière est le lieu d'échange sur la vie et le fonctionnement du service, sur les missions achevées ou en cours, sur les expériences et les pratiques. Régulièrement, des personnalités sont invitées à participer à l'assemblée plénière, sur des thèmes directement liés aux activités de l'Inspection générale. L'assemblée plénière est appelée à délibérer formellement sur le projet de programme de travail annuel proposé au ministre, sur le plan de formation annuel, sur le rapport d'activité ainsi que sur des projets d'avis ou de recommandations adressés au ministre.

Les commissions permanentes sont au nombre de trois. Elles constituent un lieu privilégié d'échange d'informations et d'expériences, de mise au point d'outils méthodologiques, de suivi des textes, de formation et de professionnalisation des membres de l'I.G.A.. Elles jouent un rôle particulier dans la formulation et l'organisation des propositions de formation, ainsi que dans le suivi des rapports.

Les trois commissions permanentes sont les suivantes :

- commission n° 1 : « inspections et contrôles » ; président : Guy DEVAUGERME
- commission n° 2 : « évaluation et contrôle de gestion » ; président : Olivier BETH
- commission n° 3 : « études et conseils » ; président : Alain BERGER

Il existe également des groupes de travail permanents et temporaires :

- groupe de travail « formation », composé de deux membres de chaque commission et animé par Jean-Marie Travers ;
- groupe de travail « communication », composé de deux membres de chaque commission.

Les groupes de travail temporaires correspondent aux thèmes d'étude retenus dans le cadre du programme de travail annuel.

Plan d'action annuel

Le règlement intérieur de l'Inspection générale prévoit, dans son article 3, que l'assemblée plénière du service « *adopte un projet de programme de travail annuel, soumis à l'approbation du ministre* ».

Le plan d'action pour 2004 est le quatrième mis en œuvre. Élaboré lors du séminaire annuel de l'inspection générale à partir des travaux des commissions, son rôle est de recenser les axes de progrès, aussi bien du point de vue de la professionnalisation de l'activité de l'I.G.A. (objectifs de formation, échanges d'expériences, etc.), du travail collectif et collégial (évaluation des travaux réalisés, manuels de procédures, référentiels, etc.) que du point de vue de l'organisation matérielle et de la communication.

4.3. Missions et fonctions spécifiques de membres de l'I.G.A.

Simplification des procédures et des démarches administratives

La simplification des procédures et des démarches administratives est un axe prioritaire de l'action du ministère de l'agriculture, conformément au souhait exprimé par le Premier ministre dans le cadre plus général de la réforme de l'Etat. Dès sa prise de fonction, le nouveau ministre, Dominique BUSSEREAU, a rappelé à ses services ce devoir de simplification.

A l'automne 2003, avait été créée la commission inter-directions de la simplification - CODIS - (comprenant des représentants des directions d'administration centrale et des groupements des directeurs des services déconcentrés), le Groupe Utilisateurs (des représentants des agriculteurs et des services locaux chargés de la mise en œuvre des politiques), ainsi que la fonction de délégué à la simplification. Yves VAN HAECKE, inspecteur général de l'agriculture, avait été nommé délégué à la simplification.

Le rôle du délégué, en s'appuyant sur ces instances nouvelles et originales, est de :

- veiller à l'application des mesures déjà décidées, aux expérimentations déjà lancées et à celles qui doivent l'être ;
- appliquer et faire appliquer la Charte de la simplification approuvée par le ministre le 3 juillet 2003, c'est-à-dire de faire en sorte que les nouvelles réglementations en préparation soient examinées par la Commission inter-directions et intègrent ses recommandations ;
- lancer de nouvelles mesures de simplification.

La CODIS s'est réunie 8 fois au cours de l'année 2004 et le Groupe Utilisateurs 3 fois, sans compter les groupes de travail réunis entre-temps, notamment pour accompagner l'élaboration des textes sur la mise en œuvre de la réforme de la PAC (voir le rapport 2004 au Ministre du 29 décembre 2004, ainsi que les comptes-rendus de réunions, sur le site « INTRAGRI23 », rubrique SMR24/Simplification).

Les instances de la simplification fonctionnent, malgré les évidentes difficultés, et se réunissent régulièrement. La CODIS, sous la présidence du délégué, joue un rôle essentiel de conseil et, à l'occasion, de signal d'alarme et de prévention comme on l'a vu au cours du suivi, à l'automne 2004, de la mise en œuvre de la réforme de la PAC et de l'examen des notices « conditionnalité » et « mode de calcul des droits à paiement unique », en relation avec le Groupe Utilisateurs. Elle a également examiné la réforme de l'installation, le contrôle des prêts bonifiés, l'aide aux producteurs de lait, l'aide aux producteurs de fruits à coque, la prime à la rénovation du verger cidricole, la tutelle des caisses de MSA.

Les travaux de ces instances n'ont, certes, pas pu éviter toutes les difficultés d'application, mais ils ont permis de mieux appréhender les problèmes concrets d'application et ont apporté une aide significative aux services.

Plusieurs décisions de principe sont intervenues à l'automne 2004 qui ont pour effet de renforcer l'action de simplification et sa portée, en agissant de façon mieux coordonnée et dans la durée :

- la relance du chantier de la simplification par le ministre et le directeur de cabinet lors du séminaire DRAF-DDAF de l'automne,
- l'instruction donnée aux directeurs d'administration centrale de soumettre systématiquement à l'avis du délégué les projets réglementaires mis à la signature du Cabinet,
- la signature de la Charte de la qualité de la réglementation qui devrait apporter plus de cohérence à l'action de la directrice du SAJ et du délégué,
- la mise en place d'un secrétariat général qui va renforcer les moyens de suivi et de contrôle de la production réglementaire et législative du ministère.

Le programme d'action du délégué, en 2005, se présente de la façon suivante :

- réunir utilement la CODIS et le Groupe Utilisateurs car les services déconcentrés attendent, plus que jamais, de ces organes qu'ils continuent à exercer le maximum de vigilance sur la mise en œuvre de la réforme de la PAC et la préparation du prochain programme de développement rural ;
- obtenir la consultation du délégué sur les textes et les circulaires qui la nécessitent. Une « fiche de suivi » de tous les projets de texte va désormais faciliter et améliorer les conditions du respect de la simplification et de la qualité ;
- aboutir à des résultats significatifs sur les régimes d'autorisation administrative préalable, organiser avec la DGA (SDSI) le passage au numéro unique des

²³ Portail Internet du ministère de l'agriculture

²⁴ Stratégie ministérielle de réforme

exploitants, suivre les expérimentations de calcul du coût de la réglementation pour les usagers, terminer les textes issus du second projet de loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit par ordonnances et de l'ordonnance sur les commissions administratives au niveau national et au niveau local.

Présidence du comité d'hygiène et de sécurité ministériel
Sylviane TETART, inspectrice générale de l'agriculture

L'arrêté du 30 septembre 1999 prévoit la désignation du président du CHS ministériel parmi les inspecteurs généraux de l'agriculture et le rattachement fonctionnel des Inspecteurs d'Hygiène et de Sécurité à l'I.G.A..

Dans ce cadre et, en application principalement du décret n° 82-453 du 28 mai 1982 relatif à l'hygiène et à la sécurité du travail ainsi qu'à la prévention médicale dans la fonction publique, l'inspecteur général, président du CHS ministériel, est chargé d'un rôle d'impulsion et de coordination dans la mise en œuvre de la fonction d'inspection en matière d'hygiène et de sécurité dans les services du MAAPR.

Les inspecteurs d'hygiène et de sécurité sont chargés de vérifier les conditions d'application des règles en matière d'hygiène et de sécurité dans les services et établissements dépendant du MAAPR.

Le CHS ministériel se réunit au moins une fois par semestre et le président doit présenter chaque année un programme de prévention des risques professionnels ainsi qu'un rapport sur l'évolution des risques professionnels.

Le CHS analyse les risques professionnels, examine les résultats des enquêtes sur les accidents du travail, suggère les mesures à prendre pour améliorer l'hygiène et la sécurité et il est consulté sur les textes réglementaires prévus en la matière.

Représentation du ministère au comité interministériel d'audit des programmes
Olivier BETH, inspecteur général de l'agriculture

Le comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) a pour mission d'organiser l'audit des *programmes*, des *projets annuels de performance* (PAP) et des *rapports annuels de performance* (RAP), définis par la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Tout audit de programme, projet ou rapport annuels de performance réalisé sous l'égide du comité, par une équipe composée de membres de corps d'inspection qu'il mandate à cet effet, donne lieu à un rapport, qui sert de base à un avis du comité émis après que le responsable du programme et le ministre concernés ont fait valoir leurs observations.

Le rapport d'audit et l'avis du comité sont remis au Premier ministre et communiqués au ministre (dont relèvent le programme, le projet et le rapport annuel de performance) et au ministre chargé du budget. Ils sont en outre communiqués au Parlement, dans les conditions prévues à l'article 57 de la LOLF, et à la Cour des Comptes, en application de l'article R 141-4 du code des juridictions financières.

Le comité comprend un représentant de chaque ministère chargé d'une ou plusieurs *missions*, au sens de l'article 7 de la LOLF. Ce représentant appartient à un corps ou organe d'inspection ou de contrôle directement rattaché aux ministres ou mis à leur disposition.

Le ministère de l'agriculture est représenté au comité par Olivier BETH, inspecteur général de l'agriculture.

Enquêtes administratives sur des agents des services déconcentrés

Les membres de l'I.G.A. sont sollicités chaque année, essentiellement par la DGA, pour réaliser des enquêtes ponctuelles dans les services déconcentrés, notamment lorsqu'une situation disciplinaire a été détectée. Il s'agit alors de vérifier des faits et de réunir des preuves susceptibles d'éclairer l'administration sur la conduite qu'elle doit tenir. A titre d'illustration, on citera la mission réalisée en 2004 par Christian DUBREUIL et Jean-François CHARY, inspecteurs généraux de l'agriculture, et Jean-luc MARTIN, inspecteur général de la santé publique vétérinaire.

Cette mission avait été demandée par la DGA afin de collecter et de qualifier les faits relatifs à l'activité professionnelle d'un agent affecté au service de la sécurité sanitaire des aliments d'une DDSV. L'enquête demandée au COPERCI l'avait été postérieurement à la suspension de fonctions de l'intéressé pour 4 mois. L'intéressé a comparu le 18 février 2005 devant le tribunal correctionnel pour faux et usage de faux en écritures publiques

La mission du COPERCI a conclu, sur la base de faits vérifiés, à la nécessité de tenir l'intéressé définitivement écarté de la structure administrative dont il perturbait le fonctionnement. La CAP du corps concerné, statuant en matière disciplinaire, s'est prononcée pour le déplacement d'office de l'intéressé.

Bilan et actualisation des stratégies ministérielles de réforme

Guy GEOFFROY, inspecteur général de l'agriculture

Par circulaire du 2 juin 2004, le Premier ministre a relancé la procédure des stratégies ministérielles de réforme (SMR), initiée en 2003, en prévoyant un dispositif de soutien technique et de publicité, coordonné par le ministre de la Réforme de l'Etat.

Ainsi, au cours du mois de juillet, une équipe mixte, constituée de représentants des différentes inspections générales des ministères, d'experts d'un cabinet privé et d'agents de la DMGPSE (délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat) a travaillé avec les responsables de l'ensemble des ministères, afin de normaliser les documents préparés par ceux-ci (bilan 2003 et actualisation 2004 de leur SMR) et d'en faire des présentations synthétiques, validées par chaque ministère.

Cette mission, encadrée par le Secrétaire d'Etat à la Réforme de l'Etat et son cabinet a permis de :

- hiérarchiser les propositions des ministères (225 actions prioritaires ont été retenues sur plus de 500 propositions), en identifiant celles qui sont susceptibles d'améliorer la productivité, la qualité du service ou la qualité de la gestion ;
- préciser ces propositions et d'analyser les dispositifs de pilotage mis en place ;
- inciter les responsables des ministères à prendre des engagements mesurables, chiffrés et datés.

Les résultats des travaux de cette mission interministérielle ont ensuite été transmis au comité d'évaluation des SMR, présidé par M. Francis Mer qui, le 14 septembre 2004, a rendu public ses appréciations sur la méthode et identifié, d'une part, les conditions de succès de la réforme et, d'autre part, certains projets jugés plus exemplaires.

Représentation de l'I.G.A. au Conseil national du tourisme
Pierre BRACQUE, inspecteur général de l'agriculture

Le CNT est composé de six sections. Pierre Bracque représente le chef du Service de l'Inspection générale de l'agriculture au Conseil national du tourisme et participe aux assemblées plénières et aux travaux de la troisième section qui traite des politiques territoriales touristiques et de la sixième section qui traite des questions européennes et internationales.

Le CNT est consulté sur les objectifs du Plan (Tourisme) et est tenu informé de l'état d'exécution des dispositions du Plan ; il exerce une mission de prospective ; il peut-être consulté dans le domaine technique de sa compétence, par les administrations responsables, sur les projets de textes législatifs ou réglementaires ayant une incidence sur le tourisme ; il est informé des programmes nationaux et régionaux de promotion du tourisme français à l'étranger ; il est le cadre de discussion d'accords négociés entre branches professionnelles ou prestataires de services du tourisme.

Correspondant du médiateur de la République et de la Commission Nationale Informatique et Libertés

Les fonctions de correspondant du Médiateur de la République et de correspondant du Commissaire du Gouvernement auprès de la Commission nationale Informatique et Libertés (CNIL), qui ont en commun de toucher à la protection des libertés individuelles, sont confiées à des qualités au chef du service de l'Inspection générale de l'agriculture, qui reçoit à cet effet le concours de membres du service.

Correspondant du Médiateur de la République

Jean-François MERLE, chef du service de l'I.G.A., avec le concours de Sylviane TETART, inspectrice générale.

Le correspondant est l'interface entre le ministère et le Médiateur de la République. Toutes les requêtes concernant le MAAPR adressées au Médiateur sont transmises au correspondant qui les aiguille vers les directions ou les établissements publics compétents, qui veille – par des relances appropriées – à leur instruction dans un délai raisonnable et qui, après vérification, transmet les réponses des services au Médiateur.

Le rôle principal du correspondant est de veiller à ce que les réponses ne se bornent pas à légitimer les positions initiales de l'administration, mais prennent en compte, chaque fois que les textes le permettent, un traitement « en équité » du problème soulevé.

Le correspondant est également informé des propositions de réforme soumises par le Médiateur de la République au ministre et peut intervenir auprès des directions concernées pour la prise en compte de ces propositions de réforme.

Correspondant du Commissaire du Gouvernement auprès de la CNIL

Le Commissaire du gouvernement auprès de la CNIL est chargé de coordonner les relations de l'ensemble des ministères avec la CNIL ; il dispose, dans chaque administration, d'un « correspondant » chargé de faire l'interface entre l'ensemble du ministère, la CNIL et le Commissaire du Gouvernement.

Le rôle de ce correspondant est :

- de veiller à la protection de la vie privée dans les projets de traitements automatisés présentés par les administrations ;
- de participer à l'instruction des dossiers et aux formalités préalables à la saisine de la CNIL ;
- de veiller, après avis de la CNIL, à la mise en conformité des traitements avec cet avis, ainsi qu'à la publication des actes réglementaires ;
- d'assurer la circulation de l'information relative à l'informatique et aux libertés au sein de chaque ministère et de constituer une mémoire des traitements enregistrés.

Actuellement, le suivi de ces dossiers est assuré, conjointement avec le chef du service de l'I.G.A., par Pierre BRACQUE, inspecteur général, et Jean-Laurent CASCARANO et Pierre HIVERT, inspecteurs.

Evaluation des études à l'entreprise

Jean-Claude MICHEL, inspecteur général de l'agriculture (coordonnateur IGA) et Jean-Jacques RENAULT, inspecteur général de l'agriculture (suppléant).

Depuis de nombreuses années l'IGA (au sein du COPERCI) a été chargée - au titre de ses missions permanentes - d'une évaluation des études à l'entreprise programmées au titre du chapitre 37 11 article 44.

Autres fonctions assurées par les membres de l'Inspection générale

Roger BARRALIS	Pré-liquidateur du Comité interprofessionnel des vins doux naturels (CIVDN), Liquidateur du Comité national interprofessionnel de l'horticulture (CNIH)
Claude BERNET	Mis à la disposition de l'ANDA puis en détachement auprès de l'Agence du Développement Agricole et Rural (à compter d'octobre 2003)
Olivier BETH	Président de jurys de concours, membre du Comité interministériel d'évaluation des programmes
Pierre BRACQUE	Chargé d'une mission permanente de suivi des questions relatives à la chasse, correspondant de la mission de défense ; président du comité national de pilotage du patrimoine rural.
Daniel CARON	Mis à disposition du cabinet du ministre.
Jean-François CHARY	Président du Comité d'Orientation et de Formation de la spécialité vétérinaire "Elevage et pathologie des Equidés" ; Membre du Comité de pilotage de la réforme du cursus des études vétérinaires ; Membre du Comité d'Orientation Scientifique et Technique des Haras Nationaux ; Membre du Comité exécutif de l'Association Européenne des établissements d'enseignement Vétérinaire.
Michel DESCHAMPS	Président du comité hygiène et sécurité ministériel, Membre de l'observatoire national de l'enseignement agricole, Président de jurys de concours
Gérard DUSART	Vice-Président de la CICC FEOGA-Orientation
Guy GEOFFROY	Vice-président de la CICC FEOGA-Garantie à compter de novembre 2003
René MABIT	Rapporteur général de l'instance nationale d'évaluation du contrat territorial d'exploitation (CTE), Président du jury du concours réservé et de l'examen professionnel d'accès au corps des professeurs certifiés de l'enseignement agricole en physique et chimie
Jean-Claude MICHEL	Coordonnateur IGA de l'évaluation des études à l'entreprise conduite dans le cadre du COPERCI. Coordonnateur IGA du suivi des recommandations dans le cadre du COPERCI. Membre suppléant de la commission des marchés publics de l'Etat. Président et membre de jurys de concours.
Laurent MOMMAY	Mis à disposition de la DGA en tant qu'inspecteur général chargé de mission d'inspection permanente de l'administration centrale.
René SOUCHON	Président du groupe de coopération agricole et agroalimentaire franco-argentin
Sylviane TETART	Présidente du jury du concours exceptionnel de secrétaires administratifs des services déconcentrés, membre de l'Observatoire des missions et métiers
Jean-Marie TRAVERS	commission spécialisée de terminologie et de néologie du MAAPR
Laurence TUBIANA	Mise à disposition de l'Institut de développement durable et des relations internationales en qualité de directrice
Yves VAN HAECKE	délégué ministériel à la simplification (depuis octobre 2003) ; chargé, en tant que chef de projet, de plusieurs jumelages européens (Ukraine, Fédération de Russie)
Françoise VERLIAC	Membre du jury du concours de recrutement de vétérinaires inspecteurs
Bernard VIAL	Président de l'organe de conciliation sur l'apurement des comptes auprès de la Commission européenne jusqu'en août 2004, Président du groupe n° 1 "structuration des filières et du territoire" du Conseil supérieur d'orientation de la coopération agricole, membre du conseil de prospective européenne et internationale pour l'agriculture et l'alimentation et président du groupe "international" de ce Conseil.
René ZAKINE	Administrateur de l'établissement public administratif « les haras nationaux », membre de la commission spécialisée de terminologie du ministère, membre de la commission spécialisée des marchés publics d'approvisionnement généraux.



Histoire de l'IGA

5. Histoire de l'I.G.A.

Les travaux et les jours

De 1882 à 1902, le *Bulletin du Ministère de l'agriculture*²⁵ a publié soixante six rapports rédigés par des inspecteurs ou des inspecteurs généraux de l'agriculture²⁶. De ce total, sans doute pourrait-on extraire les seize rapports publiés par E. TISSERAND qui, de 1876 à 1898, a assuré la direction de l'agriculture. En réalité, ces documents expriment en quelque sorte l'engagement personnel du personnage le plus influent et le plus respecté du ministère dans une stratégie de modernisation de l'agriculture sous la bannière du Progrès et de la République. La publication de ces rapports, études, notes ou notices, au-delà de leur nature et de leur contenu, révèle ainsi des objectifs spécifiques à la direction de l'agriculture, sous la responsabilité de laquelle s'effectue la rédaction du *Bulletin*. Le corps prestigieux de l'inspection de l'agriculture est convoqué par E. TISSERAND pour contribuer à la modernisation du secteur agricole, à la lutte contre les insectes, ravageurs et fléaux de toute sorte qui s'abattent sur les troupeaux et sur les récoltes, à la protection du marché intérieur, à l'organisation des paysans pour faire barrage aux fraudeurs et profiteurs de tout poil, mais, surtout, clé de voûte du système, pour être des agents actifs de la mobilisation des campagnes pour la défense de la République.²⁷

Un bulletin très politique.

Le 20 septembre 1880, *La République* française, le journal de L. GAMBETTA écrivait « La République est décidée à venir en aide aux travailleurs des campagnes, mais elle ne saurait continuer à favoriser la féodalité agricole. Elle ne sacrifiera pas plus longtemps la démocratie rurale à une coterie de hobereaux et de grands seigneurs. Les populations agricoles n'ont plus besoin qu'un groupe privilégié vienne s'entremettre entre elles et le gouvernement. Elles s'adresseront directement à l'Etat. Elles useront de l'initiative privée pour se réunir, s'associer, défendre elles-mêmes leurs intérêts ». A son arrivée à la Présidence du Conseil, il crée le Ministère de l'agriculture²⁸ destiné à jouer le rôle d'un ministère de l'intérieur pour les paysans. Deux mois après, le nouveau Ministre, Paul DEVES, décide la publication²⁹ d'un *Bulletin du Ministère de l'agriculture* auquel il fixe pour objectif de répondre à « l'obligation de tenir le public au courant des choses agricoles [...] nouveau devoir que lui impose la représentation distincte attribuée au Ministère de l'agriculture dans les conseils du Gouvernement »³⁰. La revue a été éditée pendant dix-neuf ans³¹. Elle a diffusé de multiples textes législatifs et réglementaires, d'abondantes statistiques, de nombreuses et diverses « informations » en provenance de l'étranger, des rapports, études, notes, comptes rendus de recherches et de travaux d'expérimentation effectués dans les Ecoles, Stations et Laboratoires du Ministère. Au total quarante

²⁵ Fonds ancien du Ministère de l'agriculture C 390 à C 428: collection complète (sauf fascicule 5 de 1888)

²⁶ 14 auteurs : L. MAGNIEN, E. TISSERAND, M. CORNU, L. VASSILIERE, E. PRILLIEUX, H. GROSJEAN, G. COUASNON, H. DE LAPPARENT, G. HEUZE, E. MENAULT, P. VIALA, L. COMON, G. BATTANCHON, F. BREHERET

²⁸ Décret du 14 novembre 1883.

²⁹ Décision ministérielle du 24 janvier 1884.

³⁰ *Bulletin*, n°1, 1882, avant-propos.

³¹ Le *Bulletin* fut remplacé en 1902 par le *Bulletin mensuel de l'Office de renseignements agricoles*, et par les éphémères *Annales du Ministère de l'agriculture*.

forts volumes représentant plus de vingt deux mille pages de textes, tableaux, cartes et diagrammes. Tout au long de cette période d'installation du nouveau ministère, la même ligne a été tenue : informer le plus largement possible les agents au contact quotidien des paysans et, si possible, les paysans eux-mêmes, des actions du gouvernement en faveur de l'agriculture et du monde rural.

Des rapports triés.

Le Bulletin a bien entendu accueilli des travaux réalisés par des membres de l'inspection générale de l'agriculture. Les soixante-six rapports qui ont été publiés pendant cette période de près de vingt années ne représentent pas, loin s'en faut, la totalité de leurs productions. Mais ils expriment des enjeux qui dépassent leur activité quotidienne.

Les huit rapports sur les travaux administratifs entrepris contre le phylloxéra (TISSERAND 1881, 1882, 1883, 1884, 1887, 1888, 1889, 1896) ou le rapport sur les travaux du service des épizooties (TISSERAND, 1887) occupent une place un peu à part, dans la mesure où ils sont d'abord destinés aux députés et sénateurs, mais ils participent de l'information des décideurs politiques sur l'utilité des services du Ministère.

Les autres sujets traités sont de nature technique pour la plupart, consacrés majoritairement à des descriptions cliniques de maladies animales ou, surtout, végétales et aux multiples essais de traitement effectués dans les Stations, Laboratoires et Champs d'expériences et de démonstration: phylloxéra (MAGNIEN 1885; COUANON 1887 et 1900), mildiou (PRILLIEUX 1883), ergotisme (GROSJEAN, 1886), black rot (PRILLIEUX 1886, 1887, 1888, 1889), gommose de la vigne (COUANON 1894), chématobie et silphe opaque (GROSJEAN, 1896), maladies du mûrier (CORNU 1883, PRILLIEUX 1893), des oliviers (PRILLIEUX 1885), de la pomme de terre (PRILLIEUX 1883), de la betterave (GROSJEAN 1888, PRILLIEUX 1890), des cerisiers (GROSJEAN 1896), des noyers (PRILLIEUX 1898), des pruniers (PRILLIEUX 1900). Sont également publiés des comptes rendus de travaux réalisés sur les champs d'expériences (MAGNIEN 1886), des études sur le gruyère du Jura (VASSILIERE 1890), sur la taille de la vigne (DE LAPPARENT 1890), sur les races bovines (DE LAPPARENT 1902). Tous épousent la thèse de la modernité, s'ancrent dans la Science, statistique, géologie, botanique, hygiène, chimie surtout, et vantent les mérites des pratiques nouvelles. Ils diffusent de nouvelles techniques par exemple la culture de l'orge (TISSERAND 1888), de la ramie (TISSERAND 1888), des recommandations pratiques à destination des paysans, cultivateurs, éleveurs, viticulteurs. On peut encore souligner la publication de conseils techniques pour les semailles de fin d'hiver après les terribles gels de 1890-1891, véritable testament professionnel de Gustave HEUZE (1891).

La visée économique est évidente : lutter contre les fléaux parasitaires, améliorer les rendements, réduire les exportations constituent autant d'obligations. Mais la visée didactique est aussi forte : la science, sans laquelle il n'est pas de progrès possible, doit nourrir l'action et l'activité professionnelle des paysans. Elle doit donc être un des fondements de l'activité administrative des agents du ministère et professeurs départementaux, comme elle l'est au même moment pour les « hussards noirs de la République ». Dans ce contexte s'explique la publication de trois rapports sur l'enseignement agricole primaire, secondaire et supérieur (TISSERAND, 1887, 1889, 1894).

Les rapports de mission à l'étranger invitent à adopter de nouvelles techniques ou diffusent des informations qu'il est souhaitable de connaître dans la volonté de modernisation de l'agriculture nationale: ainsi la note de E. MENAULT sur le lait dans la Vallée du Pô (1883), les rapports de H. GROSJEAN, à la suite d'un voyage d'études en Amérique, sur l'industrie laitière, (1882), la pisciculture (1884), la valeur des terres ou le salaire des ouvriers agricoles (1884) ; ou encore celui de P. VIALA sur

la mission viticole qu'il effectua aux Etats-Unis et d'où il rapporta le *vitis Berlandieri* qui contribua à la reconstitution des vignobles français sinistrés par le phylloxéra (1888). L'étude de H. GROSJEAN sur les universités et collèges agricoles aux Etats-Unis (1884) insiste sur les enjeux d'un bon dispositif d'enseignement agricole. Le rapport de E. TISSERAND sur les moyens de lutte contre le « parcellement en pièces éparses des domaines ruraux en Prusse » (1884) présente un aspect de la politique agricole des vainqueurs de 1870 et encourage fortement les pouvoirs publics à s'en inspirer. En plein accord avec la politique coloniale, le rapport de J. DYBOWSKI (1891) montre l'intérêt agricole du nouveau Congo français encore inexploré et plaide pour sa mise en valeur.

Avec la fin du siècle sont rédigées des notices et monographies départementales dans la lignée de P. VIDAL DE LA BLACHE et à la suite d'un premier exercice réalisé par H. DE LAPPARENT sur le département des Basses Pyrénées en 1892: les auteurs des plus remarquables seront bientôt promus à l'inspection générale, L. COMON pour le Nord, G. BATTANCHON pour la Saône et Loire, F. BREHERET pour la Drôme, les trois en 1898. Ces ouvrages, destinés en priorité aux professeurs départementaux d'agriculture, prennent place dans les activités d'enseignement et de formation qui tiennent tant de place dans les fonctions de professeur départemental et d'inspecteur de l'agriculture.

Une stratégie affirmée dans la durée :

Au total, une douzaine d'auteurs, alors que pendant la période l'inspection de l'agriculture et l'inspection de l'enseignement agricole, un moment détachée de la précédente, ont réuni 25 inspecteurs. Dans les cartons de la série F10 des Archives nationales figurent d'autres rapports de même nature qui n'ont pas été publiés. D'autres ont à l'évidence disparu. Quels critères de choix ont retenu les rédacteurs du *Bulletin*, dont la responsabilité avait été confiée à la direction de l'agriculture, qui n'a connu pendant la période considérée que deux directeurs E. TISSERAND (1875-1896) et L. VASSILIERE (1896-1911)?

La grande figure de TISSERAND domine l'administration naissante de l'agriculture pendant ces vingt années, et bien après sa retraite, puisqu'en 1915 encore, il présidait plusieurs Comités et Commissions dont la Troisième République a fait un usage systématique et un véritable mode de gouvernement. C'est lui qui imprime sa marque à l'activité des services comme aux orientations du *Bulletin*. Catholique libéral, partisan déclaré de la « Science » et du « Progrès », infatigable zéléteur « des bonnes races », des herd books, des engrais « judicieusement employés », des bonnes et saines semences, du « choix judicieux des machines qui réservent à l'homme son véritable rôle, celui de l'intelligence et de la direction », mais aussi défenseur inconditionnel de « la petite culture, cette démocratie agricole si laborieuse, si énergique, si méritante, si sobre, si économe, que tous les étrangers nous envient, et qui, dans les jours de malheur, a contribué si largement, par ses épargnes accumulées, au salut de la patrie »³², il définit une orientation forte du *Bulletin* par cette fusion de la Science et du Progrès technique dans une définition de la modernité indissociable de la République. Science, progrès, techniques et machines nouvelles, défense de la patrie, de la République et de la paysannerie étroitement mêlées, autant de principes qui fondent l'action de la direction de l'agriculture et qui s'imposent à ses agents les plus éminents, les inspecteurs de l'agriculture.³³ C'est à partir de cette grille que l'on peut analyser les rapports de l'inspection générale publiée pendant cette période des vingt premières années d'existence du ministère de l'agriculture.

³² E. TISSERAND, discours au concours régional du Puy, 27 juin 1884.

³³ Il n'est pas inutile de souligner que l'auteur le plus diffusé, E. PRILLIEUX, était en même temps un éminent professeur de l'Institut national agronomique, créateur en France de la phytopathologie, et qu'il a poursuivi à partir de 1896 une longue carrière de sénateur de Paris. Pierre VIALA fut député gauche républicaine démocratique de l'Hérault en 1919

Une des questions dont l'importance sur le fonctionnement des pouvoirs publics a été particulièrement forte demeure le débat politique acharné sur la « forme républicaine du gouvernement » qui s'installe dès septembre 1870 et ne s'apaisera, sans s'éteindre totalement, qu'aux lendemains du « ralliement » des catholiques à la République en 1892. TISSERAND saisit toutes les occasions pour rappeler l'action du « gouvernement de la République, toujours soucieux de vos (vous les paysans) intérêts ». Les rapports publiés respectent l'ensemble de ces critères. Ils constituent autant de signaux dans la mise en place d'une série de politiques sectorielles constituant, n'en déplaise à M. AUGÉ-LARRIBE pour qui l'agriculture française, de 1880 à 1940, a été conduite par « la pression des faits, internes ou extérieurs »³⁴, l'ébauche d'une politique agricole authentique conduite par la République dans l'intérêt de la paysannerie tout entière et plus particulièrement de la « petite culture » que la création du Ministère de l'agriculture par GAMBETTA avait pour fonction de rallier.

³⁴ M. AUGÉ-LARRIBE, *La politique agricole de la France de 1880 à 1940*, Presses universitaires de France, 1950, pp 3-15

Liste des sigles utilisés dans le rapport

AFSSA	Agence française de sécurité sanitaire des aliments
AFSSAPS	Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé
AFSSE	Agence française de sécurité sanitaire environnementale
ANMV	Agence nationale du médicament vétérinaire
APCA	Assemblée permanente des chambres d'agriculture
CAP	Commission administrative paritaire
CDOA	Commission départementale d'orientation agricole
CE	Communauté européenne
CGGREF	Conseil général du génie rural, des eaux et des forêts
CGV	Conseil général vétérinaire
CHS	Comité d'hygiène et de sécurité
CIAP	Comité interministériel d'audit des programmes
CICC	Commission interministérielle de coordination des contrôles
CNASEA	Centre nationale pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles
CNIL	Commission nationale informatique et libertés
CODIS	Comité inter-directions de la simplification
COPERCI	Comité permanent de coordination des inspections
DAC	Directions d'administrations centrales
DDAF	Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
DDSV	Direction départementale des services vétérinaires
DGA	Direction générale de l'administration
DGER	Direction générale de l'enseignement et de la recherche
DGFAR	Direction générale de la forêt et des affaires rurales
DMGPSE	Délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat
DNP	Direction de la nature et des paysages
DOM	Départements d'outre-mer
DPEI	Direction des politiques économique et internationale
DPMA	Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture
DPPR	Direction de la prévention des pollutions et des risques
DRAF	Direction régionale de l'agriculture et de la forêt
DRAM	Direction régionale des affaires maritimes
EDE	Établissement départemental d'élevage
EPIC	Etablissement public industriel et commercial
FDSEA	Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles
FEOGA - Garantie	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section Garantie
FEOGA - Orientation	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section Orientation
FORMCO	Bureau de la formation continue
REF	Génie rural des eaux et forêts
IAB	Inspection administrative et budgétaire
IENT	Inspection d'ensemble des structures territoriales
IGA	Inspection générale de l'agriculture
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGE	Inspection générale de l'environnement
IGF	Inspection générale des finances
INRA	Institut national de la recherche agronomique
INTOSAI	Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques
INVS	Institut de veille sanitaire
IPG	Identification pérenne généralisée
JA	Jeunes agriculteurs
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MAAPR	Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et de la ruralité
MEDD	Ministère de l'écologie et du développement durable
MEFI	Ministère de l'économie des finances et de l'industrie
MSA	Mutualité sociale agricole
OCM	Organisation commune de marché
ODARC	Office de développement agricole et rural de la Corse
ONIC	Office national interprofessionnel des céréales
ONIC - ONIOL	Office national interprofessionnel des céréales - Office national interprofessionnel des produits oléagineux
PAC	Politique agricole commune
PHAE	Prime herbagère agro-environnementale
POSEIDOM	Programme d'actions spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des DOM
RDR	Règlement de développement rural
SAJ	Service des affaires juridiques
SCEES	Service central des études économiques et statistiques
SCOM	Service de la communication
SDSI	Sous direction des systèmes d'information
SGCI	Secrétariat général pour les questions de coopération économique européenne
SIGC	Système intégré de gestion et de contrôle
SNM	Service des nouvelles des marchés

TABLE DES MATIERES

Introduction.....	3
1. INSPECTION ET CONTROLE	9
1.1. Le service d'audit interne du COPERCI	9
L'audit interne des procédures du FEOGA section « garantie »	9
La CICC – Fonds structurels	12
1.2. Missions temporaires.....	13
Evaluation de la dette sociale des agriculteurs corses.....	13
Rapport d'enquête sur la chambre d'agriculture de la Réunion.....	13
Audit de la chambre d'agriculture des Hautes-Alpes.....	15
Devenir du dispositif d'indemnisation au titre des calamités agricoles.....	16
Organisation et fonctionnement des Centres régionaux de traitement statistique de la pêche.....	17
Perspectives d'évolution des abattoirs publics du sillon alpin.....	18
Audit de l'association « Cascades »	19
Conditions d'indemnisation des préjudices causés par les maladies animales.....	20
Renforcement de la sécurité dans les installations de stockage d'engrais	21
Missions d'accueil et de contrôle d'accès à l'administration centrale du ministère.....	22
Agrément de l'ODARC	23
Evaluation des dommages dus à la pollution du « Prestige »	24
Création de l'établissement public du domaine national de Chambord	25
Simplification des régimes d'autorisation administrative préalable	26
2. AUDIT, EVALUATION ET PROGRAMMES.....	29
2.1. Les inspections d'ensemble des structures territoriales	30
Suivi des missions et préparation du nouveau cycle	30
Exécution des missions d'inspection.....	31
2.2. Inspection administrative et budgétaire.....	32
2.3. L'audit des programmes LOLF	33
2.4. Missions temporaires.....	34
Evaluation des stratégies immobilières de l'INFOMA	34
Evaluation de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments.....	35
La situation foncière au Pays basque.....	37
Prise en compte des spécificités du Pays basque en matière agricole par les instances administratives et consulaires des Pyrénées-Atlantiques	38
Evaluation des quatre établissements publics nationaux d'enseignement agricole.....	38
Modalités de financement et d'organisation des missions « complémentaires » de l'INRA	40
L'évaluation du contrat quadriennal d'IFREMER.....	41
Modalités de financement et d'organisation des institutions au service de l'élevage des ruminants.....	42
3. ETUDES ET CONSEIL	47
3.1. Missions temporaires.....	47
Analyse et propositions pour une charte de la qualité de la réglementation.....	47
Exercices d'alertes pour la gestion des épizooties majeures.....	48
L'avenir de la filière laitière française.....	49
Le recueil et la production d'informations économiques au ministère.....	50
L'avenir de la filière porcine française.....	51
Évaluation de l'application de la loi du 1 ^{er} juillet 1998 sur la veille et la sécurité sanitaires.....	52
Evaluation des associations bénéficiaires de subventions du ministère dans le secteur de l'animation agricole et rurale pour la période 2000/2003	53
La question des sucreries excentrées.....	54
Articulation entre expertises nationale et européenne en matière de sécurité alimentaire	55
Ré-affectation d'agents du SCEES à Beauvais	56
4. L'INSPECTION GENERALE DE L'AGRICULTURE	59
4.1. Modalités d'intervention.....	59
Saisine :	59
Une place importante faite à la formation continue à l'I.G.A.....	59

4.2. Organisation de l'I.G.A.	61
Composition de l'I.G.A. :	61
Organisation	62
Plan d'action annuel	63
4.3. Missions et fonctions spécifiques de membres de l'I.G.A.	63
Simplification des procédures et des démarches administratives	63
Présidence du comité d'hygiène et de sécurité ministériel	65
Représentation du ministère au comité interministériel d'audit des programmes	65
Enquêtes administratives sur des agents des services déconcentrés	66
Bilan et actualisation des stratégies ministérielles de réforme	66
Représentation de l'I.G.A. au Conseil national du tourisme	67
Correspondant du médiateur de la République et de la Commission Nationale Informatique et Libertés	67
Evaluation des études à l'entreprise	68
Autres fonctions assurées par les membres de l'Inspection générale	69
5. HISTOIRE DE L'I.G.A.	73
Les travaux et les jours	73
Liste des sigles utilisés dans le rapport	77



Inspection générale de l'agriculture
251 rue de Vaugirard - 75732 Paris Cedex 15