



Inspection générale de l'agriculture



INTRODUCTION

A la fin de l'année 2005, le ministre a déterminé les modalités de la création du Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAAER), successeur du Service de l'Inspection générale de l'agriculture, du Conseil général du GREF et du Conseil général vétérinaire, et il a désigné ses futurs responsables.

Ainsi prend fin une période de l'histoire de l'Inspection générale qui, érigée en service, avait vu son organisation se structurer et se renforcer.

Formellement, le nouveau CGAAER a été créé par le décret du 26 avril 2006.

Au moment de rédiger ces lignes, la nouvelle organisation se met en place. S'il n'y a plus de « Service » de l'Inspection générale de l'agriculture, le corps des IGA demeure. Au sein de cette nouvelle instance d'inspection, d'audit et de conseil, les inspecteurs généraux de l'agriculture apporteront les savoir-faire et les valeurs qu'ils avaient cherché à formaliser et approfondir.

3

Ce rapport annuel d'activité de l'Inspection générale de l'agriculture, le dernier sous cette forme, est divisé en quatre chapitres :

- le premier, intitulé « Problématiques », expose les travaux conduits par des groupes internes au Service ; ils portent sur les trois thèmes prévus par le programme annuel 2005 approuvé par le ministre : pilotage des opérateurs de l'Etat, évolution des missions du ministère, évaluation des évaluateurs ;

- le second est consacré aux missions permanentes, la majorité d'entre elles étant assurées dans le cadre de la collaboration avec les ingénieurs généraux du GREF et les inspecteurs généraux de la santé publique vétérinaire au sein du COPERCI ;

- le troisième traite des missions temporaires, le plus généralement effectuées dans le cadre du COPERCI ; elles portent la marque de l'audit et de l'inspection ; comme les années passées, un certain nombre de ces missions sont intervenues dans le cadre d'enquêtes administratives sur le fonctionnement des services ou sur des situations individuelles ;

.../...

INTRODUCTION

- le quatrième chapitre apporte des informations sur les inspecteurs généraux et la vie du Service ; elles mettent en valeur la variété et la richesse des missions qui leur sont confiées indépendamment des missions permanentes et temporaires rappelées aux chapitres précédents et l'intensité de la formation continue qui répondait à une volonté délibérée de l'ensemble du service ; ce chapitre se termine par une synthèse de l'histoire de l'IGA, sous la plume d'E. Leblanc, qui fait suite aux articles publiés dans les précédents rapports annuels.

La lecture de ce rapport démontre, s'il en était besoin, le niveau d'exigence à faire prévaloir, aujourd'hui et demain, au service d'un Etat responsable du bien commun, respectueux des valeurs individuelles, soucieux de se réformer afin de diminuer la charge pesant sur le contribuable et d'améliorer les services rendus aux personnes, aux entreprises et aux collectivités publiques.

Yves VAN HAECKE
Chef du corps de l'Inspection générale de l'agriculture
Vice-président délégué du Conseil général
de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux

Ce rapport doit beaucoup à Jean-François MERLE, chef du Service de l'IGA de 2001 à 2006, nommé en avril dernier conseiller d'Etat en service extraordinaire. Je tiens, à cette occasion, à témoigner de l'importance de son apport à notre Inspection générale et à la préparation de la nouvelle instance d'inspection, d'audit et de conseil du ministère de l'agriculture et de la pêche. Y.V.

I. PROBLEMATIQUES



- 1.1 LE PILOTAGE DES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT
- 1.2 L'ÉVOLUTION DES MISSIONS DU MINISTÈRE
- 1.3 ÉVALUER LES ÉVALUATEURS

p. 7
p. 9
p. 11

L'amélioration du pilotage des opérateurs de l'État

La mise en œuvre de la LOLF (loi organique relative aux lois de finances) renouvelle le cadre des relations entre l'État et les établissements ou organismes qui participent à la mise en œuvre des politiques publiques et conduit à repenser les rapports entre ce que l'on appelle traditionnellement *la tutelle* et les organismes dits *sous tutelle*. Dans son acceptation courante, cette terminologie renvoie davantage à l'exercice de prérogatives contraignantes, ayant pour objet d'encaisser l'action de personnes n'ayant pas la plénitude de leurs capacités ou de leurs droits, qu'au type de relations devant exister entre des partenaires investis d'une coresponsabilité dans la recherche de la performance au service d'une politique publique.

« Des modes de gouvernance adaptés au pilotage par la performance tout en étant respectueux de l'autonomie de gestion des opérateurs »

Par le passé, l'Inspection générale de l'agriculture, dans plusieurs de ses rapports, a été amenée à relever des déficiences et des dysfonctionnements dans les relations entre les administrations centrales et les établissements publics. Absence de pilotage stratégique ou de documents d'orientation formellement élaborés, défaillance dans la mise en œuvre de mécanismes d'évaluation, défauts de coordination entre les différentes administrations participant à l'exercice de la tutelle, autant de constatations souvent formulées et qui dans le contexte nouveau créé par la mise en œuvre de la LOLF prennent un relief accru.

Le vocabulaire se renouvelle. On tend à préférer à la notion de tutelle celle de *pilotage* et au concept d'établissement ou d'organisme est substitué celui d'*opérateur*. Que signifient de tels changements ? Comment faire en sorte qu'au-delà des modifications sémantiques puissent être mis en œuvre des modes de gouvernance qui soient adaptés au pilotage par la performance tout en étant respectueux de l'autonomie de gestion des opérateurs ?

C'est pour contribuer à répondre à ces questions que l'IGA a proposé dans le cadre de son programme de travail 2005 d'engager la réalisation d'une étude sur l'amélioration du pilotage des opérateurs de l'État et, après approbation de ce projet, a été amenée à former en son sein un groupe de travail spécifique.

Constitué d'une petite dizaine de membres de l'Inspection générale, le groupe s'est assigné pour tâche de dresser un état des lieux des modes de relation entre le ministère de l'agriculture et ses opérateurs, de faire l'inventaire des difficultés rencontrées et d'essayer de dégager des voies permettant de progresser dans la construction de nouveaux modes de relation entre les responsables de programme et les opérateurs.

Une étape initiale de la démarche a conduit à revenir aux fondamentaux et à l'analyse des différents modèles qui sous-tendent la conception des rapports entre l'État et les établissements : modèle régaliens fondé sur la notion juridique de tutelle d'une part, modèle contractuel fondé sur la mise en œuvre des conventions pluriannuelles d'objectifs (dont la pratique s'est progressivement développée) d'autre part. Ces deux approches des relations sont aujourd'hui concomitantes. Elles portent en elles leurs limites car les écarts sont importants entre le modèle et la pratique. L'approche juridique s'accompagne d'une affirmation forte de la spécificité et de l'autonomie de l'établissement (« pas de tutelle sans texte, pas de tutelle au-delà des textes »), autonomie souvent mise à mal dans la réalité des relations. De même, la pratique contractuelle revêt dans un certain nombre de cas un caractère très dissymétrique ou présente un aspect relativement formel.

La seconde étape, en cours aujourd'hui, a consisté à analyser de manière plus spéci-

I PROBLEMATIQUES**I.I LE PILOTAGE DES OPÉRATEURS DE L'ÉTAT**

fique la situation au niveau d'un échantillon d'établissements choisis dans les secteurs agricoles et forestiers, ainsi que dans le secteur de la recherche et du développement (Offices agricoles, INAO, CNASEA, ONF, CEMAGREF et ACTA).

Les différentes équipes constituées ont rencontré à la fois les responsables de programme et les responsables des établissements considérés, en s'attachant à repérer les différents types de problèmes qui se posent au niveau de l'organisation de la tutelle, ainsi qu'en matière de pilotage stratégique et de pilotage opérationnel des établissements. Elles s'attachent en outre à déterminer comment les opérateurs sont associés à la mise en œuvre de la LOLF et comment tendent à s'or-

ganiser, entre responsables de programme et opérateurs, des relations fondées sur le pilotage par la performance.

Une telle démarche s'inscrit dans le cadre des orientations du rapport sur la mise en œuvre de la LOLF remis au Gouvernement en septembre 2005 par Alain Lambert et Didier Migaud (*Réussir la LOLF, clef d'une gestion publique responsable et efficace*), rapport qui recommande aux ministères de réfléchir sur les conditions du renouvellement de l'exercice de la tutelle, de manière à assurer une bonne articulation entre l'exercice de la tutelle et la responsabilité de programme, et permettre la formalisation du dialogue de gestion entre la tutelle et l'opérateur en mode LOLF.

« Réfléchir sur les conditions du renouvellement de l'exercice de la tutelle, et permettre la formalisation du dialogue de gestion »

I.2 L'ÉVOLUTION DES MISSIONS DU MINISTÈRE

L'évolution des missions du ministère de l'agriculture et de la pêche

L'Inspection générale de l'agriculture a proposé au ministre, dans le cadre de son programme de travail 2005, de réaliser une étude sur les perspectives d'évolution globale des missions du ministère. Des changements importants -que traduisent la loi d'orientation agricole ou encore la décentralisation- sont en effet en cours et retentiront sur les missions actuelles du ministère qu'elles soient exclusives (politique agricole) ou partagées (ruralité, environnement, formation, politique européenne, etc.). Ces évolutions impliquent de rechercher une cohérence accrue dans la mise en œuvre des politiques publiques dont le ministère a la charge. Par ailleurs, le bouleversement des méthodes de gestion publique -dont la loi organique relative aux lois de finances est une traduction majeure- incite à réfléchir à ce que sera le rôle de l'Etat à l'horizon 2015 dans les domaines relevant du ministère afin d'en prévoir les conséquences, notamment en termes d'organisation. Enfin, la nécessité et l'utilité d'une réflexion prospective s'impose de plus en plus comme une voie privilégiée pour trouver les réponses aux questions de fond que se pose notre société. L'intérêt d'une démarche prospective permanente devient une évidence de plus en plus partagée.

« Réfléchir à ce que sera le rôle de l'Etat à l'horizon 2015 dans les domaines relevant du ministère afin d'en prévoir les conséquences »

tion) à l'horizon visé.

Il procède actuellement à l'audition de personnalités extérieures, reconnues pour leur expertise dans ces différents domaines. A partir des données recueillies au cours des auditions et du dépouillement des études disponibles, le groupe analysera les conséquences des évolutions possibles sur les politiques publiques. Il s'efforcera d'en déduire des macro-scénarios décrivant la manière dont l'Etat pourrait s'organiser pour répondre à ces évolutions. Chaque scénario examinera leurs conséquences sur le périmètre des missions du ministère et sur son organisation pour les prendre en charge. Le rapport du groupe de travail ne constituera pas un document de stratégie mais plutôt une analyse commentée des scénarios d'évolution. Il vise à aider les décideurs politiques dans les choix stratégiques qu'ils auront à formuler au cours des prochaines années.

b) deux phases de travail : rétrospective et prospective

Au cours de la phase d'étude rétrospective qui vient de s'achever, le groupe s'est penché sur les grands enjeux agricoles auxquels notre société a dû faire face au cours des siècles passés. Il a examiné comment elle y avait répondu avant (sous l'Ancien régime) et après la création du ministère de l'agriculture (à partir de 1881). Cet effort de retour sur le passé a d'abord permis d'objectiver les représentations : l'intervention de l'Etat en matière agricole, au sens large, est présente sous toutes les formes (normative, financière, technique, pédagogique, etc.) bien avant la Révolution française. En particulier, les aides financières incitatives ou les indemnités compensatrices de préjudices sont en place dès le XVIII^{ème} siècle. Il a ensuite mis en évidence la logique patrimoniale d'intervention de l'Etat à partir de la création du ministère : l'agriculteur propriétaire foncier, déposi-

Comment est organisée la réflexion du groupe de travail ?

a) une méthode

Le groupe de travail s'est donné deux règles de travail :

- adosser sa réflexion prospective à une bonne connaissance historique de l'intervention de l'Etat en matière « agricole » ; cette connaissance est nécessaire pour assurer la cohérence de la réflexion et la structurer ;
- s'appuyer sur les études prospectives reconnues, qui décrivent les évolutions possibles des domaines d'intervention du ministère (agriculture, ruralité, alimenta-

I PROBLEMATIQUES

I.2 L'ÉVOLUTION DES MISSIONS DU MINISTÈRE

taire des valeurs de la Patrie, sur qui l'on compte pour asseoir la République encore fragile. Il a enfin fait ressortir la vision agrarienne partagée qui marque la France des années soixante et que résume le modèle d'exploitation agricole alors mis en avant (deux unités de travail-homme, recours aux intrants et propriété du foncier). Le groupe s'est également intéressé aux moyens que la société française a consacrés à sa politique agricole au cours de ces différentes périodes (effectifs et budget).

Il a ensuite abordé la phase prospective de son étude et défini quatre domaines à couvrir : trois domaines verticaux (l'agriculture, le rural et l'alimentation) et un « domaine » transversal (l'Etat). Le domaine « agriculture » a été étudié à partir des travaux de la DATAR (Ph. Lacombe). Quatre macro-scénarios ont été identifiés comme regroupant les grandes évolutions possibles de l'agriculture au cours des prochaines années :

- un scénario d'adaptation de la politique actuelle ;
- un scénario d'évolution pilotée par les industries agroalimentaires et la grande distribution ;
- un scénario donnant la priorité à la qualité d'origine ;
- un scénario mettant en scène une agriculture de services.

Le rôle des pouvoirs publics dans ces divers cas de figure va de la distribution de rentes à l'aménagement, en passant par un rôle normatif ou l'accompagnement du développement. Ces évolutions amènent également à s'interroger sur le partage des rôles entre l'Etat et les collectivités locales, pour ce qui concerne le niveau national, et avec l'Union européenne pour ce qui concerne le niveau supranational.

A l'heure où ces lignes sont écrites le groupe se prépare à étudier les scénarios d'évolution de l'Etat. Il passera ensuite à l'étude des deux derniers domaines que sont le rural et l'alimentation.

La phase de synthèse du groupe de travail

Quand tous les domaines auront été étudiés et les macro-scénarios recensés, le groupe examinera leurs conséquences sur la prise en charge par l'Etat des politiques publiques répondant aux enjeux. La première question à laquelle il devra répondre sera : existe-t-il un objet politique cohérent à administrer qui justifie une prise en charge intégrée ? Dans l'affirmative, il devra se demander quel est cet objet et comment le ministère peut s'organiser pour le prendre en charge ? L'analyse devra examiner les avantages et les inconvénients des différentes organisations possibles, les conditions de leur efficacité et les conséquences quantitatives et qualitatives qu'elles entraînent. Dans la négative, le groupe devra identifier les objets politiques à prendre en charge séparément. Il se demandera par qui ils doivent l'être et avec quels mécanismes de coordination pour en assurer l'efficacité. Il s'interrogera alors sur les conséquences pour le ministère de cette répartition des rôles.

«Existe-t-il un objet politique cohérent à administrer qui justifie une prise en charge intégrée ?»

Afin d'éclairer la réflexion au cours de cette dernière partie, le groupe a prévu d'étudier l'évolution de l'organisation ministérielle dans quelques grands pays voisins ayant opté pour un ministère avec un périmètre de missions différent du nôtre. Il interrogera à cette fin nos postes diplomatiques pour recueillir les données nécessaires.

En dernier ressort, le groupe de travail à l'intention de soumettre ses pré-conclusions à une assistance élargie de responsables au sein du ministère à l'occasion d'un séminaire qui pourrait se tenir vers le printemps 2006 avec la participation de quelques uns des experts qui auront été auditionnés par le groupe. Cet échange viserait à tester la solidité des conclusions de l'étude produite et à renforcer leur légitimité.

Évaluer les évaluateurs

Dans le cadre des travaux préalables à l'instauration au sein du ministère de l'agriculture et de la pêche d'une instance unique d'inspection générale et d'audit, l'IGA a engagé, au cours de l'année 2005, une réflexion sur l'évaluation périodique des modalités de fonctionnement d'une structure de ce type et de ses activités. Autrement dit, comment évaluer les évaluateurs ?

L'objectif de l'évaluation est d'abord et avant tout l'amélioration de l'efficacité du service public et des politiques publiques engagées

S'appuyant sur l'expérience de l'IGA et de structures similaires dans d'autres administrations, le groupe de travail mis en place¹ a inventorié les principes susceptibles de présider à une telle évaluation, ses objectifs et son champ d'application.

Ce travail, dont les grandes lignes ont été validées par l'assemblée plénière de l'IGA, a pour objet de permettre, en 2006, une réflexion élargie à l'ensemble des membres du nouveau Conseil général au titre des travaux de préfiguration, notamment pour déterminer les modalités de mise en œuvre de ce processus.

Cinq principes ont été répertoriés :

- Toute structure peut et doit être évaluée, c'est une condition de crédibilité pour une instance d'évaluation, mais elle a pour corollaire la consolidation de garanties d'indépendance...
- L'évaluation doit être globale et porter sur l'ensemble des activités de l'instance ainsi que sur son fonctionnement.
- L'évaluation doit procéder d'une analyse combinatoire d'appreciations qualitatives croisées et d'indicateurs quantifiés.
- L'évaluation doit être transparente, c'est à dire publique et contradictoire et donner lieu à un rapport annuel écrit et discuté avec les partenaires.

- L'évaluation de l'instance ne se confond pas avec l'évaluation personnelle de ses membres qui relève des dispositions statutaires en vigueur.

L'objectif de l'évaluation est d'abord et avant tout l'amélioration de l'efficacité du service public et des politiques publiques engagées. Cet objectif doit se décliner selon les différents domaines de compétence de l'instance et concerner aussi son fonctionnement.

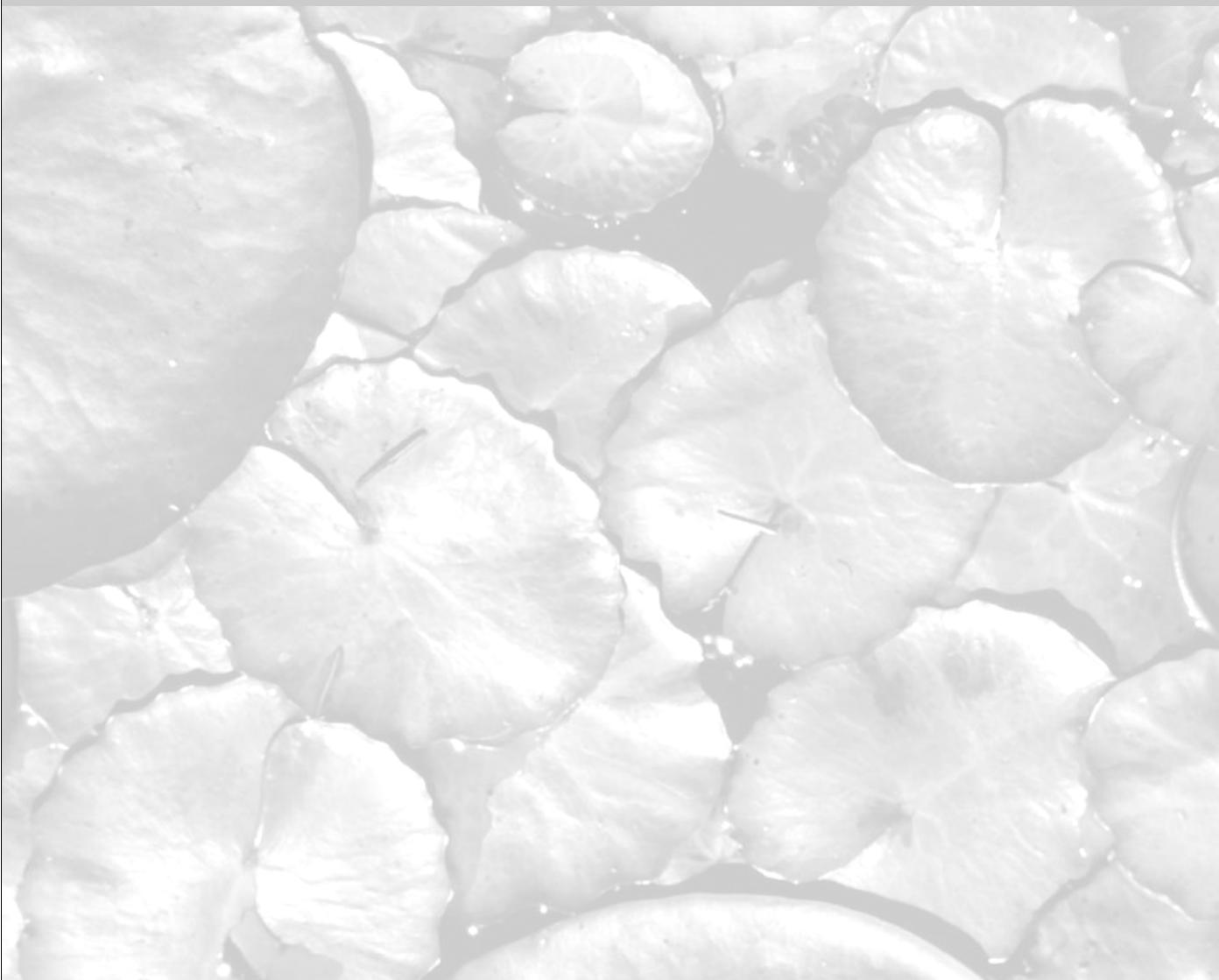
Il s'agit :

- de contribuer à améliorer le fonctionnement des structures relevant de son champ de compétence ;
- d'éclairer l'avenir par des analyses prospectives ;
- de résoudre des conflits individuels ou collectifs ;
- d'apporter un appui aux directions et organismes relevant des ministères concernés ;
- d'aider à l'adéquation des cadres à leurs missions et au bon déroulement de leur carrière.

Le champ de l'évaluation est l'ensemble de la production, quels que soient les commanditaires, ainsi que le fonctionnement.

Dans chacun des domaines (missions ponctuelles et permanentes, appui, conseils, études, suivi des agents), il conviendra d'adapter les modalités de l'évaluation (périodicité, indicateurs quantitatifs et qualitatifs, enquêtes de satisfaction, adéquation des moyens disponibles, analyses de coûts, études comparatives avec des instances comparables...) à la nature des missions. La définition de ces modalités et des indicateurs constituera la poursuite de cette réflexion en 2006.

2. MISSIONS PERMANENTES : LES ÉVOLUTIONS



2.1 FEOGA-GARANTIE : LA NOUVELLE CCCOP	p. 15
2.2 FONDS STRUCTURELS	p. 17
2.3 L'INSPECTION D'ENSEMBLE DES STRUCTURES DECONCENTREES	p. 19
2.4 LE NOUVEAU GUIDE DES IAB	p. 21
2.5 AUDITS LOLF	p. 23
2.6 SUBVENTIONS AUX ASSOCIATIONS	p. 25
2.7 ÉVALUATION DES DOMAINES DE RÉGLEMENTATION	p. 26
2.8 ÉTUDES	p. 28
2.9 LA DELEGATION A LA SIMPLIFICATION	p. 29

La transformation de la Commission de certification des comptes des organismes payeurs FEOGA garantie

La Commission de certification des comptes des organismes payeurs des dépenses financées par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section garantie (plus communément appelée « CCCOP » ou « C3OP ») a été créée par le décret n°95-1322 du 28 décembre 1995. Ce texte, dont les dispositions avaient été intégrées au Code des juridictions financières (Titre IV, Livre III), établissait, sous l'autorité du premier président de la Cour des comptes, une commission de cinq membres nommés parmi les magistrats de la Cour des comptes en activité ou honoraires. Ces cinq membres avaient un mandat de trois ans.

«Un dispositif qui tient ses compétences du droit communautaire et du droit interne »

S'agissant de l'organisation interne de cette commission, le premier président de la Cour des comptes désignait, parmi ces cinq membres, un président et un rapporteur général.

Les membres de cette commission étaient assistés dans leur mission par quatre rapporteurs spéciaux placés sous l'autorité du rapporteur général, et une dizaine d'assistants, nommés par le président de la commission, après consultation du ministre chargé du budget et du ministre chargé de l'agriculture.

La Cour des comptes a souhaité ne plus se voir confiée cette compétence dans la mesure où elle a pour priorité d'être en mesure de répondre aux exigences de la LOLF (loi organique relative aux lois de finances) en matière de certification des comptes de l'Etat.

Il a été décidé de transformer cette commission, ce qui a donné la matière du décret n° 2005-423 du 2 mai 2005 instituant la nouvelle commission et du décret n° 2005-1290 du 12 octobre 2005 confirmant cette institution et abrogeant

le titre IV du livre III de la partie réglementaire du code des juridictions financières.

Désormais, la commission est composée de cinq membres nommés par le Premier ministre, sur proposition conjointe du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé de l'agriculture, parmi les membres des corps d'inspection et de contrôle de leur département ministériel. Ont été nommés trois membres du Contrôle général économique et financier (CEGEFI) un membre du Conseil général du génie rural et des eaux et forêts (CGGREF) et un membre de l'Inspection générale (IGA). Le mandat a été maintenu à trois ans.

Au sein de cette commission, le Premier ministre désigne un président (actuellement issu du CEGEFI), nommé à plein temps, et un vice-président (issu de l'IGA) parmi les cinq membres de la commission. Le texte prévoit quatre rapporteurs spéciaux placés sous l'autorité du président de la commission et douze assistants mis à la disposition de la commission par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, issus du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, du ministère de l'agriculture et de la pêche et des offices d'interventions.

Cette commission constitue un dispositif qui tient ses compétences du droit communautaire et du droit interne. S'agissant du droit communautaire, on peut citer les règlements n° 1258/1999 du Conseil du 17 mai 1999 modifié relatif au financement de la politique agricole commune, n° 1663/1995 de la Commission du 7 juillet 1995 modifié établissant les modalités d'application du règlement n° 729/70 en ce qui concerne la procédure d'apurement des comptes du FEOGA, section « garantie » ; n° 296/96 de la

2 MISSIONS PERMANENTES : LES ÉVOLUTIONS**2.1 FEOGA-GARANTIE : LA NOUVELLE CCCOP**

Commission du 16 février 1996 modifié relatif aux données à transmettre par les Etats membres et à la prise en compte mensuelle des dépenses financées au titre de la section garantie du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) ; ainsi que l'ensemble du corpus juridique applicable aux organismes payeurs et à l'ensemble des dispositions de la PAC (politique agricole commune).

S'agissant du droit interne, on peut citer les décrets du 29 décembre 1962 modifié portant règlement général sur la comptabilité publique, du 2 juillet 1999 modifié fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'agriculture et de la pêche et du 27 janvier 2005 relatif au contrôle financier au sein des administrations de l'Etat.

Dans sa nouvelle configuration, la commission a commencé ses travaux en juin 2005 de manière à être en mesure de produire ses certifications à la Commission européenne début 2006.

Le chef du service d'audit interne (SAIF) du COPERCI et ses responsables de branches d'audit sont invités à participer aux auditions des directeurs d'offices appelés à répondre aux observations et recommandations consignées dans les projets de rapports provisoires en vue de la certification des comptes des offices, organismes payeurs des dépenses financées par le FEOGA, section garantie.

Dans ce sens, les rapports d'audit par branche produits chaque année par le SAIF du COPERCI sont exploités en tant que de besoin par les auditeurs de la CCCOP.

Enfin, les auditeurs du service d'audit interne du COPERCI participent aux missions d'audit relatives au renouvellement triennal de l'agrément (règlement n°1663/95) des organismes payeurs du FEOGA garantie relevant de la tutelle du ministère de l'agriculture et de la pêche.

« Les rapports d'audit par branche, produits chaque année par le SAIF du COPERCI, sont exploités en tant que de besoin par les auditeurs de la CCCOP »

Fonds structurels : les enjeux de la création du FEADER

En 2005, l'activité de la Commission interministérielle de coordination des contrôles-Fonds structurels (CICC-FS) 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 pour le programme 1994-1999.

La CICC-FS a transmis en conséquence 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 établir le rapport préparatoire à la déclaration de validité. Le programme de travail a été concerté avec la Commission pour 2003-2007 ; il est examiné et adapté chaque année 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 (instrument financier d'orientation de la pêche, autorité de gestion : la DPMA) ainsi que les parties déconcentrées de ce programme examinées dans les Directions régionales des affaires maritimes (DRAM) lors des déplacements de la CICC-FS en région. Pour l'initiative communautaire Leader +, les groupes d'action locale (GAL) sont examinés lors de ces passages et le CNASEA (Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles), autorité de gestion, a été audité à la fin de 2004 et les suites conséquentes au rapport se sont développées en 2005.

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

Dans le cadre du projet de lignes directrices

pour la clôture des Fonds structurels présenté par la Commission, la CICC-FS a approfondi sa méthodologie d'audit et d'établissement des rapports.

La CICC-FS a été amenée à participer à l'élaboration de la position de la France aux propositions de la Commission concernant les nouvelles dispositions pour la programmation 2007-2013 des fonds structurels FEADER (Fonds européen de développement régional) et Fonds social européen (FSE). La négociation va se poursuivre activement en 2006 en Comité pour le développement et la reconversion des régions (CDRR). Le nouveau cadre de programmation fait apparaître deux nouveaux fonds : le Fonds européen pour la pêche (FEP) et le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER). Pour le FEP, des discussions ont été de même engagées et doivent reprendre sous présidence autrichienne. Par ailleurs, le FEADER a été institué, ce qui permet de rappeler ses enjeux.

Les enjeux du FEADER

Le développement rural demeure au cœur de la politique communautaire et un instrument spécifique, le FEADER, a été institué à cet effet. Il regroupe les anciennes interventions des deux sections du FEOGA (orientation et garantie).

Suite à la proposition de la Commission, un accord politique rapide est intervenu conduisant à la publication du règlement 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005. Par contre, les perspectives financières ont été plus difficiles à établir, mais viennent de faire l'objet d'un accord politique sous présidence britannique en réservant 69,75 milliards d'euros aux crédits de cette politique socio-structurelle. Il en résulte une réduction (de l'ordre de 20 %) des moyens financiers disponibles en France pour la nouvelle période de programmation 2007-2013. C'est dans ce

2 MISSIONS PERMANENTES : LES ÉVOLUTIONS

2.2 FONDS STRUCTURELS

contexte, que doivent être rappelés les enjeux du FEADER et déterminer des orientations pour sa mise en oeuvre.

Des enjeux à réaffirmer

La réforme de la PAC en 2003, les perspectives financières et les derniers accords de l'OMC permettent de garantir la PAC jusqu'en 2013. Cependant, on doit constater que le deuxième pilier tarde à monter en puissance et que son abondement indirect via la modulation est bien faible. Il convient donc de travailler dans une perspective financière assez contrainte.

Force est de constater aussi que les espaces ruraux sont très diversifiés et demeurent fragiles. Ils font toujours état de statistiques défavorables en termes d'activité, d'emploi et de démographie. Pour ces espaces, il convient bien de prendre en compte toutes les composantes du développement rural afin d'assurer leur devenir et fixer des orientations en conséquence.

Des orientations

Même si les différentes actions ouvertes par le règlement FEADER n'ont pas toutes la même portée, il apparaît difficile de ne pas ouvrir toutes les possibilités du règlement, afin de répondre à la diversité des situations, mais il convient de le faire sous forte contrainte financière. Dans ce cadre, le poids relatif des 3 axes du règlement doit d'ailleurs être respecté.

Une approche très déconcentrée est seule à même d'être envisagée pour répondre ainsi à des enjeux différents. Dans un tel cadre, il convient de prévoir des mesures simples à mettre en œuvre et vérifiables auprès des bénéficiaires. Jusqu'à présent, la France a complexifié grandement les dispositions communautaires et ceci s'est d'ailleurs retourné contre elle lors des contrôles.

Ces considérations conduisent à envisager :

- une approche cohérente au plan régional avec les autres Fonds

(FEDER, FSE et FEP) en examinant, en particulier, les cohérences nécessaires et synergies possibles avec le FEDER et le FSE,

- des effets de fort levier du financement communautaire pour de véritables projets structurants. Ceci requiert d'éviter le saupoudrage des crédits, de supprimer un grand nombre de mesures à caractère un peu « alimentaire », de prévoir des taux d'aides significatifs en évitant les cumuls de financements, source de difficultés dans la programmation et la réalisation. Pour le partenariat avec les collectivités territoriales, outre leur association à l'élaboration de la stratégie régionale, puis de la programmation, le recours au financement alternatif est fortement préconisé afin de responsabiliser chaque partenaire et fluidifier le système.

Ceci suppose :

- l'institution d'une véritable autorité de gestion au plan régional, le préfet de région travaillant en tandem avec le président du Conseil régional,
- l'élaboration d'un Document unique de programmation (DOCUP) réellement stratégique et dont les interventions sont bien précisées dans le cadre d'actions,
- l'animation d'un comité de suivi réactif associant la Commission et les collectivités territoriales.

Ceci devrait conduire aussi à surmonter les difficultés potentielles entre l'autorité de gestion et l'office de paiement. A cet égard, il appartient à l'autorité de gestion de préciser suffisamment tôt le plan de contrôle ainsi que ses modalités (points particuliers de contrôle) afin de surmonter les difficultés apparues pour le FEO-GA Garantie. Dans cette perspective, une approche de contrôle de type fonds structurels ne peut qu'être privilégiée.

La CICC est présidée par un inspecteur général des finances (Jean pierre JO-CHUM) et sa composition a été fixée pour trois ans par arrêté du 17 août 2005. L'IGA est représentée dans cette commission par un inspecteur général (Gérard DUSART) et son suppléant (Dominique FABRE), inspecteur général. Pour l'exercice de ses missions, la CICC a recours à l'Inspection générale de l'agriculture. Participant à ce titre aux activités de la CICC, outre les deux inspecteurs généraux : Annie BENAROUS, inspectrice de l'agriculture, Jacques CHATELAIN, Hubert ESTRADE et M'hamed FENINA, chargés de mission à l'Inspection générale de l'agriculture

2.3 L'INSPECTION D'ENSEMBLE DES STRUCTURES DÉCONCENTRÉES

« L'approche régionale conduit à des réflexions d'ensemble de niveau stratégique »

L'année 2005 a été une année de transition pour l'inspection d'ensemble des structures déconcentrées, consacrée à la préparation en commun entre les trois composantes du COPERCI du guide de procédures, de contacts avec les directions d'administration centrale pour déterminer les thèmes prioritaires à approfondir, de débats avec le secrétaire général du ministère et les représentants des groupements des DDAF, des DRAF et des DSV pour fixer la ligne de conduite dans une période marquée par de nombreux changements institutionnels et réglementaires (expérimentation de nouvelles structures territoriales, réforme de la PAC, etc.), enfin, de préparation et de réalisation des premières expériences d'inspection selon les nouvelles orientations (Limousin et Pays de Loire).

Seule l'inspection des structures territoriales de la région Limousin¹ a été complètement réalisée (deuxième trimestre). Plusieurs pré-diagnostic départementaux d'inspection d'ensemble ont été réalisés pour les structures territoriales du Pays de Loire ainsi que quelques inspections spéciales préalables (ingénierie publique), les visites sur place intervenant pour l'essentiel sur le premier trimestre 2006, suivies par celles de la région Lorraine (1^{er} et 2^{ème} trimestre).

Thèmes d'approfondissement retenus en Lorraine : l'enseignement, l'eau, la forêt, l'installation et les plans d'urgence sanitaires. Les structures de chaque département et ces thèmes ont fait ainsi l'objet de rapports particuliers, s'ajoutant au rapport de synthèse régional.

L'approche retenue par la mission a été celle dite intégrée : une équipe (deux ou

un seul missionnaire) dédiée à un thème ou aux inspections administrative et budgétaire (IAB) et inspection spéciale d'ingénierie publique (ISIP) parcourant en principe l'ensemble des sites de la région, en préalable aux « semaines sur place », la mission bénéficiant du renfort de l'inspection de l'enseignement agricole pour la partie enseignement. Il avait été entendu, toutefois, que les « semaines sur place » conserveraient leurs caractéristiques habituelles, la même équipe assurant l'inspection d'ensemble de tous les services d'un même site pendant plusieurs jours de suite. L'impératif de rester dans un nombre de jours/missionnaire imposé (45 pour le site régional et 30 pour les deux sites départementaux) a nécessité un arbitrage sévère entre les modules préalables d'approfondissement des thèmes prioritaires et les « semaines sur place », amenant à y limiter le nombre des participants et le nombre de jours. Ces contraintes n'ont pas été sans inconvénients.

Des questionnaires d'évaluation ont été remplis par les structures inspectées ainsi que par les missionnaires participants. Ils seront également adressés aux directions d'administration centrale (DAC) destinataires des rapports.

Trois enseignements essentiels peuvent être tirés de cette expérimentation : l'approche régionale permet de mieux objectiver le regard des inspecteurs, intéresse les agents et conduit aisément à des réflexions d'ensemble de niveau stratégique ; les thèmes prioritaires, étudiés par une équipe en préalable à la semaine sur place, permettent un approfondissement incontestable par rapport à la pratique suivie jusqu'à présent et soulèvent un intérêt certain parmi les agents inspectés ;

2 MISSIONS PERMANENTES : LES ÉVOLUTIONS

2.3 L'INSPECTION D'ENSEMBLE DES STRUCTURES DECONCENTREES

les domaines de l'inspection d'ensemble, l'examen général et systématique de toutes les fonctions et missions des services déconcentrés étant une gageure irréaliste et sans doute sans nécessité majeure.

Au total, il peut être attendu de cette expérience que les directions d'administra-

tion centrale y trouvent de l'intérêt et des réponses à leurs interrogations. La poursuite de l'exercice d'évaluation devra permettre de confirmer ou d'infirmer cette conclusion.

1 Ont participé à l'inspection de la région Limousin : Michel DESCHAMPS, François SIGNOLES et Yves VAN HAECKE, de l'IGA, Louis Pierre BALAY, André CARRE, Jean Claude MARSEILLE, Jean Guy MONNOT, du CGGREF, Annie ELIEZ, Jacques FAR-BOS, et Christine ROEGEL, du CGV, et enfin, Jean Michel MICHEZ, inspecteur de l'enseignement.

Yves VAN HAECKE a assuré la coordination générale. Des coordonnateurs ont été également désignés, au sein de l'équipe, pour les inspections des structures de chacun des trois sites (Limoges, Tulle et Guéret) ainsi que pour les inspections thématiques.

2.4 LE NOUVEAU GUIDE DES INSPECTIONS ADMINISTRATIVES ET BUDGÉTAIRES

Le nouveau guide de l'IAB

L'*inspection administrative et budgétaire* (IAB) du 1^{er} cycle d'inspection d'ensemble des structures territoriales du ministère (IES) s'est initialement fondée sur un document principal d'enquête -le "questionnaire"-, listant un très grand nombre de questions factuelles. Organisé autour des principales rubriques de l'activité administrative et budgétaire à examiner -la logistique, l'informatique, la gestion budgétaire et comptable, le personnel et le contentieux-, le questionnaire a permis de développer un langage commun avec les structures auditées, et a joué un rôle dans la présentation, voire la structuration, par ces dernières de leurs activités "fonctionnelles".

« *L'IAB est ainsi entrée de plain-pied dans l'audit, en évaluant les processus de la structure* »

Très rapidement, il a été décidé d'envoyer le questionnaire à la direction à auditer, avant la mission. L'ambition d'alléger l'IAB de toutes les questions auxquelles il pouvait être répondu simplement et préalablement par écrit a été atteinte. Le contrôle des *procédures*, opéré à l'origine sur place et sur pièces, à la faveur des nombreuses questions du questionnaire, posées oralement, a pu faire une place croissante à des questions plus complexes sur leur agencement. L'IAB est ainsi entrée de plain-pied dans l'*audit*, en évaluant les *processus* de la structure et en essayant de lui faire des propositions pour en améliorer les performances.

Les travaux préparatoires du 2^{ème} cycle d'IES, menés de février à octobre 2005, ont permis de capitaliser cette expérience, après qu'eurent été précisés les

champs respectifs d'intervention de l'IES stricto sensu et de l'IAB.

- L'IAB examine les activités "support" de la direction auditee ; les activités de "production", c'est-à-dire de mise en œuvre des politiques (de l'Agriculture ou de l'Environnement), étant examinées et analysées par l'IES.
- L'IAB -qui devient l'audit de la fonction *support*- vise, dans la logique de la nouvelle gestion publique, à aider la structure auditee à améliorer ses performances, en évaluant ses processus (d'organisation, de contrôle et de management).

C'est à l'aune de ces considérations qu'ont été engagés les travaux d'élaboration d'un véritable "guide d'audit", autour des 3 fonctions *support* principales (financière/de régulation interne/de relations externes) qui accompagnent la fonction première de *production* de toute structure.

Le guide comporte, comme il se doit aujourd'hui, un développement particulier sur le *contrôle de gestion*. La GRH (gestion des ressources humaines) comporte un développement spécifique sur la *communication interne*. La rubrique « procédures et contentieux » est élargie à la *fonction juridique* dans toute sa dimension.

Tourné vers l'analyse interne de la structure, le dispositif d'inspection d'ensemble avait, à l'origine, limité les contacts avec

L'ambition du guide d'audit

Permettre aux auditeurs d'évaluer, au bénéfice final de la structure, de quelle façon, et à quel niveau, chaque activité *support* contribue à la « performance » de la direction, et comment cette performance pourrait être optimisée à un niveau plus élevé.

2 MISSIONS PERMANENTES : LES ÉVOLUTIONS

2.4 LE NOUVEAU GUIDE DES INSPECTIONS ADMINISTRATIVES ET BUDGÉTAIRES

"l'extérieur". Il était apparu rapidement que pour apprécier la pertinence de la mise en œuvre des politiques publiques par la direction, il convenait de prendre en compte le comportement « d'acteur » de ses partenaires, conformément d'ailleurs à la considération de base qui fonde la démarche des plans stratégiques. L'IES, stricto sensu, s'est ainsi intéressée aux relations de la structure avec ses partenaires institutionnels. Elle s'est moins intéressée à ses "usagers" individuels. Il est apparu nécessaire qu'à la faveur du 2^{ème} cycle, l'IAB s'y implique plus formellement. Le guide comporte donc une fiche nouvelle sur les *relations avec les usagers*.

Tout en continuant à examiner les procédures de la structure auditee (conformité aux instructions, respect des exigences de l'intérêt général et des principes du service public), l'IAB s'intéresse donc désormais à leur articulation, c'est-à-dire à l'ingénierie des processus, et, partant, aux perspectives de ré-ingénierie, en vue d'une amélioration de la performance.

Au-delà du *questionnaire* qu'il peut être intéressant de conserver –actualisé et allégé– pour continuer à recueillir les informations factuelles auxquelles il est facile de répondre par écrit, l'IAB du 2^{ème} cycle dispose donc d'un *guide d'audit* composé d'une fiche par fonction *support*.

Les 8 fiches du guide d'audit

- *L'activité budgétaire et comptable*
- *Le contrôle de gestion*
- *La fonction logistique*
- *La gestion des ressources humaines*
- *La communication interne*
- *Les systèmes d'informations*
- *La fonction juridique*
- *Les relations avec les usagers*

Audits des programmes de la LOLF

Les politiques que mène le gouvernement devront désormais (à compter de l'exercice 2006) être présentées, et seront financées, à travers les programmes de la LOLF (loi organique relative aux lois de finances), qui définissent les résultats à atteindre et organisent la mesure de la performance. La qualité du dispositif LOLF repose donc sur la pertinence des programmes et de leurs objectifs ainsi que sur la fiabilité des indicateurs de mesure des résultats qui leur sont associés.

Le *Comité Interministériel d'Audit des Programmes* (CIAP) a pour mission de faire réaliser, sur les programmes, des audits qui ont pour objet d'évaluer, en-dehors de toute appréciation sur l'opportunité des choix opérés par les ministres, la qualité des informations réunies et présentées dans les projets annuels de performance (PAP) inclus dans le projet de loi de finances (PLF), et, dans les rapports annuels de performance (RAP) inclus dans le projet de loi de règlement (PLR).

Avant la mise en œuvre effective de la LOLF et donc avant la production de PAP et *a fortiori* de RAP, les audits ont porté (et cela a encore été le cas en 2005) sur le travail "préparatoire" des ministères : cohérence du périmètre des programmes, qualité des objectifs qui leur

« L'analyse des coûts, qui doit fournir au Parlement une connaissance univoque et complète des coûts des politiques »

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 coûts.

Pour chaque programme qu'il examine, le CIAP désigne une équipe d'audit qui mène des investigations dans le ministère concerné, sur la base des préconisations du *guide d'audit [initial] des programmes*, que le Comité a élaboré et diffusé. L'équipe fait part de ses conclusions dans un rapport d'audit. Ces conclusions sont soumises à la "contradiction" du ministère audité. Au vu des conclusions du rapport d'audit et de la réponse apportée par le ministre concerné, 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 CIAP et, d'autre part, propose la participation temporaire -pour la durée d'un audit- de tel ou tel de ses membres, en qualité d'auditeur, pour chacune des missions pour lesquelles il est sollicité.

En 2005, les membres de l'Inspection générale de l'agriculture ont participé, d'une part, à l'audit "initial" des PAP des programmes suivants :

- **administration territoriale**, de la mission ministérielle (Intérieur) *Administration générale et territoriale de l'État* (Alain BERGER) ;
- **gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail**, de la mission ministérielle (Emploi, Travail, Cohésion sociale) *Travail* (Françoise FOURNIÉ)
- **conduite et pilotage des politiques de l'agriculture**, de la mission ministérielle (Agriculture) *Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales* (Olivier BETH)
- **conduite et pilotage des politiques d'équipement**, de la mission ministérielle (Équipement) *Transports* (Pierre HIVERT).

d'autre part, à l'audit "spécifique" d'analyse des coûts des "actions" des programmes des ministères suivants :

- **actions du ministère de l'agriculture** (Jean de la VILLOSOYE)
- **actions du ministère des finances** (Hervé LE GALL)

2 MISSIONS PERMANENTES : LES ÉVOLUTIONS

2.5 AUDITS LOLF

24

L'une des exigences de la LOLF est d'inscrire, dans le programme qui définit une politique publique, tous les crédits prévus pour sa mise en œuvre. Il a été admis néanmoins qu'un certain nombre de crédits (les plus limités possible), correspondant à des fonctions de soutien ou de services polyvalents au service de plusieurs programmes de politique, difficiles à répartir, puissent être inscrits dans des programmes *support* ou *soutien* (dits aujourd'hui de *conduite et pilotage*) ; à charge pour les responsables d'indiquer (en prévision puis en réalisation) la part de ces crédits, traités comme indivis, qui doit *in fine* s'imputer sur le programme considéré, pour en mesurer le coût complet, indépendamment donc des choix de gestion. Tel est l'objet de l'*analyse des coûts*, qui doit fournir au Parlement une connaissance univoque et complète des coûts des politiques. Une telle analyse doit permettre, par ailleurs, de poser les bases d'un dialogue "client-fournisseur" entre responsables de programmes de *politique* et responsables de fonctions *soutien* ou de services polyvalents.

L'appréciation, pour leur totalité, des ressources consommées (ou coûts complets) implique que soient ajoutés aux coûts directs des *actions* de politique – c'est-à-dire aux crédits (PLF-PAP) / dépenses (PLR-RAP), abondés des charges comptables propres à celles-ci – les crédits/dépenses (abondés de leurs charges comptables), qui, bien que figurant dans d'autres actions, concourent à la mise en œuvre de ces actions de politique.

La détermination des coûts doit permettre d'améliorer les informations financières relatives aux ressources effectivement mobilisées pour la mise en œuvre des politiques publiques et de rapprocher les performances réalisées de la totalité des ressources consommées à cette fin. Elle doit autoriser les comparaisons dans le temps et, entre actions analogues, dans le but d'optimiser, après un travail d'analyse critique et mesurée, l'emploi des ressources publiques.

Au stade du PLF 2006, la détermination des coûts a été limitée aux crédits, en raison de l'absence d'historique comptable à même d'imputer des charges aux actions.

2 MISSIONS PERMANENTES : LES ÉVOLUTIONS

2.6 SUBVENTIONS AUX ASSOCIATIONS

Modalités d'attribution, de contrôle et d'évaluation des subventions versées aux associations par le MAP

Par instruction en date du 18 octobre 2004, le ministre de l'agriculture a confié au Comité permanent de Coordination des inspections une mission permanente relative aux modalités d'attribution, de contrôle et d'évaluation des subventions versées aux associations par le ministère. Le COPERCI a désigné trois auditeurs MM. GALLOIS, CHATELAIN et LE-DUC pour délivrer l'avis préalable aux demandes de subvention présentées aux directions intéressées : DGAL, DPEI, DGFAR, DGER. L'avis préalable doit être délivré pour tous les dossiers de demande de subvention d'au moins 23.000 € ou de caractère pluriannuel.

« L'avis préalable doit être délivré pour tous les dossiers de demande de subvention d'au moins 23 000 € ou de caractère pluriannuel »

La cellule « Avis préalable » a reçu des dossiers de trois directions : DGAL, DPEI, DGFAR. Une seule a désigné un correspondant, la DGAL, et toutes ont adressé ces dossiers à la cellule de manière très spasmodique, qui a obligé ses membres à traiter un nombre important de dossiers dans de très courts laps de

temps. Une fiche-type, appliquée à chaque dossier et validée par les membres de la cellule a été transmise au Cabinet, avec copie au service gestionnaire.

L'analyse de ces dossiers permet de dresser une typologie qui s'organise autour de trois types de subvention, les unes accordées à des organismes investis d'une mission de service public et qui devraient faire l'objet d'un marché public ou d'une commande, les autres sous forme d'aide à des organismes poursuivant des activités d'intérêt général, les troisièmes, enfin, sous forme de réponses à des appels à projet. Ces dossiers étaient souvent incomplets, en particulier, dans leurs données chiffrées. Le groupe a examiné 74 dossiers dont 40 de la DGFAR, 23 de la DPEI et 11 de la DGAL. La cellule a rendu 34 avis favorables et 40 assortis de réserves : 19 avec avis défavorable, 19 avec proposition de réduction de la subvention et 2 réservés.

2 MISSIONS PERMANENTES : LES ÉVOLUTIONS

2.7 ÉVALUATION DES DOMAINES DE RÉGLEMENTATION

Évaluation des domaines de réglementation

La Charte de la qualité de la réglementation, signée par le ministre en septembre 2004, a confié au COPERCI une mission permanente de «réévaluation systématique des principaux domaines de réglementation du ministère», selon un programme triennal.

Les trois thèmes retenus pour engager cette action de réévaluation ont été présentés par le Président du COPERCI lors de la réunion des directeurs du 30 novembre 2004 et validés à cette occasion par le Cabinet. Le premier programme de trois ans porte en conséquence sur :

- le Livre II du Code rural (santé animale),
- le Livre VIII du Code rural (enseignement et développement agricoles),
- le Code forestier.

La finalité de ce travail est claire : la réévaluation du corpus juridique a pour but de passer en revue l'ensemble des dispositions, législatives et réglementaires, s'appliquant à une politique donnée pour apprécier si elles sont toujours pertinentes, utiles et appliquées. Il s'agit de déterminer parmi toutes les dispositions en vigueur celles qui sont «devenues obsolètes, qui posent des problèmes d'application ou dont le rapport entre la charge de travail administratif et les effets attendus n'est pas satisfaisant».

Ainsi, cette mission se distingue à la fois d'un exercice de codification qui se borne à réordonner des textes à droit constant et d'une démarche de simplification qui vise à des mesures ciblées et à portée immédiate. De même, elle n'a aucune vocation à se substituer aux directions d'administration centrale dans leurs

rôles d'élaboration et de suivi de la réglementation ; il lui revient de réaliser un inventaire des modifications opportunes, dans une approche partagée avec ces directions, qui élaborent la norme, et avec les services déconcentrés, qui la mettent en œuvre. C'est dans le même esprit que le Service des affaires juridiques lui apporte tout son concours et est en permanence associé à tous ses travaux.

L'ensemble des membres de la mission ont été réunis le 1^{er} février 2005 pour sa présentation et son lancement par le Président en exercice du COPERCI : son champ et son contenu ont été définis ainsi que les méthodes de travail. Il est apparu ainsi que, du fait de sa nature, les consultations devaient se concentrer sur les services et les établissements publics. Il est apparu également que le but de la mission était bien d'identifier les dispositions faisant problème, d'en présenter brièvement les raisons sans qu'il lui revienne naturellement d'aller au-delà.

A partir des domaines d'études retenus, trois groupes, chacun composé de membres des trois structures du COPERCI et animé par un coordonnateur, ont été constitués et ont engagé durant le premier semestre 2005 leurs premières réunions pour arrêter leur programme de travail. Les directeurs d'administration centrale intéressés ont été alors informés de l'engagement de la mission et appelés à désigner un correspondant afin qu'elle puisse se dérouler en étroite coopération avec les sous-directions et les bureaux concernés.

Compte tenu des particularités de chaque domaine, les groupes ont avancé à leur propre rythme dans les rencontres ou les consultations qu'ils ont organisées.

« Il s'agit de déterminer parmi toutes les dispositions en vigueur celles qui sont devenues obsolètes, qui posent des problèmes d'application ou dont le rapport entre la charge de travail administratif et les effets attendus n'est pas satisfaisant...»

2 MISSIONS PERMANENTES : LES ÉVOLUTIONS

2.7 ÉVALUATION DES DOMAINES DE RÉGLEMENTATION

Le 28 septembre 2005, le COPERCI a tenu une nouvelle réunion pour faire le point de l'état d'avancement des trois groupes et pour débattre de certaines questions apparues à l'occasion de leurs travaux. Il a notamment précisé que l'examen des textes n'avait pas dans un premier temps à intégrer les éléments de droit dérivé que sont arrêtés, circulaires et notes de service ; par contre, il a estimé utile que, en certaines situations, des organismes extérieurs soient consultés, à

condition qu'ils aient un rôle d'intérêt général et que les directions en soient informées.

Pour tenir compte des délais que nécessite un tel travail d'inventaire, un rapport d'étape devrait être établi à la fin du premier semestre 2006.

2 MISSIONS PERMANENTES : LES ÉVOLUTIONS

2.8 ÉVALUATION DES ETUDES CONFIEES AUX ENTREPRISES

Évaluations des études confiées aux entreprises

Le cadre général

Six études ont été évaluées par le COPERCI au cours de l'année 2005, dont le financement d'un montant total de 202 740 euros, a été assuré sur le chapitre 37.11 article 44. Quatre autres étaient en cours d'évaluation au 31 décembre. Les intitulés des études évaluées sont les suivants :

- Etude prospective sur la caractérisation et le suivi de la durabilité des exploitations agricoles françaises ;
- Etude sur le dispositif d'appui à l'exportation dans les pays concurrents ;
- Etude sur la concurrence et la compétitivité des pays du MERCOSUR et de l'effet des accords tarifaires sur diverses filières françaises ;
- Etude portant sur l'analyse micro-économique de scénarii de réforme du sucre à partir du modèle MAORIE ;
- Etude sur une première approche de la mise en place de la validation d'acquis d'expérience dans l'enseignement supérieur agricole : nature et positionnement du dispositif à construire ;
- Etude sur le modèle mondial de production et des marchés des grandes cultures.

Les enseignements

D'une manière générale, les évaluateurs ont constaté la qualité des études qui correspondaient à un travail utile et positif, à une analyse opportune, à une conduite remarquable par le maître d'œuvre ou encore comme étant susceptible de connaître des retombées positives immédiates. Il a été rappelé toutefois à une direction du ministère d'avoir à mener les études dans une logique « programmatrice » rigoureuse surtout lorsqu'elles se situaient dans un contexte décisionnel contraignant. De son côté, le COPERCI doit pouvoir améliorer sa capacité à évaluer les études dans des délais convenables ; sur six études, l'une lui

était parvenue en 2003 et l'autre en 2004.

A noter un point crucial, celui de la diminution des crédits et donc du nombre des études lancées par le ministère de l'agriculture et de la pêche ; en 2000 le COPERCI avait évalué 19 études, en 2001 25 études, en 2002 20 études, 33 études en 2003 et 12 études en 2004.

Les perspectives

A l'évidence, selon le COPERCI, le ministère ne peut bâtir une réflexion prospective sur le peu d'études ainsi financées et c'est dans cette optique que le cabinet du ministre avait demandé au COPERCI d'effectuer une analyse de la « fonction étude », au sens large, en 2004, visant d'une part à réaliser un inventaire exhaustif des modalités de financement budgétaire par les services et les offices et à proposer d'autre part au Ministre des évolutions dans la procédure d'évaluation permettant d'intégrer l'ensemble des études réalisées et prenant davantage en compte, en matière de programmation, les besoins d'anticipation et de prospective. A l'issue de cette analyse, le président du COPERCI a adressé son rapport avec un certain nombre de propositions qui restent d'actualité, en particulier au regard du constat précédent : quatre axes avaient été retenus :

- Une sélection des études à caractère stratégique et prospectif ;
- Une coordination élargie de la DPEI ;
- Une nécessité de maintenir un niveau de crédits suffisant ;
- Et l'intégration des exigences de la LOLF avec l'appui du COPERCI.

En conclusion, si le niveau des études confiées par le ministère de l'agriculture et de la pêche aux entreprises extérieures est satisfaisant, leur réduction quantitative est telle que l'on doit collectivement et rapidement s'interroger à nouveau sur cette fonction.

La délégation à la simplification

Avec la création du secrétariat général du ministère de l'agriculture et de la pêche et l'affichage de la simplification parmi ses missions prioritaires, le rôle du délégué à la simplification a été appelé à évoluer en s'inscrivant dans cette démarche. Au début de l'année 2006, le renforcement de l'action de simplification voulue par le ministre se traduit par la constitution, auprès du secrétaire général, d'une équipe d'auditeurs issus des corps du COPERCI chargés d'expertiser des propositions de simplification, de conduire des réflexions sur les thèmes et procédures à réviser, et de poursuivre l'action de prévention par l'animation des instances existantes chargées d'examiner les réglementations nouvelles, CODIS (commission inter services comprenant les groupements représentants les directeurs des services déconcentrés) et Groupe Utilisateurs (rassemblant des représentants des agriculteurs et des agents du ministère). Cette orientation était clairement suggérée par le dernier rapport du délégué (décembre 2005).

« Avec la création du secrétariat général du ministère de l'agriculture et de la pêche et l'affichage de la simplification parmi ses missions prioritaires, le rôle du délégué à la simplification a été appelé à évoluer en s'inscrivant dans cette démarche »

président de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture) (9 février, 29 juin, 20 juillet, 11 octobre, 27 octobre, 24 novembre). Les travaux de la CODIS ont plus été orientés sur l'examen de réglementations nouvelles (la transcription nationale des règlements formant le « paquet hygiène » en est l'exemple le plus significatif, notamment dans la mesure où il comporte une obligation d'enregistrement de toutes les exploitations agricoles) ou de procédures profondément changées (simplification des aides animales restées couplées, modalités d'application du nouveau règlement de développement rural (RDR). Les travaux du Groupe Utilisateurs ont surtout consisté en l'examen des documents adressés aux agriculteurs et portant sur l'application des mesures issues de la réforme de la PAC : déclaration de surface 2005, notices et formulaires sur les droits à paiement unique (DPU), « six pages » et notices conditionnalité 2006.

Mise à part cette action continue, du fait notamment de la diffusion progressive de la fiche d'accompagnement de l'élaboration des textes législatifs ou réglementaires, le délégué a été appelé à plusieurs occasions, à la demande spontanée des services, à donner son avis sur des projets dans différents domaines.

3. MISSIONS TEMPORAIRES



3.1 MISSIONS D'AUDIT ET D'INSPECTION GÉNÉRALE

p. 33

3.1 MISSIONS D'ENQUÊTES ADMINISTRATIVES

p. 84

3.1 MISSIONS D'AUDIT ET D'INSPECTION GÉNÉRALE

L'articulation entre expertises nationale et européenne en matière de sécurité alimentaire

Françoise VERLIAC, Inspectrice générale de l'agriculture, François DURAND, Inspecteur général de la santé publique vétérinaire, Jean NESTOR, Ingénieur général du génie rural, des eaux et forêts, Nicolas GRIVEL, Inspecteur général des affaires sociales

Né d'une situation de crise, le nouveau dispositif européen, l'Autorité européenne de sécurité alimentaire, correspondait aux attentes françaises mais n'a pas achevé sa montée en charge.

Le nouveau contexte européen est né de la crise de la "vache folle". A la création de l'Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments (AFSSA) en 1998 a succédé une évolution progressive au niveau européen, jusqu'à la création de l'Autorité Européenne de Sécurité Alimentaire (AES) prévue par le règlement 178/2002. Parallèlement, la plupart des Etats membres se sont dotés de dispositifs nationaux propres.

Le dispositif européen s'est inspiré des mêmes principes que le dispositif français, en particulier sur la distinction entre évaluation et gestion du risque et sur l'organisation interne très voisine des deux structures. Le règlement 178/2002 insiste également sur la coopération de l'AES avec les instances d'évaluation des Etats membres, notamment au travers d'un forum consultatif composé des dirigeants des agences nationales placé auprès du directeur exécutif de l'Autorité européenne.

Le dispositif européen n'a pas à ce stade achevé sa montée en charge, ce qui peut entretenir un climat d'incertitude. L'organisation de l'expertise au sein de l'AES doit ainsi être définie et stabilisée notamment sur la répartition entre groupes scientifiques d'experts, expertise interne et recours à des organismes extérieurs.

Le transfert en cours à Parme n'est pas de nature à accélérer la sortie de cette phase d'expectative mais pourrait en revanche favoriser un certain repli de l'Autorité sur ses propres forces.

Les conditions de mise en place de l'AES ne favorisent pas la coopération avec les agences nationales.

Le principe de l'étroite coopération de l'Autorité avec les instances compétentes des Etats membres est inscrit expressément dans de nombreux articles du règlement. Néanmoins, les instances et outils de coopération n'ont pas été pleinement utilisés :

- le forum consultatif reste largement cantonné à un rôle formel et n'a pas été utilisé comme un lieu d'échanges sur les modes de coopération en matière d'évaluation du risque, mais plutôt comme un espace d'information sur les activités de l'AES ;
- l'association du forum est également restée très limitée sur l'élaboration du programme annuel de travail de l'AES. Celle-ci tend ainsi à se présenter comme une 26^{ème} agence développant une activité parallèle aux agences nationales, sans réelle interaction ou volonté d'éviter des duplications ;
- de même, les outils de résorption des divergences entre niveau national et niveau européen (harmonisation des méthodes d'évaluation, procédure de confrontation des avis divergents) n'ont pas connu de réelle mise en œuvre ;

« Le règlement insiste également sur la coopération de l'AES avec les instances d'évaluation des Etats membres »

3 MISSIONS TEMPORAIRES

3.1 MISSIONS D'AUDIT ET D'INSPECTION GÉNÉRALE

- enfin, le réseau des organismes sur lequel l'AESA est censée s'appuyer reste à définir, les intentions de l'AESA en la matière n'apparaissant pas très ambitieuses, alors qu'elle souhaite par ailleurs développer une importante capacité d'expertise interne.

Des difficultés sont apparues à plusieurs reprises et perpétuent un certain isolement français sur les sujets de sécurité alimentaire.

Plusieurs épisodes récents témoignent de difficultés entre les niveaux français et européen d'évaluation du risque alimentaire, résultant plus d'une absence de dialogue que d'un désaccord scientifique profond, par exemple sur les semicarbazides (substance présente dans les pots pour bébés), sur l'évaluation du risque ESB (encephalite spongiforme bovine) au Royaume-Uni, sur la levée de l'embargo sur les viandes bovines portugaises ou sur les OGM (organismes génétiquement modifiés).

La faiblesse de la coopération impulsée par l'AESA ne suffit pas à expliquer la situation particulière de la France sur des sujets qui fournissent traditionnellement un terrain de confrontation franco-européen. L'Agence française, même si elle n'est pas isolée dans toutes ses critiques et si elle a eu une attitude coopérative avec l'AESA, est certainement celle qui insiste le plus sur la nécessité de faire évoluer les méthodes actuelles, au risque de susciter une défiance de l'AESA à son égard. Enfin, le jeu quadrangulaire AESA-Commission-autorités françaises-AFSSA et les relations entre évaluateur et gestionnaire du risque à Bruxelles, comme à Paris, expliquent également certaines difficultés rencontrées.

Un risque de réduction des ambitions du dispositif européen

Il s'agit d'un risque réel, lié à la tentation

de la Commission de minorer le rôle de l'AESA et de la réticence de cette dernière à jouer pleinement son rôle d'animation d'un réseau européen. Ces tendances, déjà à l'œuvre actuellement, se trouveront confortées dans une Union élargie où le niveau de garantie sanitaire compatible avec la libre circulation sera tiré vers le bas. Ce risque doit être conjuré car il ouvre des perspectives dangereuses pour la crédibilité du dispositif et la confiance des consommateurs, en particulier en cas de survenance d'une crise majeure du type ESB.

Le manque d'articulation des deux niveaux d'expertise affecte l'efficacité et la crédibilité du système dans son ensemble

La coexistence de deux niveaux d'expertise, qui se justifie par le partage des compétences sanitaires entre l'Union et les Etats membres, n'est pas un problème en soi. C'est le défaut d'articulation entre les deux niveaux qui est dangereux.

Il engendre en effet des risques de duplication, générateurs de surcoûts budgétaires contestables et facteurs de démotivation et de découragement des meilleurs experts qui ne comprendront pas d'être sollicités contradictoirement aux deux niveaux. Le défaut d'articulation est également propice à la survenue de divergences, qui, combinées à la multiplicité des canaux de communication, risquent de brouiller la perception des consommateurs et des professionnels.

Un risque de perte d'influence française sur la sécurité alimentaire

Les difficultés ponctuelles rencontrées au cours des derniers mois contribuent à un particularisme voire à un isolement français sur la sécurité alimentaire, qui doit être pris en considération sans être toutefois dramatisé. Par ailleurs, en l'absence d'une articulation particulièrement fluide avec les agences nationales, l'enjeu pour

« Le défaut d'articulation est également propice à la survenue de divergences qui risquent de brouiller la perception des consommateurs et des professionnels »

3 MISSIONS TEMPORAIRES

3.1 MISSIONS D'AUDIT ET D'INSPECTION GÉNÉRALE

l'expertise française sera d'assurer une présence efficace à tous les niveaux d'expertise européenne.

Améliorer l'articulation entre niveau européen et niveau national

La réflexion doit être menée dans la ligne du règlement 178/2002, d'adoption récente et dont notre intérêt est qu'il soit mis en œuvre dans son intégralité, sans chercher à aller au-delà. Les initiatives des représentants français aux différents niveaux gagneront en efficacité à être coordonnées avec nos partenaires.

Il conviendra en premier lieu d'utiliser les leviers politiques et institutionnels pour faire progresser l'articulation et la coopération. Dans ce cadre, des contacts devront être déployés en particulier avec les membres français des instances de l'AESA (conseil d'administration, comité scientifique, forum consultatif) pour s'assurer de la bonne circulation de l'information entre eux et de la prise en compte à chacun des niveaux de la question de l'articulation avec les agences nationales.

Il ne faut pas attendre du forum consultatif qu'il devienne un outil d'association puissant des agences nationales au fonctionnement de l'AESA, mais il convient d'y discuter des modalités pratiques de l'articulation avec les agences nationales. Les groupes de travail thématiques du forum devront également être suivis de près, en veillant en particulier à la création annoncée d'un groupe de travail sur l'apport des agences nationales aux activités de l'AESA.

Parallèlement, il s'agira de mettre à profit l'exercice d'évaluation du dispositif européen au cours de l'année 2005 pour relancer le contrôle politique exercé par le Parlement européen et le Conseil, en nourrissant les contacts nécessaires pour que nos préoccupations puissent être au maximum partagées et relayées.

Il conviendra en second lieu de veiller à

la mise en œuvre des procédures et des outils à la disposition de l'AESA dans un sens favorable à une articulation accrue avec les agences nationales, notamment au travers :

- du programme de travail de l'AESA qui devra devenir un outil de coordination avec les agences nationales, en s'appuyant mieux sur leurs travaux ;
- des choix de l'AESA dans l'équilibre entre les différents types d'expertise, le risque d'un développement excessif d'une expertise interne pouvant être préjudiciable à la qualité et à la crédibilité de ses travaux et conduire l'AESA à faiblement utiliser le vivier constitué par les agences et organismes nationaux, accroissant d'autant les risques de divergence ;
- de la procédure d'avis divergents, en particulier dans sa dimension préventive ;
- de la mise en œuvre de certaines modalités de relations entre l'AESA et les agences nationales, par exemple sur la question de la confidentialité qui s'impose strictement aux experts.

Aménager les règles et les pratiques nationales

Le nouveau contexte européen ne remet pas en cause le système national : la nécessité d'une expertise française est liée à la nature de compétence partagée du domaine de la santé et les agences nationales jouent un rôle irremplaçable dans l'exploration de nouveaux risques et dans l'évaluation de sujets strictement nationaux. Il est toutefois indispensable d'entrer dans une logique de confiance croissante dans les expertises de l'AESA, sauf à renier l'esprit du nouveau système mis en place conformément aux demandes françaises.

Dans cette optique, il apparaît indispensable de positionner l'AFSSA aussi en amont que possible du processus d'expertise et de décision communautaires.

« Il apparaît indispensable de positionner l'AFSSA aussi en amont que possible du processus d'expertise et de décision communautaire »

3 MISSIONS TEMPORAIRES**3.1 MISSIONS D'AUDIT ET D'INSPECTION GÉNÉRALE**

S'agissant des évaluations, il apparaît préférable de rechercher une contribution de l'AFSSA en amont de l'expertise européenne plutôt que de s'inscrire dans une logique de contre-expertise en aval des évaluations européennes. Il pourra être ainsi ajouté aux missions législatives de l'AFSSA une fonction de participation et de coopération avec le niveau européen d'évaluation. La politique de saisine aura également à tenir compte de cette posture nouvelle en ne demandant pas à l'AFSSA d'effectuer parallèlement ou postérieurement à l'AESA un même travail d'expertise.

Il importe également de positionner l'AFSSA en amont de la production normative européenne en introduisant une obligation de transmission de l'ensemble des textes négociés à Bruxelles sur la sécurité alimentaire, afin qu'elle puisse, le cas échéant, produire une expertise. Dans ces conditions, il n'apparaît plus indispensable de la saisir systématiquement en aval des textes réglementaires français qui se bornent à traduire en droit national une obligation communautaire.

Pour tenir compte de ces évolutions de positionnement, des adaptations internes à l'AFSSA pourront être encouragées, en

particulier pour favoriser des relations intensifiées et banalisées avec l'AESA sur le plan scientifique et technique et pour impliquer les experts dans l'évaluation, a priori, des textes communautaires. De même, les travaux de l'AFSSA devront être conduits dans une optique d'articulation avec l'AESA, que ce soit par la construction de son programme de travail ou par la transmission des évaluations produites, avec un usage plus développé de l'anglais.

Parallèlement, l'influence de l'expertise française au niveau européen nécessite une attitude pro-active devant permettre à l'AFSSA, grâce à un suivi densifié des activités de l'AESA, de susciter la participation d'experts ou d'organismes nationaux à des travaux d'expertise européens. Dans ce cadre, l'AFSSA pourrait se voir reconnaître un rôle d'animation, et non de coordination, de la partie française du réseau européen. Enfin, sur l'ensemble de ces sujets, une mobilisation des tutelles de l'AFSSA est nécessaire, afin de définir des orientations stratégiques pour l'Agence quant à son positionnement vis-à-vis de l'AESA. Ces orientations devraient faire l'objet d'une formalisation et pourraient s'insérer utilement dans le cadre d'un contrat d'objectifs et de moyens.

« L'AFSSA pourrait se voir reconnaître un rôle d'animation, et non de coordination, de la partie française du réseau européen »

L'amélioration des contrôles dans les exploitations agricoles

Louis LAUGA, Inspecteur général de l'agriculture, Bernard MAZAN, Inspecteur général de la santé publique vétérinaire, Jacques MORDANT, Ingénieur général du génie rural, des eaux et forêts, Bernard VIAL, Inspecteur général de l'agriculture

« En moyenne une visite tous les trois ans si l'on rapporte ce total aux seules exploitations "professionnelles" »

Cette mission est intervenue dans un contexte marqué par un durcissement des rapports avec les exploitants agricoles à propos des contrôles dont le nombre, les modalités, voire l'existence, étaient mis en cause par les déclarations de divers responsables professionnels, ou par les exploitants au travers de "sites Internet", avec parfois l'appui de certains élus locaux. Le drame survenu à l'automne 2004, avec la mort d'une contrôleur du travail et d'un contrôleur de la Mutualité Sociale Agricole, a révélé les risques de ce durcissement.

Face à cette situation, l'examen des mesures à prendre pour protéger les contrôleurs et leur permettre à la fois de prévenir l'apparition de situations conflictuelles, et d'y faire face le cas échéant, était engagé par ailleurs sous l'égide du Comité d'Hygiène et de Sécurité Ministériel.

La mission était invitée pour sa part, avant la mise en œuvre de la conditionnalité début 2005, à analyser l'ensemble des contrôles réalisés par les services du ministère et les établissements publics sous tutelle et à faire des propositions en vue d'une meilleure organisation desdits contrôles, avec pour objectif notamment d'éviter l'émergence de désagréments injustifiés dans le déroulement des visites chez les exploitants.

Le recensement des différents contrôles a fait apparaître : d'abord que ceux-ci (y compris les contrôles fiscaux et ceux concernant la législation du travail) avaient entraîné, en 2004, environ 140.000 visites d'exploitations, soit en

moyenne une visite tous les quatre ans, et une tous les trois ans si l'on rapporte ce total aux seules exploitations "professionnelles" ; ensuite que ce nombre total de visites devait normalement diminuer en 2005, malgré la mise en œuvre des contrôles de conditionnalité, en raison du caractère exceptionnellement élevé de certains des taux de contrôle appliqués en 2004. Ces éléments confirment que le problème de la "pression de contrôle" exercée sur les exploitations n'est pas un problème général. Mais les données disponibles ne permettaient pas de mesurer la concentration possible des contrôles sur certaines catégories d'exploitations cumulant divers régimes d'aide ou figurant assez systématiquement dans les échantillons à contrôler déterminés par "analyse de risques", ni la répétition des contrôles, d'une année sur l'autre, chez les mêmes exploitants.

La mission a recommandé la mise en place rapide d'un fichier central, rassemblant les principales informations gérées par les différents systèmes informatiques de gestion des contrôles, qui apparaissait désormais possible dans le cadre du schéma d'organisation des systèmes d'information¹. Un tel fichier est en effet nécessaire à la fois pour mesurer précisément les phénomènes de concentration et de répétition des contrôles et pour essayer de les limiter. Elle recommandait par ailleurs que soient mises en œuvre diverses dispositions, détaillées dans le rapport, visant : d'abord à "sécuriser" les exploitants en complétant les efforts déjà faits pour leur fournir une information complète sur leurs obligations et sur les

¹ Cette mise en place a fait ensuite l'objet de la mission "gestion informatique de l'organisation des contrôles", confiée à Jean-Claude MICHEL (voir page 45)

3 MISSIONS TEMPORAIRES**3.1 MISSIONS D'AUDIT ET D'INSPECTION GÉNÉRALE**

éléments susceptibles d'être contrôlés ; ensuite à perturber le moins possible le fonctionnement des exploitations en recherchant un meilleur équilibre entre le nombre des visites et leurs durées, en limitant au minimum indispensable les contrôles inopinés et en concentrant les contrôles sur les exploitations qui au-

raient révélé auparavant des irrégularités diverses ; enfin à améliorer les relations avec les exploitants au moment des contrôles en organisant la circulation de l'information entre services de contrôle, sous la responsabilité des DDAF, sans attendre que l'outil informatique soit disponible.

Demande d'augmentation du contingent fiscal octroyé à la France pour les rhums des DOM

Louis LAUGA, Inspecteur général de l'agriculture.

En juillet 2002, la Commission européenne a accepté la reconduction du régime fiscal préférentiel touchant les rhums des DOM (départements d'outre-mer), jusqu'en 2009.

Cette dérogation permet l'application d'un droit d'accise inférieur au taux plein du droit d'accise applicable à l'alcool éthylique. Cette mesure permet à la France de commercialiser 90 000 hectolitres d'alcool pur (HAP) avec une fiscalité allégée.

Ce volume de 90 000 HAP a été atteint en 2004. De ce fait, le Conseil interprofessionnel du rhum traditionnel des DOM (Martinique, Réunion, Guadeloupe et Guyane) a demandé une augmentation du contingent fiscal de 30 000 HAP.

Le rapport est favorable à cette demande. Il se base sur les dérogations déjà accep-

tées par la Commission au titre du déséquilibre économique et social des Régions Ultra Périphériques françaises (RUP) par rapport à la moyenne des régions de l'Union Européenne.

L'affectation des 30 000 HAP supplémentaires permettrait de rééquilibrer, au profit de la Guadeloupe et de la Guyane, le contingent de rhum agricole et ainsi de corriger les attributions antérieures caractérisées par un faible volume de production de rhum agricole autorisé comparé au contingent de rhum agricole attribué à la Martinique et à la Réunion.

D'autre part, cette production supplémentaire faciliterait l'amortissement des importants investissements réalisés par les distilleries pour répondre aux normes européennes en matière de qualité et de respect de l'environnement.

3.1 MISSIONS D'AUDIT ET D'INSPECTION GÉNÉRALE

Les soutiens publics aux agriculteurs pluriactifs des zones défavorisées : l'exemple de l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN)

Annie BENAROUS, Inspectrice de l'agriculture, Marianne CANAL, Ingénieur général du génie rural, des eaux et forêts, Jean-Claude MARSEILLE, Ingénieur général du génie rural, des eaux et forêts

Les conditions actuelles d'attribution des aides agricoles aux exploitants pluriactifs des zones défavorisées, et tout particulièrement de l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN), ne prennent pas suffisamment en compte leur contribution au développement des territoires. Une typologie des exploitants agricoles pluriactifs ainsi que des propositions d'aménagement de la réglementation pour que soit mieux reconnu le rôle des pluriactifs dans la gestion de l'espace, ont été étudiées par le rapport.

« Bien que longtemps contestée, voire marginalisée, face au modèle productiviste dominant, l'agriculture pluriactive a bien résisté. »

Bien que longtemps contestée, voire marginalisée, face au modèle productiviste dominant, l'agriculture pluriactive a bien résisté. Le dernier recensement agricole du SCEES (Service central des enquêtes et études statistiques) de 2000 témoigne de la réalité du phénomène : 20% des exploitations sont pluriactives ; la proportion de chefs d'exploitation reste stable depuis une quinzaine d'années (20%) ; et le nombre de ménages pluriactifs est en augmentation (35%). La reconnaissance récente de la multifonctionnalité de l'agriculture et l'appui dont bénéficie le développement rural au niveau communautaire devraient favoriser une nouvelle approche de la pluriactivité.

Les politiques ont été hésitantes vis-à-vis de ces modes de production « atypiques ». L'absence de statut unique de la pluriactivité, malgré l'introduction d'ajustements successifs, en est une illustration.

Quant aux conditions d'attribution des aides agricoles, elles présentent certaines

incohérences : alors que les agriculteurs pluriactifs ont accès aux aides PAC (politique agricole commune) (1^{er} pilier) au même titre que tout exploitant agricole, le versement de l'ICHN, par exemple -aide réservée aux seules zones défavorisées et destinée, notamment depuis la réforme de 1999, à faciliter la gestion des espaces difficiles- est soumis à des restrictions portant sur les revenus non agricoles dont les montants autorisés, définis par circulaire, sont plafonnés et varient selon les zones concernées. Aucune obligation ne figure pourtant à ce sujet dans la réglementation communautaire.

Le bilan de la campagne ICHN 2004 fourni par le CNASEA (Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles) a permis, pour la première fois, de disposer de données sur les pluriactifs bénéficiaires de l'aide et de dégager des faits instructifs.

Sur plus de 120 000 chefs d'exploitation bénéficiaires, associés compris, 28% sont des pluriactifs, dont 17% sont pluriactifs « à titre principal » et 11% « à titre secondaire. » La proportion des pluriactifs est plus forte en zone de montagne (33%) et de haute montagne (50%).

Les pluriactifs agriculteurs « à titre secondaire » sont très représentés en zone de montagne (42%) et de haute montagne (73%). Dans cette dernière région d'altitude, leur nombre est trois fois plus élevé que celui des pluriactifs « à titre principal. »

70% de l'ensemble des pluriactifs, quelle que soit la catégorie à laquelle ils appartiennent, déclarent des surfaces de 10 à 100 hectares, élément qui confirme leur

3 MISSIONS TEMPORAIRES**3.1 MISSIONS D'AUDIT ET D'INSPECTION GÉNÉRALE**

rôle dans la gestion de l'espace. Par ailleurs, les revenus professionnels des pluriactifs sont, dans 80 à 90% des cas, égaux ou inférieurs à 1 SMIC ½.

Ainsi, malgré les restrictions réglementaires, les conditions d'attribution actuelles de l'ICHN permettent à des proportions non négligeables d'agriculteurs pluriactifs de percevoir cette aide, notamment en zone de montagne et de haute montagne.

Pour élargir encore l'impact de cette mesure auprès des agriculteurs pluriactifs actuellement non bénéficiaires de l'ICHN, la suppression des conditions de revenus peut être envisagée (les autres conditions d'éligibilité étant maintenues pour éviter toute dérive). L'impact de cette disposition ne peut malheureusement pas être calculé avec précision car aucune donnée sur les pluriactifs n'est disponible, ce qui est assez révélateur du « retard » pris dans le suivi de ce type d'activité.

Pour tenter malgré tout de disposer d'estimations, la mission a fait rechercher, à partir des fichiers de gestion des aides PAC, les éleveurs répondant aux critères de base énoncés par la circulaire (3 ha de SAU, 3 UGB, chargement à l'hectare autorisé, etc.) et non bénéficiaires de l'ICHN en 2004. Plus de 15 000 nouveaux exploitants ont été recensés, situés pour 73% d'entre eux dans les zones défavorisées simples (80% si l'on ajoute les zones de Piémont). Dans une approche « massif de montagne », plus de 8 000 exploitants nouveaux seraient concernés.

Ces résultats doivent être pris avec précaution, compte tenu des difficultés évoquées ci-dessus et des aléas liés à ce type d'exercice (seuls les éleveurs connus des services ont pu être comptabilisés, mais sans indication sur le niveau de ressources).

Malgré ces incertitudes, si l'on retient comme hypothèse de travail une augmentation de l'ordre de 15 000 nouveaux bénéficiaires (15% supplémentaires par rapport à l'année 2004), l'impact financier (calculé sur la base du coût moyen 2004 des dossiers selon les zones) serait de l'ordre de 43 millions €, ce qui représente 9 à 10% de l'enveloppe actuelle.

Propositions

S'acheminer vers la suppression de toute référence aux revenus pour l'attribution de l'ICHN (impact budgétaire estimé, de l'ordre de 9 à 10 % de l'enveloppe actuelle, pour 15 000 bénéficiaires environ).

En cas d'application progressive de cette décision, donner la priorité aux zones de montagne et de haute montagne -compte tenu de la fragilité spécifique de ces territoires d'altitude- l'impact financier serait, dans ce cas, de l'ordre de 6 millions € (+ 2%) pour un millier de bénéficiaires. Indépendamment des négociations en cours sur le futur Fonds européen pour le développement rural, le FEADER, la notification à la Commission pourrait d'ores et déjà être présentée sur la base de l'article 15 du règlement communautaire de développement rural.

Par ailleurs, il serait utile de créer une banque de données sur la pluriactivité et de suggérer à la DATAR (Délégation à l'aménagement du territoire) que le futur observatoire des métiers de la montagne, en cours de création, intègre le suivi de la pluriactivité.

Enfin, le projet de loi d'orientation agricole pourrait être l'occasion d'harmoniser et de simplifier le statut de la pluriactivité.

« Il serait utile que le futur observatoire des métiers de la montagne intègre le suivi de la pluriactivité »

Inventaire des crédits dédiés aux études et les nouvelles modalités d'évaluation

Michel BERTIN, Ingénieur général du génie rural, des eaux et forêts, Patrick LE BAIL, Inspecteur général de la santé publique vétérinaire, Jean Claude MICHEL, Inspecteur général de l'agriculture.

Depuis 1987, le COPERCI est chargé, au titre de ses missions permanentes, d'une évaluation des études à l'entreprise. Quand elle a été instituée cette procédure avait pour objectif de veiller à la bonne utilisation des crédits publics. Avec le temps, cette procédure -qui consistait à porter une appréciation qualitative sur la programmation, la réalisation et la valorisation des études- s'est transformée en une procédure un peu routinière et partielle puisqu'elle ne porte que sur les crédits du chapitre 37-11.

« Proposer des évolutions dans la procédure d'évaluation prenant davantage en compte, en matière de programmation, les besoins d'anticipation et de prospective »

En 2004, le COPERCI a suggéré au cabinet de lui confier une mission d'ensemble pour :

- réaliser un inventaire exhaustif des financements budgétaires par les directions et services d'administration centrale et par les Offices d'intervention. Cet inventaire devait comporter un recensement sur une période de 3 à 4 ans ;
- proposer des évolutions dans la procédure d'évaluation, permettant d'intégrer l'ensemble des études réalisées et prenant davantage en compte, en matière de programmation, les besoins d'anticipation et de prospective.

Au cours de cette mission toutes les directions et services d'administration centrale et les Offices d'intervention (Onivins, Onilait, Ofimer, Odeadom, Oniflhor, Ofival, Onic-Oniol-Firs, Onippam) ont été interrogés. A cette occasion ont été recensés les différents types d'études : études économiques à caractère prospectif et stratégique, études économiques, études technico-économiques, études socio-économiques, panels, audits.

Le constat

De 2001 à 2005, les crédits destinés aux études programmées sont passés de 1,025 M€ à 0,542 M€. Cependant, ces crédits ne représentent qu'une faible partie des crédits consacrés aux études.

Ainsi, au cours de cette même période la DPEI a consacré 2 M€ pour l'amélioration génétique animale, 2,4 M€ pour la sélection végétale et 4,8 M€ pour les contrats de branche. La DGAL, quant à elle, a consacré 1,7 M€ pour la santé végétale, 7,5 M€ pour la santé animale et 3,1 M€ pour l'alimentation.

Pour les Offices, les crédits consacrés aux études se sont élevés à 9,6 M€ en 2000 et à 8,6 M€ en 2003. Ces programmes d'études engagés par les Offices ne font l'objet d'aucune validation par la DPEI. Pour l'année 2003, cette répartition est la suivante : Ofival 5 M€, Oniflhor 1,7 M€, Onilait 0,6 M€ et Onippam 0,023 M€. Les études économiques représentant 4,3 M€ (études techniques 1,8 M€ et panels 1,7 M€). Globalement, sur la période, les crédits ont enregistré une diminution quasi constante de 6% en moyenne.

Les propositions

Quatre propositions ont été formulées :

1. Renforcer la conduite des études à caractère prospectif et/ou stratégique à partir des crédits du chapitre 37-11 en privilégiant, pour les études techniques ou l'intervention de consultant, d'autres sources de financement.
2. Améliorer le rôle de coordination de la DPEI à l'égard des Offices dans la logique du rattachement de la sous-direction des études et de la prospec-

3 MISSIONS TEMPORAIRES**3.1 MISSIONS D'AUDIT ET D'INSPECTION GÉNÉRALE**

- tive à cette direction.
3. Eviter, en dépit de la nécessité de maîtriser la dépense publique, de faire des crédits destinés aux études une variable d'ajustement budgétaire.
 4. Renforcer le rôle du COPERCI en matière de programmation et d'évaluation des études pour tenir compte des objectifs et des indicateurs figurant au programme 4.

Il est proposé, en outre, que l'ensemble des études programmées ou non programmées par les DAC (Directions d'administrations centrales), et les études à caractère stratégique et/ou prospectif conduites par les Offices, donnent lieu à évaluation de la part du COPERCI, qui pourrait faire appel en tant que de besoin aux corps d'inspection des Offices dans le cadre d'un plan annuel d'action et d'évaluation.

En ce qui concerne la participation du COPERCI au comité de pilotage des études qui sont par ailleurs évaluées par ce-

lui-ci, la mission a estimé que pour éviter tout problème déontologique et afin de répondre au principe de qualité qui conduit à la séparation des fonctions d'audit et de conseil, il convenait que soit répertoriés annuellement au sein du COPERCI les fonctionnaires appelés à l'évaluation.

Bien entendu, l'intégration des études conduites par les Offices dans le champ désormais unique des études ministérielles, et la participation des corps d'inspection des Offices aux évaluations pilotées par le COPERCI, conduisent naturellement la mission à recommander la participation des Offices à l'intégralité de la procédure des études (définition des objectifs stratégiques, participation au comité des études, etc.)

La fonction de secrétariat et de contrôle de la prévention dans les services ITEPSA

Françoise THEVENON-LE MORVAN, Inspectrice de l'agriculture, Mireille RIOU CANALS, Inspectrice générale de l'agriculture, Hervé GOUTALIER, Ingénieur général du génie rural, des eaux et forêts, Yvonne RIVIERE, Ingénieur général du génie rural, des eaux et forêts

Les 303 équivalents temps plein (ETP) mis à la disposition des services d'ITEPSA (Inspection du travail, de l'emploi et de la politique sociale agricoles) par les caisses de mutualité sociale agricole (MSA) en 2004 (302 en 2003 et 321 en 2002) pour effectuer des tâches de secrétariat ne sont, pour une partie d'entre eux et dans des proportions diverses, pas occupés à temps plein à la mission au titre de laquelle ils ont été recrutés ou affectés.

Cette mission est, pour le CDPSA (Comité départemental des prestations sociales agricoles) sans consistance puisqu'elle requiert par an le travail de 3,82

ETP France entière, et ce faisant sert indûment de support à des frais de fonctionnement attribués aux services à ce titre.

Aujourd'hui, les agents mis à disposition dans les services de l'ITEPSA, et qui exercent en réalité des tâches «Etat» (c'est à dire essentiellement protection sociale hors CDPSA, emploi et législation du travail) représentent 180 ETP.

Cette situation, qui comporte bien des irrégularités dont certaines doivent être rapidement apurées, ne peut trouver une solution naturelle dans les départs à la retraite et nécessite en corollaire, la création d'un nombre identique d'emplois par l'Etat.

3 MISSIONS TEMPORAIRES

3.1 MISSIONS D'AUDIT ET D'INSPECTION GÉNÉRALE

« D'une façon générale, les recrutements d'agents, pour lesquels des corps de fonctionnaires équivalents existent, ne doivent plus être pourvus par des mises à disposition »

La situation des CDPSA est celle qui engendre l'irrégularité la plus caractérisée ; il est nécessaire de la traiter d'une part en mettant fin aux renouvellements de secrétaires CDPSA ainsi qu'au versement des dotations de fonctionnement CDPSA, et d'autre part en arrêtant un plan pluriannuel négocié utilisant toutes les possibilités de redéploiement. D'une façon générale, les recrutements d'agents -pour lesquels des corps de fonctionnaires équivalents existent- ne doivent plus être pourvus par des mises à disposition.

Les contrats de mises à disposition doivent être peu à peu assainis de façon à ce que leur contenu, en termes de missions et de temps de travail, corresponde à la réalité des tâches et soit juridiquement fondé. A cet égard, les contrats des personnels de centrale mis à disposition par la MSA doivent faire rapidement l'objet d'un examen individuel. La convention nationale de remboursement devrait être modifiée en conséquence.

L'assainissement de la situation est conditionné au suivi régulier et conjoint

des effectifs des secrétariats des SITEPSA (Service de l'Inspection du travail, de l'emploi et de la politique sociale agricoles) par la DGA et la DGCAF dans le cadre d'un véritable dialogue de gestion avec les services. L'ensemble des moyens et des besoins en personnel sera objectivé pour permettre d'optimiser l'allocation des ressources.

A terme, ne subsisteraient que les mises à disposition prévues par la loi et financées par le régime, soit une centaine d'ETP, toutes missions confondues. En fonction des situations locales, au fur et à mesure de la réorganisation et des départs d'agents mis à disposition, certaines créations d'emploi seront nécessaires. Dans l'intervalle, pour gérer au mieux l'existant, deux hypothèses restent possibles : la première, soucieuse des obligations de l'Etat, combinerait départs négociés, départs à la retraite et remboursement complet, la deuxième maintiendrait le remboursement forfaitaire actuel de sorte que les reclassements des agents concernés par la MSA pourraient s'en trouver accélérés.

Organisation et coûts de formations dispensées à l'ENGREF et à l'ENSV

Jean de LA VILLOSOYE, Inspecteur de l'agriculture, Jean-Claude GIRAUD, Ingénieur général du génie rural, des eaux et forêts, Bernard GUEGUEN, Inspecteur général de la santé publique vétérinaire.

L'ENGREF (Ecole nationale du génie rural, des eaux et forêts) et l'ENSV (Ecole nationale des services vétérinaires) disposent de nombreux points forts parmi lesquels peuvent être cités le très bon niveau de recrutement, la qualité de la formation, l'insertion professionnelle des étudiants et une formation continue reconnue.

Cependant, il faut mentionner pour l'ENGREF certains points faibles qui peuvent se résumer ainsi : des moyens humains et matériels sur-dimensionnés,

une absence de conseil de perfectionnement, une prise en compte insuffisante des contraintes internationales, une recherche trop dispersée. Elle partage avec l'ENSV un manque de lisibilité des diplômes au regard du cursus européen (LMD : Licence master doctorat) et une absence de programmation du recrutement des effectifs des fonctionnaires qu'elles forment. Enfin, pour l'ENSV il faut souligner sa très petite taille, l'absence de structure de recherche et l'insuffisance des relations avec l'ENGREF.

3 MISSIONS TEMPORAIRES

3.1 MISSIONS D'AUDIT ET D'INSPECTION GÉNÉRALE

Conclusions et recommandations

L'ENSV doit trouver une solution à l'essentiel de ses difficultés en se rapprochant de l'ENGREF et en spécialisant le site de Lyon dans la formation continue.

L'ENGREF doit avant tout se doter d'une instance de réflexion de type « groupe miroir ». Elle doit également se doter d'une comptabilité analytique. Son organisation générale doit être revue sans remettre en cause les formations dispensées : les antennes de Clermont-Ferrand, de Montpellier et de Kourou doivent être intégrées dans les pôles de compétences locaux avec la mise en œuvre d'une démarche qui existe déjà avec l'ENESAD (Etablissement national d'enseignement supérieur agronomique de Dijon). Parallèlement, l'Arboretum des Barres doit être rattaché à l'EPLEFPA (Etablissement public local d'enseignement et de formation professionnelle agricoles) de Montargis avec, si besoin, une démarche contractuelle du même

type que la précédente. Une réflexion approfondie sur le devenir de la FIF – ENGREF (formation des ingénieurs forestiers à l'ENGREF) doit être conduite avec divers scenarii possibles, la mission privilégiant la création d'un EPA (Etablissement public national à caractère administratif).

En matière d'implications internationales, le nombre des étudiants et le nombre des intervenants de haut niveau doit être considérablement accru avec un accroissement significatif des stages d'étudiant à l'étranger. Parallèlement, il faut atteindre le niveau de formations de type Ph D (philosophical degree) technologique, à défaut de diplômes reconnus au niveau international.

Enfin, la recherche doit trouver une nouvelle impulsion en renforçant et en spécialisant les moyens de l'ENGREF tout en portant progressivement à 50% le nombre de doctorants parmi les élèves.

« Un contexte difficile oblige ENGREF et ENSV à se rapprocher pour se concentrer sur leurs cœurs de métier avec une meilleure implication internationale confortant le niveau LMD »

Évaluation de la promotion collective agricole

Michel DESCHAMPS, Inspecteur général de l'agriculture, Maurice FENETRE, Ingénieur général du génie rural, des eaux et forêts, Jean-Jacques RENAULT, Inspecteur général de l'agriculture.

En application des articles L. 992-3 et L. 992-1 du code du travail, le ministère de l'agriculture apporte une aide à la formation des exploitants, salariés des exploitations, aides familiaux, salariés et non-salariés des secteurs para-agricoles et agroalimentaires, appelés à exercer des responsabilités dans des organisations syndicales ou professionnelles.

Les organisations bénéficiaires les plus représentatives sont attachées à un dispositif dont leurs responsables sont très souvent issus. Elles considèrent que les objectifs et les valeurs de la « promotion collective agricole » ont conservé toute leur pertinence alors même que la formation à l'engagement collectif apparaît plus que jamais comme une nécessité et un défi.

Elles souhaitent une confirmation de la

volonté politique qui a présidé à l'installation du dispositif en 1959 ainsi qu'à une remise à plat d'un dispositif d'encadrement administratif qui leur apparaît totalement obsolète.

La gestion et le fonctionnement du dispositif apparaissent, en fait, particulièrement erratiques. L'observation, les analyses, les entretiens et auditions réalisés ont mis à jour plusieurs anomalies ou dysfonctionnements :

- Faiblesse du support réglementaire et administratif ;
- non observation de plusieurs dispositions essentielles fixées par les textes ou par les conventions bilatérales, quant à l'éligibilité du public concerné et des actions de formation conduites ;

« La formation à l'engagement collectif apparaît plus que jamais comme une nécessité et un défi »

3 MISSIONS TEMPORAIRES

3.1 MISSIONS D'AUDIT ET D'INSPECTION GÉNÉRALE

- absence des documents exigibles pour une majorité des organisations bénéficiaires ;
- utilisation des crédits alloués pour des actions de formation de responsables non-agricoles, pour des actions d'animation rurale, voire pour le fonctionnement interne de certaines organisations ;
- absence de suivi des dossiers, de contrôle de l'utilisation de l'argent public et d'évaluation globale du dispositif par la tutelle administrative.

En l'état actuel, le ministère n'est pas en mesure de contrôler l'effectivité des actions de promotion collective qu'il finance, de contrôler la conformité de ces actions et des publics formés avec les dispositions réglementaires, de porter un jugement sur l'impact de ces actions. Sur la base des constats établis, la mission préconise :

- une implication affichée du Ministre et du Cabinet, concrétisée notamment par l'adoption d'un décret général d'organisation, pris en application de l'article L. 992-3 ;
- le recentrage du dispositif sur les organisations professionnelles et syndicales représentatives, avec l'adoption

de critères permettant de répartir les aides allouées sur des bases plus objectives et plus transparentes ;

- la mise en place de conditions précises d'entrée dans le dispositif, s'appliquant dès l'adoption du décret et basées principalement sur le volume d'heures de formation effectuées, en incitant ainsi au regroupement des petites organisations ;
- la signature de conventions triennales, favorisant la planification des actions et conformes aux instructions du Premier ministre ;
- le relèvement du forfait journalier théorique, selon des modalités rapprochant des coûts réels et favorisant l'allongement des sessions de formation ;
- la mise en œuvre d'un contrôle effectif de l'utilisation de l'aide publique, confié au COPERCI, facilité par la clarification des engagements et des documents exigibles ;
- l'organisation d'une évaluation qualitative périodique du dispositif, confiée à un organisme scientifique et complétant les actions d'auto-évaluation, conduites par les organisations bénéficiaires et qu'il convient d'encourager.

Gestion informatique de l'organisation des contrôles dans les exploitations agricoles

Jean-Claude MICHEL, Inspecteur général de l'agriculture

Dans un contexte où les relations avec les exploitants agricoles ont enregistré un durcissement à propos des contrôles dont le nombre et les modalités sont contestés, le rapport COPERCI sur « l'amélioration des contrôles dans les exploitations agricoles » (cf. p. 37) a préconisé que les services et les établissements publics concernés se coordonnent au niveau départemental sous la respon-

sabilité des directeurs départementaux de l'agriculture et de la forêt pour harmoniser leurs plans de contrôle, faire circuler l'information pertinente entre les contrôleurs.

L'Inspection générale de l'agriculture a donc été chargée d'une mission sur la faisabilité de créer les moyens informatiques nécessaires à une meilleure gestion de l'organisation des contrôles.

3 MISSIONS TEMPORAIRES

3.1 MISSIONS D'AUDIT ET D'INSPECTION GÉNÉRALE

Cet outil, prenant appui sur la Base de Données Nationale des Usagers (BDNU) est appelé à favoriser une rationalisation des moyens informatiques existants, à permettre aux services et établissements publics de mieux se coordonner pour l'organisation de leur contrôles et à offrir aux directions d'administration centrale un moyen de suivi en continu de la réalisation des contrôles.

Le directeur départemental de l'agriculture et de la forêt, sous l'autorité du préfet, a en effet une responsabilité générale de coordination au niveau départemental des contrôles sur place relatifs à l'attribution des aides. A ce titre, il prépare, avec les organismes de contrôle, la campagne de contrôle, indique aux organismes de contrôle le nombre d'exploitations à contrôler et il s'assure :

- de la limitation du nombre de visites sur une même exploitation ;
- de la bonne répartition dans le temps des différents contrôles (conditionnalité, police de l'eau, police des Inspections des installations classées pour la protection de l'environnement...) effectués sur une même exploitation au titre des réglementations visées par la conditionnalité ;
- du caractère exceptionnel des contrôles menés sur deux ou trois domaines au titre de la conditionnalité.

Cependant, le nombre de contrôles à organiser annuellement, leur typologie, la variété des organismes qui en ont l'initiative, ne permettent pas d'offrir spontanément aux DDAF, autorités coordinatrices des contrôles, une vision exhaustive et instantanée de la situation d'une exploitation agricole donnée.

Les DDAF souhaitent disposer d'un outil d'aide à la décision pour jouer efficacement leur mission de coordination. Cet outil doit répondre également à la nécessaire information des autres acteurs des contrôles (DDSV et établissements publics notamment), et au besoin de suivi des directions d'administration centrale et de la DPEI en particulier.

Deux systèmes informatiques se sont révélés en compétition pour répondre à l'attente exprimée :

- le SID, présenté par la SDSI
- le système de production ONILAIT.

Recommendations

Compte tenu des informations recueillies, la mission a préconisé l'alternative suivante :

1. si l'impératif majeur du ministère est de disposer au 1^{er} janvier 2006 d'un système de pilotage au bénéfice de l'Autorité coordinatrice des contrôles (ACC) il convient de privilégier la solution proposée par l'ONILAIT qui repose sur un système de production opérationnel,
2. si l'impératif du ministère est de disposer d'un système conforme aux spécificités du schéma directeur informatique (V3) et à l'urbanisation des systèmes telles que préconisées par la SDSI, il convient de retenir la solution du SID. Cependant le caractère novateur et expérimental du projet et l'absence de référence opérationnelle à ce jour ne semblent pas permettre de garantir la tenue du calendrier du 1^{er} janvier 2006.

« Permettre aux services et établissements publics de mieux se coordonner pour l'organisation de leur contrôles »

La mission toutefois, compte tenu du caractère stratégique de ce projet, estime que quel que soit le projet retenu sa maîtrise d'ouvrage doit être confiée à la sous-direction de la modernisation et des services de la DGA (SDMS/DGA).

La maîtrise d'ouvrage devrait en effet engager une réflexion pour définir d'une part, les conditions dans lesquelles les autres organismes intervenant sur les exploitations agricoles (MSA, Douanes, DDCCRF,...) pourront avoir accès aux informations du système de pilotage pour organiser leurs propres contrôles, et d'autre part, les modalités à mettre en place (conventions nationales ou accords locaux) pour que ces organismes acceptent de fournir (procédure, calendrier, contenu) une information (a posteriori) sur les contrôles qu'ils effectuent.

La mission a recommandé enfin que les arbitrages nécessaires soient effectivement rendus pour que les moyens budgétaires et humains appropriés soient mis en place afin que le délai opérationnel du 1^{er} janvier 2006 soit tenu.

La gestion des races de l'espèce canine

François DURAND, Inspecteur général de la santé publique vétérinaire, Jean-François CHARY, Inspecteur général de l'agriculture

« La filière canine, c'est un chiffre d'affaires estimé à 3,9 milliards d'euros, 27 000 emplois et plus de 10 000 bénévoles militants. »

La filière canine en France, c'est d'abord 8,6 millions de chiens répartis dans 27% des foyers de notre pays. C'est le premier effectif en Europe. 15 % d'entre eux ont un pedigree et sont donc inscrits au livre généalogique canin, le LOF (Livre des origines français). Cette élite constitue le socle de la qualité de l'élevage français. La filière canine, c'est également un chiffre d'affaires estimé à 3,9 milliards d'euros et c'est aussi environ 27 000 emplois et plus de 10 000 bénévoles militants.

L'Etat, plus précisément le ministère de l'agriculture, est responsable de l'organisation de la génétique animale dont il délégue la gestion à des organisations diverses selon les espèces. Il a confié à la Société centrale canine (SCC) la tenue du LOF, délégation qualifiée de service public administratif par la jurisprudence administrative. La tenue du LOF est assimilée à la notion de gestion des races canines ou de génétique canine. La SCC est également délégataire de la gestion du Fichier national canin, base de données dépositaire de l'identité de tous les chiens, qu'ils appartiennent ou non au LOF.

La SCC fédère et affilie les clubs de race et les sociétés canines régionales. Les premiers représentent et gèrent avec la SCC une ou plusieurs races. Les secondes bénéficient d'une exclusivité territoriale pour l'organisation d'expositions et de concours ainsi que pour l'affiliation des clubs d'utilisation.

Cet ensemble associatif, qui compte plus d'une centaine de milliers d'adhérents,

souffre d'une contestation interne importante caractérisée notamment par une fréquence de litiges inhabituelle. Cette situation trouve en particulier ses origines dans des statuts et règlements archaïques favorisant l'oligarchie et des pratiques critiquables. Ces défauts fragilisent l'autorité normalement fondée sur la légitimité. On constate par ailleurs l'absence d'une politique clairement définie en matière de gestion des races ainsi qu'une dévaluation des signes de qualité (pedigrees, affixe, classements...) garantis normalement par la SCC.

Le ministère de l'agriculture, qui au nom de l'Etat, est responsable de la délégation, assure en fait une tutelle insuffisante, voire inexistante.

L'enjeu de la gestion des races canines est clair : doter la France d'une organisation à la hauteur de la qualité et de l'importance de son effectif. Les propositions du rapport supposent que les pouvoirs publics, sans dépenses supplémentaires, manifestent à la fois intérêt et autorité sur ce défi.

Elles visent d'abord la SCC qui doit améliorer sa gestion associative en modernisant statuts et pratiques, notamment en limitant le champ de qualification des juges et les cumuls de fonctions. Elles ont également pour but de dynamiser la gestion technique des races en contractualisant la politique avec les clubs.

Les propositions concernent ensuite le ministère de l'agriculture. Les pouvoirs publics doivent encadrer la délégation grâce à un cahier des charges approprié et à des contrats d'objectifs périodiques.

3 MISSIONS TEMPORAIRES**3.1 MISSIONS D'AUDIT ET D'INSPECTION GÉNÉRALE**

Un délégué ministériel devra assurer une liaison harmonieuse. Une commission de suivi assurera le contrôle du bon fonctionnement de la délégation. La tutelle gagnera alors en efficacité en devenant partenariale.

Par ailleurs, un institut du chien fédérant l'ensemble des acteurs de la production canine devrait être mis en place pour donner à cette filière la structuration dont elle manque et lui insuffler le dynamisme qu'elle réclame.

Plan de prévention et de gestion des risques sanitaires en Corse

Christian DUBREUIL, Inspecteur général de l'agriculture, Dominique REPIQUET, Inspecteur général de la santé publique vétérinaire

48

La Corse, bien qu'étant une île, révèle la présence de nombreuses maladies chez les diverses espèces animales de production. Ces pathologies sont soit endémiques, soit « importées » lors de l'introduction d'animaux, soit consécutives à l'arrivée de vecteurs animaux réservoirs de maladies exotiques précédemment localisées dans le sud du bassin méditerranéen.

Ces pathologies obèrent la rentabilité de l'élevage, soit directement, soit au niveau de la valorisation de ses produits. Les acteurs professionnels locaux et nationaux ont pris conscience du problème. La collectivité territoriale, dans sa délibération du 22 mars 2002, a manifesté sa volonté de participer à une politique de maîtrise des risques sanitaires. La profession agricole a introduit un volet sanitaire dans son projet de plan de relance agricole présenté en juillet 2003.

Ces éléments sont à l'origine de la demande du ministre chargé de l'agriculture de l'envoi d'une mission du COPERCI « pouvant concourir à l'élaboration concertée d'un plan de prévention et de gestion des risques sanitaires en Corse. » Un plan de maîtrise des risques sanitaires comporte plusieurs volets :

- Structuration des intervenants dans le domaine sanitaire autour d'une Fédération régionale des groupements de défense sanitaire du bétail (FRGDSB), capable :
 - sur le plan collectif, de collaborer à

la définition de la politique sanitaire,

- sur le plan individuel d'apporter une information scientifique et technique aux éleveurs en leur délivrant des conseils appropriés,
 - sur le plan financier, de les aider en constituant une caisse mutuelle prise en charge par les éleveurs et complétée par les collectivités territoriales.
- Mise en place d'une identification performante des animaux, en optimisant le fonctionnement des structures, notamment par la mise en place d'un établissement régional de l'élevage, et peut-être à terme en déléguant la mission à la FRGDSB de Corse.
 - Réalisation d'un maillage d'abattoirs en tenant compte des spécificités locales (difficultés d'accès, temps de trajet), mettre aux normes communautaires les équipements existants, améliorer leur fonctionnement, ceci afin d'assurer l'abattage et l'inspection de tous les animaux consommés.
 - Mettre en place le service public de l'équarrissage réalisant la collecte des déchets d'abattoirs, des ateliers et des cadavres afin de limiter les risques de dissémination des maladies.

Les premières étapes commencent à se réaliser : la FRGDSB de Corse a vu le jour, soutenue financièrement par la DGAL, l'abattoir de Ponte-Leccia a effectué ses premiers essais.

Évolution de la Brigade nationale d'enquêtes vétérinaires et phytosanitaires (BNEVP)

Jean NESTOR, Ingénieur général du génie rural, des eaux et forêts, Lilian BERTAUDIERE, Inspecteur général de la santé publique vétérinaire, Jean-François CHARY, Inspecteur général de l'agriculture.

La BNEVP a été créée en 1992 par simple décision ministérielle, afin d'améliorer les suites pénales données aux constats d'infraction et de sensibiliser les parquets à l'importance des questions d'hygiène alimentaire. Cette brigade comporte aujourd'hui 19 agents répartis en 5 sites (Toulouse, Maisons-Alfort, Nantes, Lyon et Limoges).

Rattachée directement à la DGAL (Direction générale de l'alimentation), elle a pour missions principales de participer à la préparation et à l'instruction des dossiers pénaux concernant les trafics d'animaux d'élevage ou de compagnie, de médicaments vétérinaires ou de produits phytosanitaires illégaux, ainsi que les abattages clandestins et, de façon générale, les atteintes à la santé publique et à l'environnement. Elle peut également intervenir en appui aux services départementaux ou participer à diverses enquêtes épidémiologiques ou vétérinaires à caractère technique.

L'état des implantations, du personnel et des moyens de la brigade fait apparaître qu'une part trop grande d'improvisation a présidé à sa mise en place, qui est aujourd'hui devenue préjudiciable à son efficacité. Son éclatement en 5 implantations, le rattachement de son personnel aux services déconcentrés sans relation avec les implantations réelles, l'absence d'organigramme, de règles écrites de fonctionnement et de procédure, le caractère succinct ou inexistant des documents programmatiques et des comptes rendus d'activité sont autant de carences qui nécessitent une remise en ordre. Cette remise en ordre est d'autant plus

nécessaire que l'évolution de l'organisation interne du ministère, avec la création d'échelons régionaux vétérinaires et d'une Mission d'Audit Interne de l'action technique des services vétérinaires et de la Protection des Végétaux rend caduques certaines des missions antérieures de la brigade. La mise en place de structures de coordination nationales de la Justice (pôles santé des Tribunaux de Paris et Marseille), de la police et de la gendarmerie (Office Central de Lutte contre les Atteintes à l'Environnement et à la Santé Publique) justifie que le MAP (ministère de l'agriculture et de la pêche) réexamine sa stratégie d'insertion et le rôle que peut y jouer la BNEVP.

La mission a considéré que la BNEVP, expérience originale d'insertion d'une structure administrative dans les mécanismes de la procédure pénale, gardait toute sa pertinence :

L'importance croissante des atteintes à la santé publique et à l'environnement, la sensibilité de l'opinion à ces questions, le développement de filières organisées de délinquance justifient que le Ministère se préoccupe plus que jamais des suites pénales de son action régulatrice.

Une structure telle que la BNEVP constitue normalement la réponse la plus efficace en termes de mobilisation de l'ensemble de l'administration et de bonne utilisation des compétences.

Ce choix implique toutefois que la BNEVP soit recentrée sur ses seules missions de préparation des dossiers à caractère pénal, que son insertion administrative soit clarifiée et adaptée au nouveau

3 MISSIONS TEMPORAIRES

3.1 MISSIONS D'AUDIT ET D'INSPECTION GÉNÉRALE

contexte interministériel, et que son fonctionnement soit normalisé.

1. Recentrer la brigade sur sa fonction judiciaire, dans le cadre de la coordination nationale de la lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique. Cette mission justifie un effectif d'une dizaine d'agents opérationnels, incluant l'adjonction de 3 enquêteurs de la protection des végétaux.
2. Clarifier son insertion hiérarchique et son fonctionnement. La brigade doit constituer une cellule administrative de la DGAL, directement rattachée à son directeur ; ses agents doivent être intégrés à l'administration centrale et rassemblés en une implantation géographique unique (Paris de préférence) ; ses règles de fonctionnement devront être précisées et formalisées par écrit.
3. Élucider son fonctionnement judiciaire. La brigade n'a plus vocation à être l'interlocuteur direct des tribunaux et services locaux d'enquête mais doit, sous l'autorité du DGAL, jouer un rôle national en relation avec les nouvelles structures interministérielles. Quelques règles simples doivent permettre de concilier le respect du secret de l'instruction et un fonctionnement administratif normal. En

cas de conflit d'intérêt, le dépôt des agents ou la levée de leurs obligations administratives devra faire l'objet d'une décision explicite de leurs responsables.

4. Utiliser ses compétences en interne, en faisant profiter de son savoir-faire les services déconcentrés de l'inspection vétérinaire et de la protection des végétaux (évolution des risques et des filières de délinquance, méthodes et procédures de lutte) ; tenir compte de son expérience dans la révision des textes législatifs et réglementaires.
5. Promouvoir une concertation interministérielle entre les différents pôles et services chargés de la coordination de la lutte contre les atteintes à la santé publique et à l'environnement. Cette coordination peut prendre la forme de réunions opérationnelles régulières, mais également de manifestations publiques associant chercheurs et praticiens du risque sanitaire et environnemental.

« Recentrer la brigade sur sa fonction judiciaire, dans le cadre de la coordination nationale de la lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique »

La mission tient à insister sur l'importance d'une structure telle que la BNEVP pour l'innovation et l'expérimentation administrative dans le domaine de la répression des atteintes à la sécurité alimentaire et environnementale.

Le financement du régime de protection sociale des non-salariés agricoles

Pierre-Louis BRAS, Inspecteur général des affaires sociales, Hervé LE GALL et Sylviane TETART, Inspecteurs généraux de l'agriculture, Guillaume SARLAT, Inspecteur des finances.

Le régime de protection sociale des non-salariés agricoles accuse en 2004 un déficit de 850 M€ et devrait connaître en 2005 un déficit de 1 638 M€.

Les ressources propres du régime (CSG et cotisations) représentent 17% des dépenses, les recettes de transfert (CNAF,

FSI, FSV) et de compensation 40 %. Le besoin de financement du régime est donc très important (6 558 M€ en 2004 et 6 784 M€ attendus en 2005). Il est en augmentation de 4,33 % par an sur les 10 dernières années.

Toutefois, cette augmentation du besoin de financement ne suffit pas à expliquer

3 MISSIONS TEMPORAIRES

3.1 MISSIONS D'AUDIT ET D'INSPECTION GÉNÉRALE

« A l'horizon 2014, le besoin de financement du régime serait compris entre 7,2 et 8,2 Mds € contre 6,8 en 2005 »

la dégradation du résultat du régime depuis 2004. Celle-ci ne provient pas non plus d'une sous-estimation particulièrement massive des dépenses en loi de finances initiale. Elle résulte de la conjonction du remplacement des recettes TVA par les droits sur les "tabacs", dont le rendement a été inférieur aux prévisions, de la suppression de la subvention d'équilibre et de l'abondement par la C3S (contribution sociale de solidarité des sociétés), et de l'abandon du mécanisme de "cavalerie budgétaire" utilisé depuis 2001 sur la dotation globale hospitalière.

Sur les 10 années à venir, le besoin de financement du régime devrait augmenter à un rythme se situant, selon les hypothèses retenues, entre 0,8 et 2,2 % par an. A l'horizon 2014, le besoin de financement du régime serait compris entre 7,2 et 8,2 Mds € contre 6,8 en 2005. A niveau de taxes affectées constant, le déséquilibre du régime se situerait en 2014 entre 2,1 et 3,1 Mds €.

L'évolution sera toutefois fortement différenciée par branche. Alors que le besoin de financement sur la branche vieillesse se stabilisera à un niveau de l'ordre de 3 Mds €, celui de la branche maladie (3,75 Mds € en 2005) continuera à croître, pour se situer à un niveau compris entre 4,4 Mds € et 5,1 Mds €.

Les marges de manœuvre sur les cotisations, en raison de leur faible poids dans les ressources du régime, ne sont pas à la hauteur du besoin de financement constaté.

Toutefois, en terme d'équité, dès lors que le régime des exploitants agricoles dépend très fortement des solidarités interprofessionnelle et nationale, il importe de s'assurer de l'équivalence de la contribution de la profession agricole par rapport aux autres cotisants. A plus forte raison, un éventuel rapprochement du régime de protection sociale des exploitants agricoles avec un autre régime nécessiterait de s'assurer de la parité des contributions.

En ce qui concerne l'assiette des cotisations, celle-ci est minorée, dans une proportion qui n'a pu être précisément éva-

luée, par le développement des formes sociétaires, ainsi que par le mécanisme de forfait, qui ne représente plus toutefois que 18% du revenu net agricole.

Pour ce qui est de la parité des contributions maladie, la mission conclut à une moindre contribution des exploitants agricoles par rapport aux salariés, sauf pour les agriculteurs soumis à une cotisation minimale. Toutefois, dès lors que seraient prises en compte les exonérations de cotisations dont bénéficient les entreprises, la contribution des salariés au niveau du SMIC devient largement inférieure à celle des exploitants agricoles. Aussi la mission ne conclut-elle pas que la sous-contribution des non salariés agricoles doit se traduire nécessairement par une hausse de prélèvement sur les agriculteurs.

Pour la vieillesse, la mission a procédé à une comparaison des taux de rendement interne entre les salariés et les exploitants agricoles. Elle constate que le régime agricole est à parité pour le SMIC et au-delà, et plus avantageux pour les faibles revenus. La forte proportion, dans le régime des exploitants agricoles, des cotisants qui conservent un revenu très faible voire minimal pendant toute la durée de leur activité professionnelle explique ce résultat.

La mission est consciente de la fragilité de certaines données utilisées dans ses calculs sur la parité. Il serait donc souhaitable de mettre en place une procédure de travail associant les ministères chargés de l'agriculture, de la sécurité sociale et du budget ainsi que la MSA, afin de mettre au point une méthode d'appréciation de l'effort contributif des non-salariés agricoles et les modalités de son actualisation régulière.

Les déficits cumulés s'élèveront à fin 2005 à 4,8 Mds €. Le besoin de trésorerie pourrait donc atteindre environ 5,5 Mds € à fin 2005, compte tenu du besoin courant en gestion.

La question se pose de la prise en charge pérenne de ce besoin de trésorerie induit par les déficits 2003 à 2005. Trois op-

3 MISSIONS TEMPORAIRES**3.1 MISSIONS D'AUDIT ET D'INSPECTION GÉNÉRALE**

tions sont envisageables : le *statu quo*, i.e. le portage de ce découvert de trésorerie par le régime de protection sociale agricole sous la forme d'une ligne de trésorerie, la prise en charge par l'Etat, et la prise en charge par la CADES (caisse d'amortissement de la dette sociale). Le choix entre ces trois options doit s'opérer au regard de deux types de critères : leur coût financier et le respect d'un certain nombre de principes de bonne gestion. En particulier, il serait préjudiciable qu'à cette occasion, on donne, à nouveau, le signe que les déficits des régimes sociaux ont vocation à être systématiquement reportés sur les générations futures.

Enfin, la lettre de mission demandait d'étudier "les moyens de financement pérenne du FFIPSA" et, notamment, d'examiner s'ils devaient relever de la solidarité nationale ou interprofessionnelle. La mission a examiné trois scénarios pour ce qui concerne la maladie.

Dans le premier, le besoin de financement est pris en charge par la solidarité nationale et donc par l'Etat. Ce scénario est le prolongement des pratiques antérieures dans le cadre du BAPSA. Il est conforme à l'organisation classique des régimes de sécurité sociale : une solidarité interprofessionnelle minimale à travers les dispositifs de compensation, une prise en charge des déficits résiduels par la solidarité nationale.

Dans le deuxième scénario, la solidarité interprofessionnelle se matérialise par une intégration financière de la section maladie au régime général. Ce scénario ne semble pas de nature à accroître la responsabilisation des acteurs mais peut se fonder sur le caractère désormais universel des régimes maladie, sur le recours à la CSG et sur l'égalité des prestations. Ce scénario n'est soutenu ni par la MSA, ni par la présidence de la CNAMTS.

Dans le troisième scénario, la solidarité interprofessionnelle est accrue par une modification des paramètres de la compensation. L'âge des bénéficiaires qui détermine les dépenses de santé serait pris en compte. Il en résulte des transferts en

forte augmentation vers les régimes agricoles. Ce scénario risque de fragiliser, du fait de l'ampleur du surcroît de transfert, un mécanisme de solidarité d'ores et déjà contesté.

Il ressort de la discussion des scénarios qu'aucune raison de principe ne conduit à privilégier tel ou tel. Toutefois, le scénario d'intégration financière n'est logique que s'il a vocation à concerner – du moins à terme – tous les régimes maladies et suppose de mener à leur terme les débats sur la parité des contributions. L'arbitrage entre les divers scénarios doit donc s'appuyer sur des considérations pragmatiques. Aucun scénario ne garantit une meilleure gestion des dépenses propres du FFIPSA, aucun ne "crée de la valeur." Ils ne se différencient que par une répartition différente des risques et charges entre les finances de l'Etat et celles du régime général. La mission ne s'estime pas en mesure de porter une appréciation sur la répartition optimale ; porter une telle appréciation supposerait de disposer d'une vision précise des contraintes qui pèsent sur ces deux champs des finances publiques. Il importe toutefois que la solution retenue fasse l'objet d'un dialogue approfondi avec les représentants des régimes concernés. Par ailleurs, quelle que soit la solution retenue, il importe qu'elle soit claire et stable.

Pour ce qui concerne la vieillesse, l'intégration financière ne peut être envisagée du fait de la disparité des systèmes. Comme en maladie, la solidarité interprofessionnelle peut être accrue en modifiant certains des paramètres de la compensation. La définition de nouvelles règles ne peut toutefois intervenir sur la simple considération des difficultés actuelles du FFIPSA mais doit s'appuyer sur un réel consensus entre l'ensemble des régimes concernés. En tout état de cause, comme pour la maladie, la modification des règles de compensation ne fait que déplacer des risques et des charges sans effet global sur les finances publiques.

« Il serait préjudiciable qu'à cette occasion, on donne le signe que les déficits des régimes sociaux ont vocation à être reportés sur les générations futures »

3.1 MISSIONS D'AUDIT ET D'INSPECTION GÉNÉRALE

Les conditions de commercialisation des produits de la pêche et les structures socio-économiques de la filière des pêches maritimes de la Guyane

Alain BERGER, Inspecteur général de l'agriculture, Albert FINET, Ingénieur général du génie rural, des eaux et forêts, André MANFREDI, Inspecteur général de la santé publique vétérinaire

Il s'agissait de procéder à un audit des conditions de commercialisation des produits de la pêche ainsi que des structures économiques de la filière des pêches maritimes en Guyane.

Cette mission a procédé à une analyse de l'offre, constituée de trois secteurs distincts : la pêche crevettière en mer, majoritairement assurée par quatre groupes industriels exportateurs vers l'Europe ; la pêche au vivaneau traitée majoritairement par deux opérateurs locaux et des bateaux des Antilles françaises, et destinée pour l'essentiel au marché antillais ; la pêche artisanale du poisson blanc, destinée au marché local, sévèrement concurrencée sur ce marché par les apports clandestins des marins de la pêche crevettière, et dont l'économie est totalement déstructurée.

La mission a fait le constat de la richesse halieutique des eaux guyanaises, qui appelle un contrôle soutenu non seulement pour prévenir la pêche irrégulière, dans les eaux territoriales, des pays riverains, mais aussi pour prévenir les excès de prélèvements et l'abaissement de la qualité (cas du vivaneau et de la crevette).

La création de nouveaux débouchés commerciaux, à commencer par l'ouverture de grandes surfaces à Cayenne, est un élément de l'amélioration de l'économie du poisson blanc. Le retrait de l'offre irrégulière de poisson blanc, qui passe par un contrôle renforcé des débarquements de prises accessoires de la pêche crevettière et leur transformation industrielle pour commercialisation hors de Guyane, implique un effort d'investisse-

ment en accompagnement du renforcement d'un dispositif juridique dissuasif de la vente sauvage, complaisamment admise par la population locale.

L'organisation du monde de la pêche doit s'appuyer sur une approche renouvelée de ses structures représentatives, en visant une répartition transparente et équilibrée des avantages à en retirer (licences de vivaneau ; normalisation de la godaille (paiements en nature des marins) ; aides POSEIDOM (Programme d'actions spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des DOM) conditionnées à des règles de gestion « durable » ; infrastructures portuaires et aéroportuaires accessibles ; respect des lois du marché, répartition équitable des aides publiques, mise en place d'un fonds de mareyage).

La mission suggère que des mécanismes d'aide financière, par le biais d'incitations fiscales finalisées, permettent d'intéresser des investisseurs guyanais au secteur de la pêche ; de même, les soutiens du POSEIDOM et du FEP doivent être finalisés pour encourager la pêche de qualité. Il importe également d'impliquer les établissements financiers, aujourd'hui absents du secteur.

A cet effet, la Guyane doit se doter d'un plan stratégique approprié par l'ensemble des acteurs. Il s'agit de prendre la suite d'actions dispersées, trop souvent animées par des enjeux personnels. La mission recommande que la chambre de commerce et d'industrie de Guyane prenne en charge la conduite de ce plan stratégique.

3 MISSIONS TEMPORAIRES

3.1 MISSIONS D'AUDIT ET D'INSPECTION GÉNÉRALE

L'identification des chiens en France

Pierre BOUTET, Inspecteur en chef de la santé publique vétérinaire, Jean de la VILLOSOYE, Inspecteur de l'agriculture, Gérard DUSART, Inspecteur général de l'agriculture.

L'identification canine repose sur deux systèmes :

1. le tatouage en voie de régression,
2. l'identification électronique, dispositif performant en progression rapide et devant s'imposer en 2011.

Pour 2005, cette identification fait l'objet d'un dispositif de rattrapage comprenant le versement de 2,50 € par puce électronique au bénéfice du fichier national canin, géré par la SCC (Société centrale canine) et l'absorption des retards constatés au sein de celle-ci par la voie d'une société informatique. Ce dernier aspect sera réalisé fin juin ; par contre, le dispositif financier actuel n'est pas viable en raison d'une structure de coûts défavorable de la SCC conduisant inexorablement à l'accentuation du déficit du fichier national canin.

Dans le cadre de la prolongation à venir des conventions avec les deux délégataires (SCC, d'une part, et SNVEL-SIEV, d'autre part) la mission envisage trois scénarii afin de rétablir la situation financière à l'horizon 2010 :

1. relever le versement puce à 5 €,
2. relever le versement puce à 3,90 € et fixer un tarif unique de 12 € (tarif actuellement 7,62 € pour le tatouage et 10,60 € pour l'identification électronique),
3. instaurer un tarif de 5,30 € pour les mutations de chiens au fichier et harmoniser les tarifs d'entrée à 8 €.

La mission préconise la modernisation du dispositif avec celle de la SCC en préalable :

- par la clarification et la définition d'une organisation fonctionnelle,
- par le changement du support informatique obsolète.

Les deux réseaux d'identification doivent s'améliorer en prenant en compte :

- la limitation du « circuit papier »,
- l'actualisation des procédures de relations avec les identificateurs,
- l'adaptation du fichier aux nouveaux besoins d'une gestion publique du cheptel canin,
- la connection des services du ministère.

« L'adaptation aux nouveaux besoins d'une gestion publique du cheptel canin »

La mission propose la mise en place d'un comité de pilotage pour initialiser et impulser le nouveau dispositif qui devra faire l'objet d'une évaluation à mi parcours.

Les différentes recommandations visent à se préparer à la mise en concurrence annoncée pour 2010.

3.1 MISSIONS D'AUDIT ET D'INSPECTION GÉNÉRALE

La suppression de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) pour les exploitants agricoles

Véronique HESPEL, Inspectrice générale des finances, André BARBAROUX, Inspecteur général de l'agriculture, Pierre LE MOINE, Inspecteur des finances, Michel BERTIN, Ingénieur général du génie rural, des eaux et forêts, Emmanuel MARON, Inspecteur des finances.

La taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) apparaît limitée pour les exploitants agricoles dans la mesure où ils n'en sont pas les redevables légaux et ne paient qu'une part marginale et mal identifiée de cet impôt. De plus, si la TFPNB est un impôt devenu économiquement inadapté (en raison de ses basse) et injuste (en raison de la dispersion des taux communaux), sa suppression pour les exploitants agricoles ne permettrait pas de répondre aux difficultés de telle ou telle filière.

Malgré ces réserves sur la pertinence économique d'une mesure de suppression de la TFPNB pour les exploitants agricoles, la mission a procédé à l'analyse des trois options permettant de mettre en œuvre une telle réforme.

1. L'exonération de la TFPNB pour les terres agricoles devrait être écartée car :

- son coût budgétaire est particulièrement élevé dans la mesure où il serait compris entre 777 millions et 847 millions d'euros ;
- elle profiterait principalement aux propriétaires de terres agricoles non-exploitants (à hauteur de 60% du coût total) ;
- elle serait vraisemblablement sanctionnée par le Conseil constitutionnel pour non conformité aux principes d'égalité devant les charges publiques et de libre administration des collectivités territoriales.

2. Le dégrèvement de TFPNB pour les propriétaires des parcelles exploitées apparaît quant à lui peu envisageable dans la mesure où :

- son coût budgétaire serait aussi élevé que celui de l'exonération (entre 777 et 847 millions d'euros) ;
- il profiterait également principalement aux propriétaires de ces parcelles et aurait un coût-efficacité réduit dans la mesure où sa répercussion sur les exploitants agricoles ne pourrait pas être garantie ;
- il déresponsabiliserait profondément les communes et les établissements publics de coopération communale et inter-communale (EPCI) sur le plan fiscal en faisant de l'Etat le premier contributeur de la TFPNB ; à cet égard, la dépense fiscale pourrait être *a posteriori* largement majorée.

3. Le crédit d'impôt pour les exploitants permettrait quant à lui de déduire de l'impôt d'Etat dû (voire de restituer) le montant de la TFPNB acquitté. Toutefois, cette option apparaît problématique car :

- elle déstabiliserait le système fiscal en imputant un impôt local sur un impôt d'Etat, créant ainsi un précédent coûteux pour les finances publiques qui pourrait être revendiqué ensuite par d'autres catégories socio-professionnelles ;
- elle serait particulièrement lourde à gérer et s'avérerait impossible à contrôler, entraînant ainsi un dispositif sans doute inflationniste.

Quelle que soit l'option envisagée, le financement des chambres d'agriculture ne devrait pas en être affecté à court terme. La taxe pour frais de chambre d'agriculture (TFCA), taxe additionnelle à la

«Elle profiterait principalement aux propriétaires de terres agricoles non-exploitants...»

3 MISSIONS TEMPORAIRES

3.1 MISSIONS D'AUDIT ET D'INSPECTION GÉNÉRALE

TFPNB, ne pourrait être remise en cause, à terme, que si une exonération complète de TFPNB était décidée ; alors, en effet, le coût de gestion de cette taxe, dont les bases sont celles de la TFPNB, serait particulièrement élevé. Toutefois, il ne revenait pas à la mission d'analyser la légitimité de cette taxe, en constante augmentation ; ce travail aurait imposé d'appréhender plus largement les besoins de financement des chambres.

Chacune de ces options, dont les enjeux et les modalités sont présentés dans le rapport de synthèse et les annexes qui suivent, soulève des difficultés juridiques, techniques, ou économiques qui n'ont pas permis à la mission de considérer qu'une option pouvait apparaître envisageable plutôt qu'une autre. L'ensemble

de ces contraintes est présenté dans un tableau récapitulatif qui conclut le rapport.

Aussi est-il apparu préférable à la mission de proposer, au-delà d'un simple allègement de charge pour les exploitants agricoles qui pourrait déstabiliser les finances locales, d'envisager une réforme plus large de la TFPNB afin de répondre aux insuffisances identifiées de cet impôt. Une concertation réunissant l'Etat, les élus locaux, les propriétaires et les professionnels agricoles aurait en effet pour avantage d'appréhender les limites de cet impôt et de le réformer en le rendant plus pertinent économiquement et plus équitable, en ayant notamment comme objectif d'alléger la part qui incombe aux exploitants.

Le coût des maladies réglementées

Hervé LE GALL, Inspecteur général de l'agriculture, Alain DASSONVILLE, Ingénieur général du génie rural, des eaux et forêts, Jacques VARDON, Inspecteur de la santé publique vétérinaire

Les données disponibles pour appréhender les coûts supportés par les différents acteurs impliqués dans la lutte contre les maladies réglementées sont aujourd'hui relativement fragmentaires. Il n'existe pas au sein de l'administration de système d'information véritable permettant d'appréhender ces éléments de manière homogène, globale et ordonnée.

Les éléments recueillis permettent néanmoins de dégager les grandes tendances d'évolution à moyen terme :

- baisse tendancielle sur les maladies qui, par le passé, constituaient le cœur de cible de la politique sanitaire, aujourd'hui en phase d'éradication,
- augmentation corrélative des dépenses liées à la surveillance générale de l'état sanitaire des troupeaux,
- accroissement des exigences réglementaires en matière de prévention des infections à salmonella, reflux sur les dépenses relatives à l'ESB, mais menaces croissantes concernant la tremblante ovine et caprine,
- tendance à l'aggravation des risques d'événements épizootiques de grande ampleur.

Globalement, les perspectives d'évolution concernant les dépenses de lutte contre les maladies réglementées sont davantage marquées par les éléments d'incertitude que par les éléments de prédictibilité.

Un tel constat, auquel doit être ajoutée la prise en compte d'un certain nombre de facteurs d'évolution à l'échelon communautaire, implique un renouvellement des

« Les coûts supportés par les différents acteurs, impliqués dans la lutte contre les maladies réglementées, sont aujourd'hui relativement fragmentaires... »

3 MISSIONS TEMPORAIRES

3.1 MISSIONS D'AUDIT ET D'INSPECTION GÉNÉRALE

approches et la nécessité de passer d'une logique d'indemnisation individuelle à une logique collective de gestion du risque économique lié aux aléas sanitaires.

Au-delà de la nécessité de construire des systèmes de recueil d'information à caractère global, permettant d'apprécier, tant pour les charges directes que pour

les pertes indirectes, l'impact économique des aléas sanitaires, la mission recommande de s'orienter vers une refondation des mécanismes de financement, reposant sur une clarification des principes d'intervention et sur la mise en place d'une organisation de la gestion des risques dans le domaine des maladies réglementées.

Étude comparée au niveau européen sur l'impact de la concurrence sur l'emploi dans le secteur agricole

Mission parlementaire de Jacques LE GUEN, député du Finistère, auprès de Dominique BUSSEAU, ministre de l'agriculture, de l'alimentation et de la pêche.

Avec le concours de Didier GARNIER, Inspecteur général de l'agriculture.

Chargée par le Premier ministre d'examiner les distorsions de concurrence liées aux coûts de main-d'œuvre en agriculture, dans le contexte de l'élargissement de l'Union européenne, la mission conduite par Monsieur Jacques LE GUEN s'est d'abord attachée à poser un diagnostic, puis fait plusieurs propositions. Certaines touchent spécifiquement l'agriculture et devraient pouvoir être mises en place assez rapidement. D'autres sont de portée plus générale et nécessiteront des concertations interministérielles et européennes qui demanderont sans doute plus de temps. Enfin, la mission n'a pas hésité à ouvrir des perspectives sur les sujets stratégiques et structurels que sont le mode de financement de la protection sociale et la PAC.

«Dans l'Union européenne des 15, les coûts de main d'œuvre sont globalement élevés...»

Pour le constat, quatre éléments se dégagent du diagnostic :

1. Dans l'UE 15, les coûts de main-d'œuvre sont globalement élevés, avec certains écarts qui sont la conséquence, à la fois des standards de niveaux de vie et de protection sociale dans ces pays, et de l'existence, très générale, de pénuries de main-d'œuvre, en particulier saisonnière.

2. Divers dispositifs conduisent dans quelques pays à alléger le coût du travail, ce qui modifie un peu la situation, sans toutefois la bouleverser.
3. Si, dans les faits, les écarts de rémunération sont quelques fois plus forts, c'est principalement la conséquence du recours à la main-d'œuvre étrangère (y compris celle des nouveaux membres), légale ou illégale, plus docile et laborieuse. La pression pour disposer de main-d'œuvre étrangère s'exprime aussi dans la montée de la prestation de services et de l'intérim international, pour lesquels les exploitants agricoles sont de plus en plus sollicités.
4. Le poids des charges sociales porte la marque des spécificités nationales de financement de la protection sociale, le système de financement de la protection sociale présente des écarts importants selon les pays, privilégiant soit les cotisations sociales, soit les contributions publiques. Cependant, l'écart entre les deux principales composantes des ressources de la protection sociale s'est réduit au bénéfice des contributions publiques dans l'Union européenne.

3 MISSIONS TEMPORAIRES

3.1 MISSIONS D'AUDIT ET D'INSPECTION GÉNÉRALE

De ces éléments de constat, on peut tirer les observations suivantes :

- La part des coûts de main-d'œuvre, rapportée au total des charges, est très variable dans l'agriculture française. Si le ratio moyen est faible (moins de 8 %), certains secteurs sont particulièrement sensibles, les fruits et légumes, la viticulture, l'horticulture.
- Il existe des disparités significatives des coûts de main-d'œuvre à l'intérieur de l'UE 15. La France, qui bénéficie d'allégements de charges importants au niveau du SMIC, se situe toujours dans le haut de la fourchette des coûts du travail, mais pas au niveau le plus élevé.
- Les disparités sont accentuées, voire bouleversées, en ce qui concerne notamment le travail saisonnier, par le recours plus ou moins important des différents États membres à de la main d'œuvre étrangère d'Europe de l'est ou de pays tiers, dans des conditions légales ou illégales, et avec des souplesses plus ou moins grandes selon que les normes sociales sont légales ou conventionnelles.
- Dans le contexte français, on a intérêt à favoriser les recrutements de proximité qui présentent aussi des avantages (moindre demande de logement ; pas d'obstacle de la langue, effets sur le chômage et l'insertion...).
- La France apparaît encore comme un de ceux pour lesquels les cotisations sociales, et en particulier les cotisations employeurs, contribuent le plus au financement de la protection sociale. C'est pourquoi on n'évitera pas un réexamen de la structure du financement de nos prélèvements obligatoires, de telle sorte que, comme dans de nombreux pays de l'Union, elle repose moins sur les facteurs de production que sur les revenus finaux des ménages et des entreprises.

Cette analyse conduit à organiser nos propositions en quatre volets :

1. Des mesures à court terme, propres à

faciliter l'emploi de main-d'œuvre résidente, avec une attention spécifique aux travaux saisonniers : Contrat saisonnier court pour les moins de 25 ans exonéré de charges sociales ; allonger la durée de 19 jours, pour faciliter l'articulation entre le TO et l'abattement « Fillon », qui sont exclusifs l'un de l'autre ; se former pendant les périodes non travaillées dans le contrat de travail à durée indéterminée intermittent ; les contrats saisonniers longs peuvent être mis à profit pour mettre en place une véritable politique d'insertion en faveur de leurs titulaires ; développer la pluriactivité pour améliorer la fluidité et la permanence des emplois reste une priorité ; faciliter le rapprochement de l'offre et de la demande pour les emplois saisonniers agricoles ; résoudre les questions du transport et du logement des travailleurs saisonniers ; organiser la promotion des 130 métiers agricoles différents, souvent très qualifiés.

2. Des actions à promouvoir au niveau de l'UE afin de contenir les risques d'aggravation des distorsions existant déjà : renforcer la lutte coordonnée contre le travail illégal ; restreindre le détachement ou l'intérim de ressortissants de pays tiers ; réviser la directive 96/71, en étendant à l'ensemble des activités les dispositions spécifiques au bâtiment, et en explicitant une règle d'égalité de traitement entre les nationaux et les étrangers ; accélérer la fin de la période transitoire relative à la libre circulation des ressortissants des nouveaux États membres ; créer un observatoire des distorsions en Europe.
3. Une approche renouvelée du financement de la protection sociale : ne pas céder aux mirages de la TVA sociale, une telle mesure engendre des transferts de charges intersectoriels importants et donc perturbateurs et accroît le poids de la TVA dans les prélèvements obligatoires, alors qu'on peut penser qu'elle pèse relativement plus

« Renforcer la lutte coordonnée contre le travail illégal »

3 MISSIONS TEMPORAIRES

3.1 MISSIONS D'AUDIT ET D'INSPECTION GÉNÉRALE

sur les ménages modestes ; reconfigurer progressivement le financement de notre protection sociale en allégeant les charges patronales tout en améliorant le pouvoir d'achat du plus grand nombre de salariés

4. Des éléments pour nourrir l'évolution de la PAC, dans le contexte de la fragilité spécifique de certains secteurs de production, au regard des coûts de main-d'œuvre : la mission n'a pu manquer de constater que les secteurs

les plus fragilisés par l'élargissement de l'Union, compte tenu de l'importance des coûts de main-d'œuvre dans leur charges d'exploitation, étaient parmi ceux qui étaient les moins aidés par la PAC. En particulier il apparaît indispensable que les secteurs des cultures spécialisées, très sensibles aux coûts de la main-d'œuvre, puissent trouver les moyens d'atténuer les variations de prix aussi brutales qu'importantes qui les fragilisent.

La filière gras

François ROUSSEL, Inspecteur général de l'agriculture, Gisèle ROSSAT-MIGNOD, Inspectrice générale de la santé publique vétérinaire, Philippe de NONANCOURT, Ingénieur général du génie rural, des eaux et forêts.

59

Le foie gras, fleuron de la gastronomie française, est-il aujourd'hui menacé ? De futurs règlements européens ou des associations opposées au gavage des oies et des canards feront-ils interdire un jour ce mets si fameux qui a fait la réputation des plus grandes tables françaises ?

Pour toute la filière "palmipèdes gras", ce serait une faute d'ignorer le danger que représentent certains groupes de pression se prévalant de la défense des animaux. Les exemples ne manquent pas pour illustrer le poids de ces ONG dans le monde.

- Le Royaume-Uni qui incarne la puissance des traditions à bien des égards, vient de décreté officiellement la fin de la très traditionnelle "chasse à courre".
- Les Japonais, grands consommateurs de viande de baleine depuis des siècles, sont aujourd'hui obligés de restreindre leur consommation de façon drastique.
- La fourrure, même si elle provient d'animaux non menacés d'extinction, fait l'objet de boycott de la part de nombreux consommateurs.

«Ce serait une erreur d'ignorer le danger que représentent certains groupes de pression se prévalant de la défense des animaux»

- Les animaux domestiques ne manquent pas non plus de défenseurs. Au nom du bien être animal, deux modes d'élevage ont été interdits : les veaux de boucherie élevés en cases individuelles et les truies attachées.

Aujourd'hui, la production de foie gras est attaquée par des opposants au gavage.

Même si, selon une étude menée en 2002, le consommateur de foie gras n'associe pas spontanément l'image du foie gras et la thématique du bien-être animal, il n'en demeure pas moins que la relation entre conditions d'élevage et qualité du produit est supposée forte en défaveur des modes de production symbolisant de manière plus ou moins justifiée l'élevage moderne (cages).

Défini comme un être sensible au plan national (article L. 214-1 du code rural) comme au plan communautaire (article III-5 bis du Traité d'Amsterdam), la protection des animaux est assurée par l'intermédiaire d'obligations imposées à son détenteur pour que l'animal soit placé « dans des conditions compatibles avec

3 MISSIONS TEMPORAIRES**3.1 MISSIONS D'AUDIT ET D'INSPECTION GÉNÉRALE**

les impératifs biologiques de son espèce. » En France, très récemment, la question du statut juridique de l'animal dans le code civil pourrait, sur proposition du ministre de la justice, passer de "bien meuble" à "bien protégé, être vivant et sensible".

C'est dans ce contexte qu'il est nécessaire de faire un bilan des études scientifiques disponibles en matière de bien-être des palmipèdes gras en France y compris les alternatives au gavage pour la production de foie gras.

Par ailleurs, dans l'hypothèse où les conclusions de ces études ne suffiraient pas, la France pourrait-elle, au nom de la tradition et du patrimoine gastronomique, maintenir en l'état ou légèrement modifiées, les pratiques actuelles assurant la production de foie gras ?

Recommandations de la mission

S'agissant de la recherche portant sur le bien-être animal, la mission recommande une poursuite active des travaux de re-

cherche portant sur le bien-être des palmipèdes à foie gras, notamment sur les méthodes alternatives à l'ingestion forcée d'aliment.

Sur la base des critères à l'origine de l'inventaire du patrimoine culinaire français, elle recommande de garder un lien entre le territoire et les hommes, la production et les savoir-faire.

L'attribution d'une indication géographique protégée au foie gras constitue une protection mais la reconnaissance du foie gras en tant que spécialité traditionnelle garantie nous paraît de nature à conforter cette reconnaissance communautaire.

La mission encourage la réflexion sur ce thème.

La nécessité d'affirmer avec force que le patrimoine culinaire est également un patrimoine culturel ne fait aucun doute.

Cette affirmation doit passer notamment par la promotion de notre patrimoine culinaire. La mission suggère une communication forte sur ce thème.

«Elle [la mission] recommande de garder un lien entre le territoire, les hommes, la production et les savoir-faire »

Mutualisation des fonctions supports dans le cadre de la réforme des Offices

Cadre du regroupement immobilier des services centraux des établissements à Montreuil en 2007 (Synthèse des travaux du groupe de réflexion constitué à la demande du DPEI janvier/mai 2005)

Jean-Laurent CASCARANO, Inspecteur de l'agriculture

De janvier à mai 2005 un groupe de travail sur « la matérialisation des fonctions supports des offices » dans la perspective du regroupement à Montreuil des sièges des établissements, s'est réuni sous la responsabilité de Madame Bourlange, directrice de l'ACOFA et de Monsieur Cascarano, inspecteur de l'agriculture, chargé de mission auprès du DPEI.

Le groupe de travail était composé des représentants mandatés des différents offices ainsi que de l'ACOFA et de l'ANDA. Un état des lieux a été établi, fonction support par fonction support, office par office ainsi qu'un classement des fonctions supports en mode opératoire prévisionnel sur la base des critères suivants :

3 MISSIONS TEMPORAIRES

3.1 MISSIONS D'AUDIT ET D'INSPECTION GÉNÉRALE

Fonctions stratégiques	Gestion directe par l'établissement
	Gestion en système coopératif inter établissement (réseau, groupement de commandes,...)
Fonctions non stratégiques	Gestion mutualisée (GIP ou ACOFA)
	Gestion par prestataire de services externe

D'ores et déjà on peut tirer quelques conclusions de ces travaux.

1. Les fonctions supports logistiques : accueil central, standard, entretien, services généraux, sont déjà externalisées par les offices auprès de prestataires de services. Le processus devrait être poursuivi dans la perspective du regroupement des établissements. Le gain à attendre de ce processus, en réduction des effectifs budgétaires, est faible ; par contre, on peut compter sur des économies d'échelle sur les contrats de prestataires dès lors que ceux-ci seront groupés ou globalisés. (Il conviendra de veiller à coordonner les renouvellements de contrat par rapport au calendrier de regroupement à Montreuil).
2. Les autres fonctions supports logistiques : courriers, reprographie, archivage, pourraient être utilement mutualisées à Montreuil. Mais l'impact de ces mesures en terme d'effectif n'interviendra qu'après l'installation à Montreuil et une période transitoire d'adaptation (2007/2008). Cet impact sera de toute façon de faible volume. En effet, l'ensemble de ces fonctions représente actuellement pour onze implantations immobilières environ 35 ETP (globalisés) tous établissements confondus. Le groupe de travail a souligné que certaines de ces fonctions mobilisent actuellement des personnels ayant une qualification spécifique (archivistes, ouvriers, chauffeurs) ou sans qualification particulière ou des personnels affectés sur des emplois réservés dont les reclassements peuvent s'avérer délicats.

«Le regroupement à Montreuil devrait entraîner la mise en place de réseaux de compétence inter offices dans plusieurs domaines»

3. Le regroupement à Montreuil devrait entraîner la mise en place de réseaux de compétence inter offices dans plusieurs domaines : fonctions juridiques et contentieuses, fonctions d'audit, de contrôle de gestion et de communication, documentation, organisation des concours, dont la responsabilité d'animation devra être formalisée (office pilote ou GIP). Il en va de même pour la gestion des chauffeurs.
4. Dans l'ensemble de ces secteurs, la mise en réseau devrait permettre des économies d'échelle notamment par le biais de groupements de commande. Par contre, les économies en terme de postes de travail seront faibles. L'intérêt sera avant tout qualitatif.

La gestion des ressources humaines. Le groupe de travail a segmenté cette fonction pour mieux l'appréhender :

- gestion des statuts
- gestion des ressources humaines (temps/accès/carrière/concours/formation)
- gestion de la paie

Le nombre de postes consacrés à ces différentes fonctions est non négligeable. Une réorganisation convergente des structures qui dans chaque office leur sont dévolues permettrait certainement quelques gains de productivité. Mais il dépend en tout premier lieu de l'arbitrage du Cabinet sur qui gèrera les statuts des personnels : maintien de cette mission à l'ACOFA, GIP inter offices ou Secrétariat général du MAP ?

Il faudra aussi tenir compte de la demande unanime des directeurs d'office de gérer en direct la partie déroulement

3 MISSIONS TEMPORAIRES**3.1 MISSIONS D'AUDIT ET D'INSPECTION GÉNÉRALE**

de carrière et formation de leurs agents qu'ils considèrent légitimement comme fonction stratégique.

Par contre la gestion du temps/des accès, comme l'organisation logistique des concours pourraient être mutualisées. Il pourrait en aller de même pour la gestion de la paie pour laquelle la direction de l'ACOFA a demandé le 11 mai 2005, à J BERTHOMEAU, contrôleur général des offices, de procéder à une expertise des différentes solutions d'organisation possibles. Un travail de réflexion spécifique sur ces questions devrait être poursuivi dans les prochains mois pour aboutir fin 2005 à un cahier des charges de la réorganisation de la GRH, validé par les offices et les tutelles dans la perspective du regroupement en 2007.

62

Cette synthèse du résultat des travaux du groupe mutualisation montre « en creux » la nécessité d'un choix préalable sur le type de structure indispensable pour gérer les services généraux, communs ou partagés des Offices et de l'Agence unique de paiement (AUP) à Montreuil. La réflexion sur ce point a peu avancé-si ce n'est la proposition d'un GIP formulée par la directrice de l'ACOFA, proposition faite au premier semestre 2005, qui n'a pas à ce jour fait l'objet ni d'un accord formel des directeurs d'office ni d'un arbitrage des tutelles.

Il faut enfin, en conclusion, insister sur l'imbrication des différentes phases du calendrier de mise en place de la restructuration des services centraux des établissements concernés par la réforme et l'implantation à Montreuil.

En premier lieu c'est la création en 2006 de l'Agence unique de paiement (périmètre de compétence et périmètre physique) qui conditionne la seconde phase de réorganisation des offices en terme de missions et de structures.

En second lieu c'est évidemment la confirmation de la re-localisation à Montreuil et la fixation d'une échéance pour le déménagement, qui constitueront les facteurs dynamisants du processus de mutualisation et de réorganisation des fonctions supports : nécessité d'un cahier des charges pour la conception de l'aménagement immobilier des espaces communs ou spécifiques à chaque établissement, dès fin 2005, délimitation des périmètres des fonctions support logistiques communes et de leur structure de gestion au plus tard au premier semestre 2006.

Enfin, il est probable que la mise en place pratique de la réorganisation et de la mutualisation des fonctions supports « experts » et GRH n'interviendront qu'à partir de début 2008. Celles-ci devront s'inscrire dans le cadre d'un « schéma directeur » qui devra être validé par les directeurs d'office et les tutelles au plus tard mi-2006.

On notera que « la convergence informatique » des établissements (chaînes de procédures, ingénierie, investissements et structures) n'est pas traitée dans ce rapport, puisqu'elle fait l'objet des travaux d'un groupe spécifique piloté par la SDSI. Il conviendra cependant de veiller à l'articulation de ses conclusions et du calendrier de leur mise en œuvre avec le calendrier décrit sommairement ci-dessus. La tenue d'une réunion de ce groupe pour faire un point d'étape en septembre 2005 apparaît indispensable.

L'avenir du Concours général agricole

Emmanuel De LONGEAUX, Ingénieur général du génie rural des eaux. et forêts, Jean-Pierre POUZOULET, Inspecteur Général de l' Agriculture, Dominique REPIQUET, Inspecteur général de la santé publique vétérinaire

La mission a procédé à de très nombreuses auditions; toutes ont rattaché indéfectiblement le Concours Général Agricole (CGA) au Salon International de l'Agriculture (SIA). Le CGA animaux est rapidement apparu aux missionnaires comme la pierre angulaire du SIA. De ce fait, l'organisation de l'un a des conséquences sur l'autre ; les deux structures ont souvent été radiographiées simultanément pour les besoins de la commande et de la clarté des conclusions du rapport.

Quatre idées forces sont rapidement apparues aux missionnaires :

- la complexité du montage juridique actuel et ses passerelles officielles ou non, associé à un manque de clarté évident de l'ensemble,
- l'absence de "pilote dans l'avion", tant au sein du ministère que des structures organisant le SIA ou / et le CGA, disposant d'une vision claire à quelques années des objectifs à atteindre et s'en donnant les moyens,
- la concurrence évoquée par certains venant d'autres salons parisiens ou provinciaux n'est en rien source de paralysie, chacun poursuivant une stratégie assez éloignée de celle du SIA/CGA.

- les concours ne participent plus à la création du progrès génétique ; et le public non professionnel très largement majoritaire au SIA est assez imperméable à ces notions techniques. Le SIA est un temps fort de communication entre l'agriculture et les consommateurs ; c'est donc le savoir faire de l'élevage et des filières qui en dépendent qui doit être au centre des motivations. Les concours peuvent malgré tout être le moyen de faire apparaître les progrès obtenus et de

concrétiser la contribution des éleveurs au développement de l'agriculture et à l'amélioration quantitative et qualitative. des ses produits.

Il convient en outre d'encourager les acteurs à travailler sur l'international et à développer l'aval du CGA pour mieux en assurer le renom et une pérennité de grande qualité.

De très nombreux progrès ont été accomplis dans le dispositif d'amélioration génétique de notre pays auquel se réfère le CGA : ce souci, préoccupation essentielle des Unités nationales de sélection et de promotion de race (UPRA), l'est aussi pour les centres d'insémination, acteurs des programmes de sélection ; la part prise par chacun devra être soulignée en harmonie avec les choix politiques exprimés dans les aménagements législatifs et réglementaires en préparation.

Les attentes des éleveurs sont grandes, de leur participation aux choix d'organisation du CGA dépendra la mobilisation vers l'objectif qui doit rester commun pour les prochaines années : maintenir et même développer un CGA de grande qualité. Vis-à-vis du CGA et du SIA, le MAP doit, selon la mission, avoir une stratégie claire de développement, de communication et de service après-vente, à l'international notamment. Un « pilote dans l'avion » est réclamé par tous les participants et acteurs. Il est de même pour le CENECA, que la mission propose de renforcer en lui déléguant l'organisation du CGA, dans la logique que la pierre angulaire du SIA ne doit pas être séparée de sa voûte, avec en contrepartie des ajustements de structure, pour mieux associer les éleveurs aux décisions.

«Il convient d'encourager les acteurs à travailler sur l'international et à développer l'aval du CGA pour mieux en assurer le renom et une pérennité de grande qualité...»

3 MISSIONS TEMPORAIRES**3.1 MISSIONS D'AUDIT ET D'INSPECTION GÉNÉRALE**

Un cadre sanitaire national à vocation générale sur tout le territoire pour tous les rassemblements d'animaux permettrait de clarifier le rôle de chacun et les règles de concurrence entre les divers rassemblements ou salons. Il s'agira enfin d'engager une véritable politique de promotion du CGA à l'aval de celui-ci par la

valorisation de ses animaux, produits issus de ceux-ci et éleveurs les ayant fait naître et valorisés : la symbolique du mérite agricole peut alors être aussi utile que le développement des contacts avec la grande distribution ou à l'international.

Pré-liquidation du Comité interprofessionnel des vins doux naturels (CIVDN)

64

Roger BARRALIS, Inspecteur de l'agriculture

Le Comité Interprofessionnel des Vins Doux Naturels (CIVDN) a cessé ses activités à compter du 1^{er} janvier 2001 pour faire place à cette date, à la demande des pouvoirs publics, à une nouvelle interprofession viticole, le Comité Interprofessionnel des Vins du Roussillon (CIVR), chargé des vins à appellation d'origine contrôlée du seul département des Pyrénées Orientales, et notamment de ses VDN, à l'exclusion des vins doux naturels d'autres régions.

La disparition du CIVDN avait été décidée d'un commun accord par les pouvoirs publics avec l'interprofession. Cette décision résultait en particulier du fait que le Comité avait été utilisé pour « porter en trésorerie » la partie « gel » du plan d'adaptation de la production des vins doux naturels du Roussillon, dit « Plan Rivesaltes » ; or, ce plan était l'objet de contestations portées devant la Commission européenne, qui a pris le 19 janvier 2005, contre la France, une déci-

sion lourde de conséquences financières éventuelles pour le CIVDN.

La liquidation du CIVDN était d'emblée rendue difficile par l'existence d'un important contentieux, lié en particulier au dossier du « Plan Rivesaltes ». Mais elle s'est de surcroît heurtée à la nécessité de recourir à la dissolution du Comité par voie législative : cette question a contribué à retarder considérablement la mise en liquidation proprement dite.

La mission d'appui et de médiation a accompagné le CIVR dans la période de pré-liquidation, au cours de laquelle a été transférée, à la Chambre d'Agriculture des Pyrénées Orientales, la gestion de la station expérimentale viti-vinicole qui appartenait au CIVDN.

L'entrée en liquidation a été fixée au 30 août 2005.

« La disparition du CIVDN a été décidée d'un commun accord par les pouvoirs publics avec l'interprofession »

Le champ du *Halal*

Simon BABRE, Jean-Marc BERLOZ et Ramiro RIERA, Inspecteurs généraux de l'intérieur, Françoise VERLIAC, Inspectrice générale et M'HAMED FENINA, chargé de mission de l'Inspection générale de l'agriculture, Jean-Michel BERGES, Inspecteur général de la santé publique vétérinaire

Le champ du *halal* est encore relativement méconnu des gouvernements en France et en Europe. En France, les études existantes sont souvent anciennes (années 90) et parcellaires (elles concernent une région de production et de consommation déterminée). Si certains universitaires ont développé une réelle expertise sur le sujet, la plupart des intervenants se contentent de connaissances imprécises et ne s'intéressent qu'aux potentialités économiques du marché du *halal*. L'État lui-même manque de données probantes : on ne connaît pas le nombre de musulmans résidant en France et les enquêtes statistiques réalisées ne permettent pas de cerner les quantités *halal* réellement produites, vendues et consommées. Ainsi, ni la nomenclature douanière ni les rapports d'activité des abattoirs ne permettent d'appréhender des quantités *halal* sans recourir à des hypothèses et extrapolations. Faute de mieux, le rapport s'appuie sur ces données, qui ont par précaution été confrontées aux témoignages de terrain et aux expériences étrangères. Les chiffres présentés doivent donc être maniés avec une extrême prudence.

La réglementation nationale, respectueuse des principes de laïcité et de séparation des Eglises et de l'État et par ailleurs conforme au droit communautaire, ne contient pas de définition de l'abattage rituel ni, *a fortiori*, de l'abattage *halal*. Cette définition relève de l'autorité religieuse.

L'abattage rituel est désigné par défaut, comme une dérogation à l'obligation gé-

nrale d'étourdissement *pre mortem* des animaux et comme une dérogation à l'obligation de laisser intacts la trachée et l'oesophage au moment de la saignée de certaines espèces, cette seconde dérogation entrant en vigueur le 1^{er} janvier prochain. Il emporte la nécessité, pour les abatteurs, de recourir à des sacrificeurs habilités par l'une des trois mosquées agréées – la Grande Mosquée de Paris, la Grande Mosquée de Lyon et la Mosquée d'Évry - pour effectuer la mise à mort des animaux. Il est aussi assorti d'une obligation de contention des animaux au moment de la saignée.

Cette réglementation pose plusieurs difficultés. Tout d'abord, le système retenu pour l'habilitation des sacrificeurs, qui permet à trois mosquées de se partager une véritable rente de situation, n'est pas assis sur des justifications objectives. Sa remise en cause, aujourd'hui faiblement perceptible, ne pourra donc que croître. Ensuite, ce dispositif, qui ne concerne qu'une étape de la chaîne de production-distribution, ne permet pas d'assurer la traçabilité des produits *halal* jusqu'au consommateur final. Des organismes de certification auto-proclamés ont donc vu le jour, qui exercent un contrôle à différents stades de cette chaîne, moyennant paiement. Ces organismes, aux finalités quasi exclusivement commerciales, s'appuient sur des définitions différentes du *halal* pour servir leurs stratégies de conquête de marchés et provoquent de ce fait une surenchère sur le caractère *halal*, préjudiciable à la cohésion sociale et l'intégration. Enfin, l'absence de définition officielle de l'abattage ou du pro-

«Les enquêtes statistiques produites ne permettent pas de cerner les quantités *halal* réellement produites, vendues et consommées»

3 MISSIONS TEMPORAIRES

3.1 MISSIONS D'AUDIT ET D'INSPECTION GÉNÉRALE

duit *halal* retient parfois les services de l'État d'exercer pleinement leurs missions régaliennes de contrôle et de répression.

La production *halal* est pourtant devenue importante. La production française se situerait entre 800 000 et 900 000 tonnes équivalent carcasse (tec) par an. Pour des raisons économiques, certains abatteurs ovins et bovins misent sur la logique de complémentarité entre circuits de distribution musulmans et non musulmans : ils abattent les animaux selon le rite musulman puis vendent les avants et les abats aux boucheries musulmanes tandis que les morceaux arrière sont le plus souvent destinés aux non musulmans. Quelquefois, ils réservent en totalité leur outil de production à l'abattage rituel.

Pour ces raisons, la production nationale de viande *halal*, diminuée des exportations *halal*, dépasse d'environ 300 000 tec la consommation *halal* en France, laquelle est estimée à 336 000 tec, soit un marché de quelque 2 milliards d'euros. Autrement dit, la production nationale de viande *halal* excède de 5,6 % de la consommation totale de viande en France ou de 6 % de la consommation de viande par les non musulmans.

Cette production s'écoule majoritairement dans des boucheries musulmanes de quartier, dont le nombre croît très rapidement. La grande distribution est encore quasi absente de ce créneau, bien que certaines enseignes manifestent le désir de développer des rayons *halal* pour élargir leur clientèle. Ces habitudes de consommation ne pourront changer que si les consommateurs musulmans font confiance aux circuits de distribution impliquant grossistes et grande distribution. Pour l'heure, ils privilégiennent les circuits courts et les logiques de proximité.

En rythme de croisière, c'est-à-dire en dehors de la période de *l'Aïd El Kébir*, les outils d'abattage existants suffisent donc amplement à satisfaire la demande de

produits *halal*. C'est bien plutôt la consommation par des non musulmans de viande abattue *halal* mais sans spécification du mode d'abattage rituel qui pourrait faire l'objet de critiques.

Dans ces conditions, le thème de la certification et de l'étiquetage est l'objet d'enjeux permanents de la part de groupes aux intérêts contradictoires. D'un côté, les représentants des musulmans plaident, à juste titre, pour que le caractère *halal* des produits puisse être garanti. De l'autre, les protecteurs du bien-être animal, favorables à l'étourdissement *pre mortem* systématique, militent pour que le mode d'abattage figure sur toutes les étiquettes. Et si tous se rejoignent autour de la revendication d'une meilleure traçabilité, ils ne pourront se satisfaire d'une même solution. L'étiquetage obligatoire sur le mode d'abattage, cher aux défenseurs des animaux, fragiliserait les logiques de complémentarité développées par les abatteurs et conduirait à un net renchérissement de la viande rituelle. À l'inverse, un étiquetage sur le seul caractère *halal* permettrait aux logiques de complémentarité et donc à l'abattage sans étourdissement préalable de prospérer.

Dans ce contexte et pour redonner confiance aux consommateurs musulmans tout en respectant les principes de laïcité et de séparation des Églises et de l'État, il revient aux musulmans de France eux-mêmes, par l'intermédiaire de leurs représentants, d'adopter une définition du *halal* majoritairement partagée. C'est leur responsabilité première.

Il leur incombe également de mettre en place, en collaboration avec les autres acteurs du *halal*, les outils juridiques garantissant le respect de cette définition.

Ces outils existent. Le rapport en recense plus particulièrement quatre. L'un d'entre eux consiste à assurer une traçabilité des produits par un système d'étiquetage facultatif et d'information du consomma-

« Il revient aux musulmans de France eux-mêmes par l'intermédiaire de leurs représentants d'adopter une définition du *halal* majoritairement partagée»

3 MISSIONS TEMPORAIRES

3.1 MISSIONS D'AUDIT ET D'INSPECTION GÉNÉRALE

teur final ; deux autres visent à garantir le caractère *halal* des produits au moyen de mentions valorisantes (mise en place d'un certificat de conformité produit ou d'une attestation de spécificité) ; le quatrième mise sur un effet d'enseigne et de protection au moyen d'une marque déposée, enregistrée à l'Institut national de la propriété industrielle.

La conduite de ces actions, qui devrait être soutenue par l'État, notamment au niveau du conseil juridique, pourrait incomber au Conseil français du culte musulman (CFCM).

La réalisation d'un consensus en son sein pourrait conduire à lui confier – ou à confier aux CRCM – le soin d'habiliter les sacrificateurs, voire d'habiliter les chaînes de production *halal* si une telle procédure est instituée, comme cela est déjà le cas dans trois pays de l'Union européenne.

Bien entendu, ces actions ne seraient pas exclusives d'autres démarches visant à promouvoir d'autres acceptations du *halal* et d'autres modalités de garantie de leur respect, ceci au nom de la liberté religieuse. De leur côté, les défenseurs du bien-être animal auront tout loisir pour mettre sur pied des dispositifs d'information sur les modes d'abattage utilisés. Dans tous les cas, les systèmes de certification et d'étiquetage, qui doivent être construits en collaboration avec les professionnels des filières, induisent des

coûts qui seront répercutés sur le prix de vente au consommateur final.

L'exportation constitue un enjeu de moindre importance. Les exportations de produits carnés susceptibles d'être *halal* ne représentent approximativement que 200 millions d'euros par an, contre une consommation *halal* nationale de produits carnés évaluée à 2 milliards d'euros. Les exportations de viande bovine *halal* représentent 3,6 % des exportations totales de viande bovine et 1 % de la production nationale. Les exportations de viande de volaille *halal* pèsent davantage, puisqu'elles représentent 27 % des exportations totales de volailles et 10 % de la production nationale. Quant aux exportations de viande ovine, elles sont résiduelles.

Les expériences européennes sont souvent peu éloignées de celle de notre pays. En Grande-Bretagne, au Danemark ou en Belgique, le thème de l'étourdissement préalable est l'objet d'un véritable débat public. D'autres pays, à l'instar de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande, du Brésil ou de l'Argentine, voient dans le *halal* un débouché de première importance, qui justifie des stratégies commerciales offensives et la construction de chaînes entièrement dédiées à cette production. Ils travaillent, en collaboration avec certains États musulmans (Malaisie principalement), à la possibilité de faire émerger une norme *halal* internationale plus visible que celles ayant cours actuellement.

«Les expériences européennes sont souvent peu éloignées de celle de notre pays»

3 MISSIONS TEMPORAIRES

3.1 MISSIONS D'AUDIT ET D'INSPECTION GÉNÉRALE

Le financement, le coût et le contrôle du service public de l'équarrissage

Mireille RIOU-CANALS, Inspectrice générale et Annie BENAROUS, Inspectrice de l'Inspection générale de l'agriculture, Maxence LANGLOIS-BERTHELOT et Claude RUBINOWICZ, Inspecteurs généraux des finances, Jean-Marie LOOTVOET, Commissaire contrôleur des assurances

Le service public de l'équarrissage (SPE) comprend la collecte et la destruction des cadavres d'animaux morts en exploitation et sur la voie publique, des déchets d'abattoirs et des vertèbres d'animaux découpés par les artisans-bouchers. Son coût s'est élevé à 213,2 M€ en 2004; en baisse de plus de 8 % par rapport à 2003. Il est financé, pour la partie collecte et destruction des cadavres et des vertèbres, par une quote-part de la taxe d'abattage instituée en 2004, assise sur les poids de carcasses d'animaux abattus et acquittée par les abattoirs, ainsi que par une contribution budgétaire, évaluée initialement à 54 M€. Pour la partie déchets d'abattoirs, il est financé par le produit d'une autre partie de la taxe d'abattage, assise sur les quantités de déchets collectés.

Le produit total de la taxe d'abattage, d'abord évalué à un montant compris entre 170 M€ et 194 M€, ne s'élève qu'à 144 M€ pour 2004 en raison de plusieurs facteurs liés à la mise en place de la taxe. Hors abattoirs soumis au régime simplifié d'imposition, et compte tenu d'un produit effectif s'élevant à 129 M€, la taxe affiche un rendement de 90 %. La sous-estimation initiale du produit de la taxe entraîne cependant un besoin de financement de l'ensemble du SPE s'élevant à 84 M€, soit 30 M€ de plus que prévu à l'origine, malgré un coût total du SPE inférieur aux prévisions.

Le SPE est assuré par un nombre limité d'opérateurs sur l'ensemble du territoire, répartis entre opérateurs de la collecte et de la transformation, le plus souvent intégrés, et les incinérateurs, qui sont à plus de 85 % des cimentiers. L'ensemble du marché fonctionne dans des conditions

faiblement concurrentielles, comme le montre la baisse de 35 % des prix consentie par les cimentiers en 2004 à la suite d'une ouverture du marché à des opérateurs de pays voisins. Cet aspect, qui a déjà fait l'objet d'enquêtes de la DGCCRF, n'a cependant pas fait l'objet d'approfondissements par la mission.

Les marchés publics lancés en 2001 pour le SPE s'étant révélés infructueux, les opérateurs agissent sous le régime de la réquisition, les prix étant fixés par des arrêtés préfectoraux. Le coût de la collecte représente 60 % du coût total des activités relevant du SPE. Par ailleurs, la part du coût de la collecte et de la destruction des cadavres des animaux morts en ferme est de 60 % du coût total. L'examen des coûts de revient par activité révèle que l'ensemble de l'activité de collecte / destruction a été bénéficiaire en 2004, grâce notamment à la transformation des matières animales en farines. Par conséquent, les demandes de réévaluation des tarifs présentées à l'État par les opérateurs ne sont pas fondées. Par ailleurs, la mission relève que l'approche départementale des coûts des opérateurs conduit à fausser la bonne vision des résultats réalisés car les prestations sont accomplies sur des périmètres géographiques le plus souvent beaucoup plus larges.

Le dispositif de contrôle du SPE, effectué au niveau local par les services vétérinaires, ne permet pas à la direction du ministère de l'agriculture chargée du pilotage de disposer des éléments nécessaires au suivi de l'activité. Pour des raisons sanitaires et financières, la mission recommande donc que les services vétérinaires

« L'ensemble du marché fonctionne dans des conditions faiblement concurrentielles »

3 MISSIONS TEMPORAIRES

3.1 MISSIONS D'AUDIT ET D'INSPECTION GÉNÉRALE

approfondissent leur contrôle, en s'appuyant sur des outils plus performants.

La mission se prononce favorablement quant à la sortie du périmètre du SPE de la collecte et de la destruction des déchets d'abattoirs et des vertèbres collectées chez les artisans bouchers. Le futur SPE pourrait, dès lors, être financé par la taxe d'abattage, dont la base calculée sur les carcasses d'animaux abattus serait maintenue. La collecte et la destruction des cadavres seraient assurées dans le cadre d'un marché public national, séparant

les activités de collecte / transformation et de destruction, et comportant des lots géographiques. L'État demeurerait responsable de la passation du marché. La remise en cause des périmètres de collecte traditionnels des opérateurs devrait viser à rationaliser les coûts de collecte sur l'ensemble du territoire, dont les calculs réalisés par la mission montrent qu'ils ne conduisent pas à un optimum du point de vue du coût final pour la collectivité.

L'évolution de la filière viticole dans le contexte mondial

Louis LAUGA, Inspecteur général de l'agriculture

L'analyse de la filière vitivinicole devait contribuer à expliquer les difficultés des vins français pour maintenir et développer leurs parts de marché tant sur le marché national et européen, que mondial.

«Le marché mondial est caractérisé par une vive concurrence de la part de nouveaux pays producteurs»

Le marché mondial est caractérisé par une vive concurrence de la part des nouveaux pays producteurs qui parviennent à mieux répondre aux demandes des consommateurs. Les vins français sont mal positionnés en qualité et en prix et leur notoriété a fortement régressé.

Les très nombreuses appellations d'origine contrôlée (470) ont du mal à conserver leurs positions commerciales et la confiance de la part des consommateurs dans ce signe de qualité qui fut longtemps très porteur, s'est dégradée tout comme la qualité de certaines AOC.

Les surfaces des vignobles français et les rendements se sont accrus au fil des ans engendrant une surproduction structurelle. Celle-ci se conjugue avec une baisse de la consommation sur les marchés traditionnels.

La crise actuelle met en évidence la nécessité d'adapter l'offre à la demande en quantité et en qualité. Plusieurs mesures sont préconisées :

- Organisation d'une restructuration du vignoble par bassin de production.
- Adaptation de la segmentation des vins français pour répondre à la nouvelle norme imposée par les Anglo-Saxons sur le marché mondial.
- Regroupement de l'offre face à la concentration de la grande distribution.
- Evolution de la réglementation nationale et européenne en matière de pratiques œnologiques et de critères commerciaux, dans le respect du principe de protection de la santé publique.
- Meilleure imbrication des organismes publics et des interprofessions.
- Adaptation de l'OCM à la nouvelle donne internationale dans le cadre de l'OMC.

3 MISSIONS TEMPORAIRES

3.1 MISSIONS D'AUDIT ET D'INSPECTION GÉNÉRALE

Situation du Laboratoire National Vétérinaire de Rungis et du LERQAP de l'AFSSA pour les analyses d'hygiène alimentaire de la région parisienne

Jean de LA VILLOSOYE, Inspecteur de l'agriculture et André VIGOUROUX, Inspecteur général de la santé publique vétérinaire

Actuellement les analyses de routine d'hygiène alimentaire effectuées au profit de la majorité des DDSV de l'Île-de-France sont effectuées dans deux laboratoires :

- le laboratoire central des services vétérinaires (LCSV), individualisé au sein du LERQAP (Laboratoire d'études et de recherches sur la qualité des aliments et des procédés agroalimentaires) de l'AFSSA réalisé à Maisons-Alfort les analyses de routine demandées par les directions des services vétérinaires de Paris, des Hauts-de-Seine, et de la Seine-Saint-Denis,
- le laboratoire national vétérinaire de Rungis travaille pour les services vétérinaires du Val-de-Marne, de l'Essonne et de l'aéroport de Roissy.

Le laboratoire de Rungis qui est rattaché à la DDSV du Val-de-Marne, travaille également au profit d'opérateurs privés, cela représentant 80% de son activité. Les Yvelines, la Seine-et-Marne et le Val-d'Oise ont leur propre organisation.

La situation présente est le résultat de situations dont l'enchaînement est complexe. Le laboratoire de l'AFSSA est le lointain descendant des laboratoires implantés à Paris et travaillant au profit de la Préfecture de Police. A ce titre il bénéficie de mise à disposition de personnel de la Préfecture de Police. Le laboratoire de Rungis a été créé au moment du transfert de Halles de Paris à Rungis. Il aurait du être transféré au Conseil général du Val-de-Marne au moment où cette opération était réalisée pour l'ensemble du territoire national. Il est géré dans le

cadre des services déconcentrés du ministère.

Dans une note du 2 avril 2005, le ministre a demandé au COPERCI qu'une mission procède à une analyse de la faisabilité et de l'impact d'un regroupement des activités des deux laboratoires en un seul. L'implantation pourrait être conservée à Rungis en gardant un statut de service déconcentré de l'Etat. Elle pourrait être à Maisons-Alfort en étant intégrée dans le LERQAP de l'AFSSA.

Après avoir analysé l'ensemble des solutions envisageables et plus particulièrement étudié les deux solutions figurant dans la note du ministre, la mission expose une troisième solution à laquelle elle accorde sa préférence. Cette solution consiste à conserver un laboratoire sur le site de Rungis tout en le confiant à l'AFSSA.

Cela peut paraître pénalisant pour l'AFSSA qui est conduite à créer une nouvelle implantation alors qu'elle dispose de la place et des moyens pour tout intégrer dans ses locaux de Maisons-Alfort. Cependant la visite effectuée au laboratoire AFSSA de Boulogne qui présente certaines analogies avec la future implantation de Rungis, a montré que les inconvénients sont limités.

La solution proposée concilie l'avantage que constitue le soutien et la garantie apportés par un grand établissement scientifique avec le maintien d'un laboratoire de l'Etat au sein du marché d'intérêt national de Rungis. La qualité du service rendu aux DDSV de l'Île-de-France est confortée. Ce maintien est fortement de-

« La solution proposée concilie l'avantage que constitue le soutien et la garantie apportés par un grand établissement scientifique [l'AFSSA] avec le maintien d'un laboratoire de l'Etat au sein du MIN de Rungis... »

3 MISSIONS TEMPORAIRES

3.1 MISSIONS D'AUDIT ET D'INSPECTION GÉNÉRALE

mandé par les acteurs locaux en particulier le Préfet et le Conseil général. Le ministère peut difficilement retirer son soutien alors que d'autres services de l'Etat

œuvrent activement pour renforcer la compétitivité de Rungis et favoriser la création d'emplois dans ce secteur.

Le domaine pastoral : un espace de production agricole, mais aussi de préservation de l'environnement et de récréation

Michel DANTIN, Chargé de mission à l'Inspection générale de l'agriculture

Le domaine pastoral français s'étend sur plus d'1,4 million d'hectares principalement dans les zones de montagne, mais aussi dans le sud de la France et le sud du Massif Central. 60 000 exploitations agricoles pratiquent une forme de transhumance.

Le législateur a reconnu notamment par la loi du 3 janvier 1972, la spécificité de ces territoires et l'Etat, ainsi que les régions, avec le concours de l'Union européenne, mobilisent chaque année des crédits importants pour soutenir l'activité pastorale. La multiplicité des procédures nuit à une bonne lisibilité de cette action.

Mais le domaine pastoral n'est pas, ou plutôt plus, seulement un espace à finalité agricole même si l'agriculture en reste le principal utilisateur. Ces vastes espaces de faible productivité sont des espaces naturels fragiles, siège d'une diversité floristique mais aussi faunistique qui en font un haut lieu de biodiversité. Après la création des Parcs nationaux à partir de 1963, le zonage Natura 2000 en atteste désormais. La fragilité se traduit aussi par de potentiels risques naturels dont la prévention mobilise, elle aussi, des crédits significatifs de l'Etat et des collectivités locales. La bonne conduite des troupeaux est reconnue comme un moyen peu onéreux de prévention. L'agriculture est ici au cœur d'externalités significatives.

Si les loisirs ont conquis leurs lettres de noblesse dans la société française durant la seconde partie du XX^{ème} siècle, le domaine pastoral en est désormais un lieu privilégié. Cela n'est pas sans poser des problèmes importants de cohabitations, le plus souvent par manque d'informations.

Pour faire face à cette triple fonction de production, de protection d'un espace fragile et de récréation, le domaine pastoral souffre encore d'un retard d'équipement important. Il doit être comblé, si l'on veut permettre aux éleveurs et à leurs bergers d'y poursuivre une activité, dans des conditions de vie acceptables au regard des normes communément admises, dans la société occidentale, en ce début de millénaire.

Le retour des grands prédateurs dans ces mêmes espaces relève de choix politiques, correspondant à une commande sociale, dans laquelle le monde des éleveurs ne se reconnaît pas. Elle rend encore plus indispensable un soutien à l'activité pastorale, si le choix est bien celui de maintenir une activité économique, assurant à moindre coût une activité d'entretien du domaine pastoral. Celle-ci est par ailleurs indispensable au maintien de la biodiversité et à l'ouverture des paysages, condition de l'exercice d'une activité récréative.

3 MISSIONS TEMPORAIRES**3.1 MISSIONS D'AUDIT ET D'INSPECTION GÉNÉRALE**

Inscrire l'action de l'Etat, dans le cadre des possibilités offertes par le nouveau Fond Européen Agricole de Développement Rural (FEADER) de l'Union européenne au titre « du renforcement de l'utilité publique d'une zone Natura 2000 ou d'autres zones à haute valeur naturelle » est une opportunité qu'il est proposé de saisir. Les régions et les départements doivent pouvoir, eux aussi, s'inscrire de façon concertée avec l'Etat, dans ce cadre. Mais la mobilisation de seuls moyens financiers n'apparaît pas suffisante pour apporter un soutien dynamique à ces espaces et aux activités qu'ils accueillent.

L'Etat peut aussi à travers la mobilisation de ses services centraux comme des services déconcentrés, la révision d'un certain nombre de textes réglementaires ou d'instructions qui datent, la promotion de mesures nouvelles sur lesquelles le législateur a déjà statué ou pourrait être invité à le faire, la clarification de ses intentions et la définition d'une politique plus lisible sur les prédateurs, apporter un souffle nouveau en faveur du domaine pastoral. Au terme de cette mission, vingt neuf propositions ont été présentées, ayant pour ambition d'y contribuer.

72

Évolution de la démographie agricole et ses conséquences sur l'organisation, le fonctionnement et la transmission des exploitations agricoles

Mission parlementaire de Marc BERNIER, député de la Mayenne, auprès de Dominique BUSSEAU, ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche.

Avec le concours de Didier GARNIER, Inspecteur général de l'agriculture.

Imaginer quelles peuvent être les évolutions dans les 10 à 15 ans à venir, en premier lieu sur la démographie agricole mais aussi, sur les évolutions économiques et sociales en cours ou futures, et en deuxième lieu envisager les conséquences sur l'organisation, le fonctionnement et la transmission des exploitations agricoles, reste un défi.

Vouloir y répondre nous oblige presque à poser un postulat : « L'avenir du secteur agricole français passe désormais par la viabilité de l'exploitation agricole devenue entreprise agricole et rurale, créatrice d'activité et d'emploi en milieu rural. »

Nous en sommes presque certains, toutes les études actuelles le confirment, la

diminution du nombre de chefs d'exploitations sera en moyenne de l'ordre de 10 000 par an. Soit environ 100 000 agriculteurs professionnels en moins d'ici 10 ans (ils sont 350 000 aujourd'hui).

Les difficultés dans les installations futures ne viendront pas du manque de cédants mais plutôt de la mobilisation des capitaux à mettre en œuvre pour les reprises.

Par ailleurs, la mobilisation financière nécessaire lors de l'installation ou la reprise d'une exploitation ne devra pas mettre en péril la viabilité pérenne de cette entreprise.

Pour lever ce handicap, il y a lieu de dif-

3 MISSIONS TEMPORAIRES

3.1 MISSIONS D'AUDIT ET D'INSPECTION GÉNÉRALE

férencier la gestion de l'exploitation de celle du portage du patrimoine bâti et non bâti. L'évolution des structures et de l'organisation des exploitations doit conduire à promouvoir un modèle plus proche de l'entreprise.

La création d'un fonds agricole en matière d'exploitation d'entreprise du secteur, liée à celle d'un bail cessible en matière de gestion du foncier est une première réponse apportée par la Loi d'Orientation Agricole. L'attractivité du bail cessible et le portage du foncier doivent être favorisés.

Toutefois cette innovation reste encore, dans les esprits, placée dans une optique patrimoniale. On peut regretter que dans une volonté de transformation de l'exploitation agricole en une entreprise agricole et rurale, créatrice d'activité et d'emploi en milieu rural, une optique plus économique avec un fonds obligatoire n'ait pas été retenue.

Les nouveaux modes d'organisation et de fonctionnement de l'entreprise agricole et rurale supposent une formation initiale et continue des agriculteurs adaptée, pour les préparer à ces nouveaux enjeux professionnels. Une aide au conseil tout au long de la carrière de l'exploitant serait utile.

Les pluriactifs sont largement majoritaires parmi les exploitants classés non professionnels (250 000 exploitations dites non professionnelles). Ce type d'exploitations ne doit pas être négligé car l'exploitation agricole entrant dans la pluriactivité reste un complément d'activité et de revenu qui contribue à l'expansion rurale.

L'installation sous forme sociétaire apporte une réponse adaptée aux nouvelles attentes. L'amélioration de ces formes sociétaires doit pouvoir répondre à l'évolution du monde agricole.

Les conditions de travail des exploitants et des salariés doivent être améliorées en

favorisant l'accès au service de remplacement et le logement des salariés agricoles en milieu rural, qui reste aujourd'hui un frein à l'emploi en agriculture.

Devant l'impact accru des aléas climatiques, des crises sanitaires et des crises économiques liées aux marchés et à leur dérégulation, la notion de viabilité économique des entreprises agricoles et rurales, prend une importance toute particulière. Il y a lieu de s'intéresser plus intensément à la gestion des risques agricoles.

L'entreprise agricole est également rurale et elle doit répondre à l'ensemble des attentes de la société. Pour cela, il s'agit de favoriser la diversité des productions, leur qualité et la complémentarité des modes de mise en marché, les productions agricoles non alimentaires.

Elle agit au cœur des espaces ruraux en fournissant des services non marchands d'intérêt général, liés à l'aménagement du territoire et à la protection de l'environnement. Elle peut également développer une activité complémentaire de prestataire de services marchands en milieu rural (tourisme rural, travaux d'aménagement...).

Le plan stratégique national de développement rural correspondant aux finalités stratégiques des axes 2 et 3 du FEADER (2^{ème} Pilier de la PAC) devra tenir compte de cette évolution de l'entreprise rurale en vue d'un cofinancement européen.

Aujourd'hui un ensemble d'outils complémentaires les uns des autres permet d'accompagner de l'ordre de 6000 installations par an, soit les deux tiers environ des installations de nouveaux chefs d'exploitation de moins de 40 ans. La DJA doit rester "l'outil phare" de la politique de l'installation.

Dans le cadre de ces aides, il y aurait certainement lieu de mieux prendre en compte :

«L'installation sous forme sociétaire apporte une réponse aux nouvelles attentes...»

3 MISSIONS TEMPORAIRES

3.1 MISSIONS D'AUDIT ET D'INSPECTION GÉNÉRALE

- l'installation progressive,
- l'innovation en matière de développement de l'exploitation,
- la création d'activités nouvelles et d'emplois pérennes.

L'étude de la situation chez nos voisins européens nous montre que la problématique de l'aide aux jeunes agriculteurs ne se pose pas toujours dans les mêmes termes qu'en France. Elle peut être profondément différente et la dispersion des niveaux territoriaux de décisions pour mener une politique forte et cohérente dans ce domaine peut être un danger si les rôles ne sont pas bien distribués. Il convient donc de maintenir le dispositif national adapté aux spécificités de nos territoires et aux évolutions du contexte économique des exploitations agricoles.

Si l'on veut imaginer l'entreprise agricole et rurale de demain, elle sera soit une grande exploitation, intervenant sur le marché mondial, qui aura grossi pour compenser la perte des aides du 1^{er} pilier de la PAC et se sera également tournée vers les productions agricoles non alimentaires, soit elle se sera adaptée en diversifiant ses productions, en favorisant leur qualité et la complémentarité des modes de mise en marché, soit elle agira au cœur des espaces ruraux en fournissant des services marchands ou non marchands d'intérêt général, liés à l'aménagement du territoire et à la protection de l'environnement.

Le développement des téléprocédures : « déclarations de surface » déposées par les agriculteurs

Annie BENAROUS et Christian DUBREUIL, Inspectrice et Inspecteur général de l'agriculture, Claudine DUCHESNE, Contrôleur général économique et financier, Joël MANDARON, Ingénieur général du génie rural, des eaux et forêts

La procédure TéléPAC supprime la saisie manuelle des dossiers de déclaration de surfaces qui doivent être déposées chaque année par les exploitants auprès des directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) pour pouvoir bénéficier des aides de la Politique agricole Commune (PAC).

Après deux années d'expérimentation (2003 et 2004), la généralisation de TéléPAC en 2005 n'a pas donné les résultats escomptés. En effet, alors que les taux de création de compte et de connexion ont été respectivement de 12 et 11%, le taux de télédéclaration¹ a été seulement de 1,8%², soit un niveau inférieur à celui de 2004 qui était de 4% (10 départements). Seuls 8 départements en 2005 ont obtenu un taux de télédéclaration supérieur à

4%. Le département du Morbihan, avec un taux de 17%, fait figure d'exception et réalise le meilleur score alors même qu'il n'était pas dans le périmètre de l'expérimentation en 2004.

Les principales causes de ce constat décevant :

- Une décision budgétaire tardive (fin février 2005 pour un lancement de campagne début avril) et une enveloppe financière 2005 insuffisante, en réduction par rapport à 2004³, ont provoqué une accumulation de dysfonctionnements et de défaillances, tels que :
 - une ouverture du site avec retard, 8 jours après le début de la campagne qui dure six semaines⁴,
 - une assistance aux usagers inadap-

« La généralisation de TéléPAC en 2005 n'a pas donné les résultats escomptés »

3 MISSIONS TEMPORAIRES

3.1 MISSIONS D'AUDIT ET D'INSPECTION GÉNÉRALE

tée (75% des appels téléphoniques restés sans réponse)⁵,

- une révision à la baisse de fonctionnalités complémentaires et attractives pour l'exploitant⁶, à l'exception de la consultation du registre parcellaire graphique.
- Le maintien de transmissions papier, l'absence d'enregistrement de rectifications opérée en 2004 ou l'absence d'informations en retour pour l'exploitant illustrent le caractère inachevé de la téléprocédure telle qu'elle a été généralisée en 2005.
- Une faible implication des directions départementales et une forte réticence des organisations professionnelles ont compromis la promotion de TéléPAC.
- La communication et les formations ont été quasi inexistantes, tant auprès des DDAF que vis-à-vis des agriculteurs et des organismes professionnels, par manque de temps avant le démarrage de la campagne.
- Les organisations professionnelles⁷ ont préféré continuer à échanger des CDROM avec les DDAF (pratique instaurée lors de l'arrivée du parcellaire graphique) plutôt que de recourir à TéléPAC - d'où un taux « d'exportation » des données pour diverses utilisations de l'ordre de 4%.
- A cela s'ajoute le manque d'offre de sites collectifs de « haut débit », alors même que 10.000 communes rurales n'ont pas encore accès à la couverture ADSL.

«Le développement de TéléPAC est au cœur de la convergence et de la rationalisation des systèmes d'information engagé par le ministère...»

Des atouts

- Les résultats du Morbihan soulignent l'intérêt pour l'exploitant de recourir à la télé-procédure qui lui permet de sécuriser sa déclaration en procédant à des auto-contrôles⁸ (une cinquantaine de points) et d'éviter ainsi des pénalités financières. La DDAF a noté la qualité des dossiers reçus par TéléPAC et constaté, lors de contrôles de terrain, un taux d'anomalies sensiblement inférieur à celui des déclarations traditionnelles sous format papier (6 fois moins).

l'éPAC et constaté, lors de contrôles de terrain, un taux d'anomalies sensiblement inférieur à celui des déclarations traditionnelles sous format papier (6 fois moins).

- Dans ce département, la mobilisation des organisations professionnelles, les actions de formation et d'information, la démultiplication des points d'accueil « haut débit », ainsi que la non-signature par la DDAF de la convention-type favorisant le contournement de la déclaration par TéléPAC expliquent largement ce résultat positif, résultat d'autant plus convaincant qu'il n'a pas compromis le recours aux « exportations » de données graphiques utiles pour la gestion de l'exploitation (taux : 30%).
- Par ailleurs, on estime que 20% des agriculteurs utilisent déjà internet pour leurs besoins professionnels (télédéclarations sociales ou fiscales). La familiarisation avec l'informatique devrait faciliter la diffusion de TéléPAC auprès de cette population.

Les propositions

Le développement de TéléPAC est au cœur de la convergence et de la rationalisation des systèmes d'information engagée par le ministère de l'agriculture et de la pêche. Dans un contexte de réforme profonde de la politique agricole commune, elle doit contribuer à simplifier les démarches administratives et à apporter un meilleur service à l'exploitant à qui elle confère une plus grande autonomie, tout en allégeant le travail de l'administration.

Le recours à la téléprocédure nécessite un temps d'adaptation de la part de l'usager avant de connaître un franc succès – ce que démontre l'expérience de la télédéclaration utilisée pour la déclaration des impôts sur le revenu –. Encore faut-il créer les conditions pour offrir un service attrayant. Tout doit être fait pour ne pas compromettre une nouvelle fois la généralisation de la téléprocédure en 2006.

3 MISSIONS TEMPORAIRES

3.1 MISSIONS D'AUDIT ET D'INSPECTION GÉNÉRALE

Un second échec risquerait d'entacher durablement la crédibilité de TéléPAC.

Les propositions suivantes sont formulées :

1. Renforcer l'attractivité de la téléprocédure dès 2006 en offrant un service de qualité.

- Faciliter l'utilisation de TéléPAC :
 - Elargir la période d'ouverture du site et les plages d'ouverture de l'assistance pour répondre aux besoins des utilisateurs ;
 - Améliorer l'ergonomie et l'aide en ligne (ex. numérisation des îlots) ;
 - Mémoriser les données déjà saisies en 2005 que les déclarants n'auront plus qu'à mettre à jour, afficher les limites anonymisées des îlots voisins⁹. Donner la possibilité de consulter les dossiers télédéclarés depuis 2003.
- Simplifier les démarches administratives et sécuriser la gestion de TéléPAC :
 - Supprimer les envois papier devenus inutiles (fiche récapitulative, contrats déjà enregistrés, etc.) ;
 - Intégrer les demandes d'aides jointes au dossier de déclaration de surface, et notamment la prime herbagère agro-environnementale (PHAE) et les indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN), l'objectif étant de parvenir à terme à une déclaration unique ;
 - Mettre en place une signature électronique afin de supprimer la confirmation papier qui double la déclaration par internet et accuser réception de la télé-déclaration.
 - L'administration devrait négocier avec la Commission européenne la dématérialisation des justificatifs papier annexés et transmis par

courrier - tout en garantissant la qualité des contrôles.

2. Organiser des campagnes de communication

- Mettre en place un site « vitrine » de démonstration avant le démarrage de la campagne ;
- Associer les directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) à l'opération TéléPAC et leur confier l'animation de la communication en relation avec les partenaires professionnels ; leur fixer des objectifs de diffusion de la téléprocédure, ambitieux mais réalistes ;
- refuser les échanges par CD-Rom et modifier en conséquence la convention-type entre DDAF et organismes professionnels .
- Inciter les organismes professionnels à recourir à TéléPAC, et notamment les chambres d'agriculture, en les informant des fonctionnalités offertes pour la promotion du service public.
- Développer les démonstrations et les points d'accueil équipés de haut débit.

3. Accorder en 2006 les crédits nécessaires et notifier au plus vite la décision à l'ONIC.

- Le besoin budgétaire global est estimé à 2,20M€. Cette somme comprend le socle technique (1,10M€), l'amélioration de l'assistance aux usagers (0,50 M€) et les évolutions fonctionnelles, mises à jour réglementaires, signature électronique, etc. (0,60 M€). Ce budget n'a pas été inclus dans le PLFI et devra donc être financé par redéploiement budgétaire. Le risque est grand de voir attribuer des crédits d'un montant identique ou inférieur à celui de cette année.
- A l'avenir, cette opération devrait être inscrite en PLFI.
- L'enveloppe budgétaire doit être notifiée à l'ONIC dès le début dé-

1 Nombre de télédéclarations rapporté au nombre d'exploitants susceptibles de faire une déclaration.

2 TéléPAC a été utilisée essentiellement pour accéder aux données du registre parcellaire graphique.

3 1,3 millions d'euros attribués le 3 décembre 2003 pour 4,5 millions d'euros demandés, 1,14 millions d'euros redéployés le 25 février 2004 pour 2,7 millions d'euros demandés.

4 Du 1^{er} avril au 15 mai.

5 L'assistance téléphonique a été surchargée (1350 appels par jour) et les horaires d'ouverture mal adaptés.

6 Report de l'élargissement à d'autres aides, du système de suivi du dossier, de la signature électronique, de l'ouverture permanente du site, etc.

7 Ces organismes proposent une prestation tarifée pour l'aide à la déclaration de surface.

8 Ressaisie de la plupart des informations déjà saisie l'année précédente, maintien de transmissions papier, etc.

9 Analyse juridique en cours, en fonction notamment de la position de la CNIL.

3 MISSIONS TEMPORAIRES

3.1 MISSIONS D'AUDIT ET D'INSPECTION GÉNÉRALE

cembre 2005, date limite pour préparer la campagne 2006 dans des conditions convenables.

- Ce n'est qu'à terme, une fois le système rôdé, que des économies pourront être envisagées. Le coût unitaire d'une déclaration serait inférieur de 35% à celui d'un traitement manuel (source SMR, Schéma de modernisation et de réforme - données reprises à ce stade par la mission).

Observation

Nous retracons ici les éléments de cons-

tat ainsi que les pistes d'amélioration qui se dégagent à ce stade de la mission, engagée mi octobre 2005. Elle n'a pu, dans le délai imparti, faire l'objet d'un échange contradictoire avec l'Office national des céréales (ONIC), chargé de la mise en œuvre de la téléprocédure, ni avec les services du ministère de l'Agriculture et de la Pêche audités. Certaines informations demandées n'ont pas encore été obtenues, notamment en provenance des services de la Commission européenne ; quelques rendez-vous sont encore prévus. Ils sont susceptibles d'infléchir ou de compléter les propositions formulées ci-dessus.

Valorisation de la gestion des actifs immobiliers cessibles du MAP

Jean-Laurent CASCARANO, Inspecteur de l'agriculture, Jean-Louis Bournaud et Jean Le Pioufle, ingénieurs généraux du génie rural, des eaux et forêts

« La gestion immobilière des biens cessibles du ministère doit être cohérente avec ses orientations en matière d'environnement, de développement durable et d'aménagement du territoire »

A la demande du secrétaire d'Etat, M. Nicolas FORRISSIER, une mission d'appui à la Direction des Affaires Financières et de la Logistique/ sous-direction de la logistique et du patrimoine a été conduite d'avril à fin novembre 2005.

L'objectif était de mettre en place un cadre méthodologique et opérationnel modernisé de valorisation de la gestion des actifs immobiliers du Ministère, dans le contexte des orientations gouvernementales incitant à une gestion plus active du patrimoine immobilier de l'Etat.

Le rapport évalue la mise en place du projet, analyse les forces et faiblesses du dispositif constitutif de la Mission d'inventaire et de valorisation du patrimoine de l'agriculture (MIVPA).

Soulignant que la gestion immobilière des biens cessibles du Ministère ne peut avoir pour seul fondement l'intérêt financier de l'opération, le rapport insiste sur la nécessaire double cohérence qui doit

étyer les choix de cette gestion : s'inscrire dans le processus de réforme et de modernisation de l'Etat en cours sans déroger aux orientations du Ministère en matière d'environnement, de développement durable et d'aménagement du territoire. Il convient de prendre aussi en compte les autres politiques publiques portées par d'autres départements ministériels ou des collectivités territoriales.

Le rapport insiste enfin, sur la nécessité d'un dialogue de gestion permanent avec les services impliqués directement dans la gestion du patrimoine du ministère, qui ne disposent pas de référentiels méthodologiques en particuliers les services déconcentrés.

En conclusion, des recommandations pratiques sont formulées pour poursuivre la construction du projet et de la MIVPA et les intégrer dans la stratégie de réforme et de modernisation du Ministère.

3 MISSIONS TEMPORAIRES

3.1 MISSIONS D'AUDIT ET D'INSPECTION GÉNÉRALE

La place de Mayotte au sein de l'Union européenne : conditions et stratégie en vue de l'accession au statut de RUP

Claude Chéreau, Inspecteur général de l'agriculture et Pierre Portet, Ingénieur général du génie rural, des eaux et des forêts

Territoire d'Outre-Mer, Mayotte est actuellement considérée comme un pays tiers à l'égard de l'Union européenne. L'accession au statut de région ultrapériphérique (RUP) suppose en règle générale l'adoption de l'acquis communautaire, sauf à négocier certaines dérogations qui pourraient être justifiées par la situation particulière de son économie ou de son environnement.

L'application de la PAC à Mayotte peut paraître compliquée par la situation du foncier, même si le CNASEA a presque achevé la réalisation d'un cadastre (encore faudra-t-il avoir les moyens de le mettre à jour, ce qui n'est pas assuré aujourd'hui). Malgré les efforts de l'administration, les installations de jeunes agriculteurs se comptent annuellement sur les doigts d'une main.

Dans la pratique, compte tenu de l'exigüité des exploitations, de la faiblesse des transactions commerciales intérieures et du fait que les productions les plus typiques de l'île (ylang, vanille) ne seraient pas couvertes par une OCM, le problème ne se pose pas vraiment.

Il n'y a pas de grandes cultures et la consommation de riz est fondée sur les importations.

Dans le cas de l'élevage, l'identification du troupeau bovin a commencé (14 %) et il conviendrait de laisser aux éleveurs une marge de développement au niveau de la production laitière en dérogation aux quotas. À l'heure actuelle il n'existe que deux troupeaux de plus de 50 bovins.

S'agissant de l'aviculture, elle n'a d'importance que pour la production des œufs (avec des règles proches de celles appliquées en France). La viande de volailles est importée.

La banane est une production vivrière, non exportée, dont les parcelles en production sont souvent partagées avec d'autres plantes (manioc surtout). Il conviendrait de laisser la production s'accroître pour garder le même taux d'autoapprovisionnement malgré la croissance démographique.

Le cas des fruits et légumes est plus diversifié, mais les parcelles cultivées sont souvent exiguës et les transactions limitées (les structures de distribution se plaignent de ne pas pouvoir contractualiser leur approvisionnement). Dans ce secteur, l'absence de véritables groupements de producteurs ou de coopératives obèrera encore longtemps l'organisation d'une économie agricole largement fondée sur des échanges non marchands.

Le cas de la Politique Commune de la Pêche mérite une attention particulière. Les embarcations mahoraises consistent essentiellement en pirogues et en barques à petits moteurs hors-bord pour la pêche dans le lagon ou le long de la barrière de corail. Compte tenu de l'appauvrissement progressif du lagon en poissons, certaines barques équipées d'un réservoir isotherme rempli de glace vont pêcher jusqu'au-delà de 100 miles en prenant des risques. Seuls 5 navires de pêche de moins de 9 mètres répondent actuellement aux critères appliqués en métropole.

« Notre souci doit être de permettre le développement de la pêche mahoraise pour satisfaire les besoins de la population locale »

3 MISSIONS TEMPORAIRES

3.1 MISSIONS D'AUDIT ET D'INSPECTION GÉNÉRALE

Notre souci doit être de permettre le développement de la pêche mahoraise pour satisfaire les besoins de la population, y compris en lui donnant une marge d'accroissement dans la ZEE (zone économique exclusive) comme l'ont obtenu les Açores, Madère ou les Canaries (attribution d'une exclusivité dans une zone de 100 miles pour les navires immatriculés localement). L'accession au statut de RUP aura en effet pour conséquence de dispenser les grands navires étrangers (espagnols notamment) qui pêchent autour de Mayotte d'avoir à acheter des licences.

Il conviendrait aussi de négocier un quota particulier de pêche au thon pour les embarcations de Mayotte (ce qui ne serait pas considérable).

Si nous obtenons cette exclusivité et ce quota, la consommation locale de thon et d'autres poissons pourra être assurée à l'avenir par les pêcheurs de l'île. Mais cela suppose aussi la création d'infrastructures pour la vente à plusieurs points de débarquement de la pêche; même si la coopérative de Mamoudzou est très dynamique; l'effort doit porter sur les installations frigorifiques.

S'agissant des questions vétérinaires et de l'hygiène alimentaire, 12 arrêtés préfectoraux ont été signés depuis 2001 pour aligner Mayotte sur la réglementation européenne; il reste à les compléter notamment pour les viandes de boucherie et le stockage des denrées.

Mais les missions communautaires classiques en santé animale (prophylaxie, lutte contre la tuberculose, la brucellose et la leucose) ne sont pas exercées à ce jour; ces missions seront rendues plus aisées à conduire avec le développement de l'identification des bovins.

En matière de protection des végétaux un arrêté vient d'être signé pour appliquer aux produits phytosanitaires les mêmes règles que dans l'Union européenne.

Dans le domaine de l'environnement, si on arrive à maîtriser la pratique de l'éco-buage, les points qui peuvent poser problème et influencer la gestion de la PAC et de la PCP sont la gestion des déchets et l'insuffisance des installations d'assainissement (par leurs effets sur la qualité de l'eau du lagon).

Les indemnités compensatoires dans le Marais poitevin

François SIGNOLES, Inspecteur de l'agriculture, Guy BEISSON et Pierre ROUSSEL, ingénieurs généraux du génie rural, des eaux et forêts, Michel BADRE et Xavier MARTIN, inspecteurs généraux de l'environnement

La présente mission porte sur les conditions actuelles d'application des mécanismes d'aides financières destinées à favoriser le maintien des prairies dans le Marais poitevin, sur les évolutions à envisager dans le cadre de l'application du plan gouvernemental de 2002, et sur les conditions d'extension de ces aides aux

autres situations comparables (zones humides et Natura 2000).

Le rappel du contexte écologique et socio-économique du Marais poitevin met en évidence la perte de marge financière, et le surcroît de charge de travail, qu'entraîne le maintien (ou éventuellement la reconversion) en prairie pour l'élevage

3 MISSIONS TEMPORAIRES

3.1 MISSIONS D'AUDIT ET D'INSPECTION GÉNÉRALE

par rapport à leur conversion (ou leur maintien) en terre arable pour la céréali-culture. La recherche de compensations financières à l'écart de marge est donc une condition nécessaire, mais non suffisante, au maintien des surfaces actuellement à l'état de prairies, et a fortiori à la reconversion de 10 000 ha supplémentaires sur lesquels le gouvernement s'est engagé auprès de la Commission européenne, au titre de la protection de la zone humide de qualité exceptionnelle que constitue le Marais poitevin.

L'état des lieux concernant le mécanisme actuel de primes fait apparaître les éléments suivants:

- Les prairies du Marais représentent 34 000 à 36 000 ha.
- Environ 19 000 ha bénéficient actuellement de l'ICHN, dont 15 750 avec la majoration spécifique prévue par le plan gouvernemental.
- 4 000 à 5 000 ha bénéficient indûment de l'ICHN, du fait d'un classement local non conforme aux règles de délimitation géographique du marais résultant du plan gouvernemental, dans les Deux-Sèvres et en Vendée. Ce point doit impérativement être rectifié sans délai.
- Compte tenu de cette correction, 44% au plus des prairies du marais bénéficient de l'ICHN, et 35% au plus du supplément spécifique marais, en raison des critères d'attribution retenus.

Comme cela a été proposé antérieurement¹, une opération de reconversion en prairie de terres retournées indûment depuis 1991 pourrait être engagée sur la base de l'état initial des prairies à cette date.

Les propositions portent sur le montant des aides d'une part, et leur mécanisme d'autre part. La mission rappelle à nouveau que ces aides financières, de nature à combler l'écart de marge, ne suffiront pas à elles seules à atteindre l'objectif de surface fixé par le gouvernement, compte tenu des autres éléments de choix, dont

les contraintes de production et la nécessité de disposer de droits à produire.

Le montant des aides :

La mission propose, dans un souci de simplification et d'équité au regard de critères trop complexes, un montant unique de 150 €/ha. L'augmentation par rapport à la situation actuelle du montant de la prime en marais desséché pourrait s'accompagner d'une interdiction de retournement des prairies, au titre de la préservation des zones humides. En effet, si l'objectif d'arrêt, et même d'inversion, du mouvement de retournement des surfaces en prairies est confirmé, le dispositif actuel de maintien des pâtures permanentes en vigueur dans le cadre de la nouvelle PAC ne permet pas de le garantir. Pour ce faire, une mesure de portée législative serait nécessaire.

Le mécanisme d'aide :

La mission a examiné trois possibilités:

- *L'application de l'article 69 du règlement communautaire du 22 septembre 2003 : ce dispositif facultatif, applicable notamment à "des types particuliers d'agriculture importants pour la protection ou l'amélioration de l'environnement" apparaît juridiquement et technique-ment applicable. L'enveloppe totale à prélever sur les aides directes, dans l'hypothèse d'une extension à toutes les zones humides, serait de l'ordre de 1% du total des aides directes, large-ment en dessous du maximum de 10% autorisé. Une telle disposition aurait nécessité un arbitrage politique, qui n'a pas été pris dans les délais requis.*

« Une opération de reconversion en prairie de terres retournées indûment depuis 1991 pourrait être engagée sur la base de l'état initial des prairies à cette date »

- *L'indemnité compensatrice de contraintes environnementales (ICCE) : à priori destinée aux sites du réseau Natura 2000, une telle aide poserait un problème pratique lié au découpage complexe du site Natura 2000 dans le Marais dont il ne recouvre en outre qu'une*

¹ Rapport IGE de décembre 2003 sur le drainage dans le Marais poitevin, validé par le MAP, et dont on rappellera qu'il a été transmis à la commission européenne.

3 MISSIONS TEMPORAIRES

3.1 MISSIONS D'AUDIT ET D'INSPECTION GÉNÉRALE

partie et, sous réserve des dispositions du futur RDR, un problème de principe lié à la nécessité d'une obligation réglementaire pour rendre l'ICCE applicable; ceci n'est pas compatible avec l'option prise jusqu'ici par le gouvernement qui est d'écartier la voie réglementaire au profit d'accords contractuels pour la mise en œuvre du réseau Natura 2000. La mise en œuvre d'une ICCE au titre de la directive cadre sur l'eau serait également envisageable, mais supposerait un zonage préalable des prairies à préserver ou à reconstituer, ce qui paraît difficile.

La solution de l'ICCE apparaît donc, dans l'état actuel, mal adaptée au problème à résoudre.

- *L'indemnité compensatoire de handicap naturel (ICHN)* : c'est la poursuite du dispositif actuel, mais, au titre des zones à handicap spécifique et non des zones défavorisées simples, avec un montant unique (cf. ci-dessus) et une modification des critères d'éligibilité ne conservant comme critères d'accès à l'aide que la surface minimale de 3 ha, les critères de chargement actuellement en vigueur (0,35 à 1,6 UGB/ha ou 2 UGB/ha), ainsi que l'âge maximal de 65 ans.

Sur la base d'une évaluation IFEN, la mission a estimé à 75 M€ le montant approximatif des aides dans le cas d'une extension à la totalité des zones humides répertoriées au niveau national.

81

Le rôle et la présence du ministère de l'agriculture et de la pêche à l'international

Alain BERGER et Jean-Marie TRAVERS, inspecteurs généraux de l'agriculture

De nombreuses raisons militent pour que le ministère français chargé de l'agriculture élabore une stratégie active et structurée à destination du champ international : importance de notre pays, second exportateur mondial de produits agricoles et premier exportateur de produits alimentaires, dans le domaine agricole ; mais aussi apparition, au cours de la période récente, d'éléments forts d'incertitude, susceptibles de peser sur l'avenir de notre agriculture et de remettre en cause le rang et la place de notre pays, qu'il s'agisse de l'évolution des négociations multilatérales à l'OMC et des modifications qui affectent les marchés mondiaux, de l'élargissement de l'Union européenne, de la réforme de la PAC et des échéances financières à venir.

C'est dans ce contexte que l'Inspection

générale de l'agriculture a inscrit à son programme 2003 et reconduit dans son programme 2004 une réflexion sur les actions, les structures et les moyens de la présence à l'international du ministère et des organismes dont il assure la tutelle, et qu'un groupe de travail, composé de membres du service, et auquel se sont joints des observateurs de la Direction des politiques économique et internationale (DPEI), a été constitué.

Ce groupe, qui s'est réuni régulièrement au long des deux exercices, a centré ses travaux sur les relations avec les pays tiers. Il a procédé à l'audition d'un grand nombre d'acteurs, tant au sein du ministère que dans les organismes partenaires. Ses travaux ont débouché sur une note de synthèse qui a été adressée au ministre le 12 avril 2005.

3 MISSIONS TEMPORAIRES

3.1 MISSIONS D'AUDIT ET D'INSPECTION GÉNÉRALE

Le diagnostic

Partant du constat que, si les orientations du ministère en matière internationale ont été énoncées de manière claire à plusieurs reprises au cours des dernières années, elles n'ont pas cependant donné lieu à une réelle appropriation par l'ensemble des autorités et des services du ministère, le groupe s'est interrogé sur les raisons de cette situation, paradoxe dès lors que les questions internationales sont individualisées au sein du ministère, le service des relations internationales de la direction des politiques économique et internationale et, en son sein, la sous-direction des échanges internationaux (SDEI), étant chargés par les textes d'organisation d'en assurer la coordination pour l'ensemble des directions.

82

Dans la pratique, il est apparu que la SDEI n'avait pas véritablement les moyens d'imposer ses prérogatives aux autres services du ministère et que l'ensemble du dispositif dédié par le ministère à l'action internationale, soit environ 70 agents (hors établissements publics) était géré sans lisibilité, par manque de transparence et de réelle coordination.

Deux raisons principales expliquent cet état de faits :

- au sein de la DPEI, le rassemblement dans un même service des questions européennes, qui sont au cœur de la politique agricole nationale, et de celles relatives aux pays tiers, qui sont les seules à relever vraiment d'une approche de politique internationale, aboutit à la marginalisation de ces dernières ;
- les autres directions du ministère, dont beaucoup se sont dotées de structures spécialisées à l'international, interviennent, de même que les établissements sous tutelle, le plus souvent de manière autonome.

Par ailleurs, les nombreuses initiatives prises à l'international dans le domaine de l'agriculture et du développement ru-

ral par les organisations non gouvernementales, les structures professionnelles et les collectivités territoriales, sont généralement mal connues, voire ignorées de la SDEI.

Dotée de moyens financiers modestes et en régression au cours des dernières années, celle-ci ne semble pas disposer d'une réelle capacité d'influence sur les structures qui décident à l'international (ministère des affaires étrangères, ministère de l'économie et des finances, agence française de développement...). Elle ne paraît pas non plus avoir été en mesure de peser, de près ou de loin, sur les mouvements qui ont récemment marqué le contexte institutionnel et procédural (fusion de la DREE et de la direction du Trésor, création du FASEP, intégration du CFCE au sein d'UBIFRANCE, transfert à l'Agence française de développement de l'essentiel des dossiers de coopération technique agricole jusque là gérés par le ministère des affaires étrangères, reprise de l'aide alimentaire par le Ministère des affaires étrangères...).

Conclusions et recommandations

Dans un environnement marqué par le foisonnement d'initiatives de toute nature à l'international, au sein et en dehors du ministère, il importe que la SDEI retrouve une place qui lui soit propre.

La démarche pour y parvenir passe par une double réflexion :

- sur le positionnement du ministère à l'international, tout d'abord : plutôt que d'afficher des objectifs "tous azimuts" qu'il n'est pas capable d'assumer, il est proposé que le MAP, s'appuyant sur sa compétence technique, intervienne en appui des départements ministériels qui ont la charge de la cohérence globale des actions de la France à l'international ;
- sur le rôle de la SDEI, d'autre part : loin de se réduire à une activité de contrôle ou de sanction, celui-ci doit

« Se recentrer sur de véritables priorités et centraliser véritablement l'animation de la fonction internationale...»

3 MISSIONS TEMPORAIRES

3.1 MISSIONS D'AUDIT ET D'INSPECTION GÉNÉRALE

être pour l'essentiel un rôle d'accompagnement et d'animation, sachant qu'en tout état de cause il conviendra de prévoir au sein du ministère une instance capable de réunir les différents acteurs - internes mais aussi externes - de la politique à l'international dans un dispositif, à caractère permanent, où ceux-ci puissent se concerter, confronter leurs points de vue et poser les bases d'actions communes.

Dans cette perspective, une première initiative pourrait consister à recenser les principales organisations et collectivités intervenant à l'international dans le domaine agricole. Un examen critique des dispositifs et des procédures de dialogue du MAP avec ses principaux partenaires étrangers serait également utile.

COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LA PRÉSENCE DU MAP A L'INTERNATIONAL

Roger BARRALIS, inspecteur de l'agriculture

Annie BENAROUS, inspectrice de l'agriculture

Alain BERGER, inspecteur général de l'agriculture, co-animateur du groupe de travail

Claude CHEREAU, inspecteur général de l'agriculture

M'hamed FENINA, chargé de mission

Anick LEBLANC-CUVILLIER, chargée de mission

Jean-Jacques RENAULT, inspecteur général de l'agriculture

Jean-Marie TRAVERS, inspecteur général de l'agriculture, co-animateur du groupe de travail

Ont également participé, en tant qu'observateurs de la DPEI :

IGCI : Gabriel TANDEAU de MARSAC

SDEI : Jean-Laurent CASCARANO

3 MISSIONS TEMPORAIRES**3.2 MISSIONS D'ENQUÊTES ADMINISTRATIVES****Missions d'enquêtes administratives sur le fonctionnement des services ou examens de situations individuelles****1. DDSV du Puy de Dôme.**

Françoise FOURNIE, Inspectrice générale de l'agriculture, Marcel JAMBOU, Ingénieur général du génie rural, des eaux et forêts, Gérard COUSTEL, inspecteur général de la santé publique vétérinaire.

2. DDSV du Gers.

Jean-François CHARY et Christian DUBREUIL Inspecteurs généraux de l'agriculture, Jacques BENAZET, Inspecteur général de la santé publique vétérinaire, Alain DELUART, Ingénieur général du génie rural, des eaux et forêts.

3. Délivrance de certificats phytosanitaires à l'exportation en direction de la Russie

Dominique FABRE, Inspecteur général de l'agriculture, Robert MESTRE, Ingénieur général du génie rural, des eaux et forêts.

4. LA VIE DU SERVICE

4.1 COMPOSITION DU SERVICE	p. 87
4.2 AUTRES MISSIONS CONFIÉES AUX MEMBRES DE L'IGA	p. 88
4.3 LA FORMATION A L'IGA	p. 89
4.4 HISTORIQUE	p. 91

4.1 COMPOSITION DU SERVICE

Nom	Fonctions	Nom	Fonctions
BARBAROUX André	Inspecteur général	HIVERT Pierre	Inspecteur *
BARRALIS Roger	Inspecteur *	HODEAU Alain	RSI
BENAROUS Annie	Inspectrice *	LAUGA Louis	Inspecteur général
BERGER Alain	Inspecteur général président 3 ème commission	LE GALL Hervé	Inspecteur général
BERNET Claude	Inspecteur général détaché : directeur de l'ADAR	LEBLANC-CUVILLIER Anick	Documentaliste
BETH Olivier	Inspecteur général président 2 ème commission	MERLE Jean-François	Chef de Service
BODIN RODIER Dominique	Chargée de mission	MICHEL Jean-Claude	Inspecteur général
BRACQUE Pierre	Inspecteur général	MOMMAY Laurent	Inspecteur général mis à disposition : IGIR centrale
CARON Daniel	Inspecteur général	MORAILLON Pierre	Inspecteur général détaché : directeur de la DREE
CASCARANO Jean-Laurent	Inspecteur *	PAVIC Chantal	Secrétariat
CHARY Jean-François	Inspecteur général	PELLEQUER Emmanuelle	Chargée de mission
CHATELAIN Jacques	Chargé de mission **	POUZOULET Jean-Pierre	Inspecteur général
CHEREAU Claude	Inspecteur général	RENAULT Jean-Jacques	Inspecteur général
DANTIN Michel	Chargé de mission **	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 président 1 ère commission	SAUVAGET Claire	Inspectrice générale détachée : direction générale de l'agriculture (UE)
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 Secrétaire générale
FENINA M'hamed	Chargé de mission **	TRAVERS Jean-Marie	Inspecteur général
FOURNIE Françoise	Inspectrice générale	TUBIANA Laurence	Inspectrice générale (mise à disposition)
FRAILE Danièle	Secrétariat	VAN HAECKE Yves	Inspecteur général Adjoint au Chef de service
GARNIER Didier	Inspecteur général	VERLIAC Françoise	Inspectrice générale (jusqu'au 31/07/05)
GEOFFROY Guy	Inspecteur général	VIAL Bernard	Inspecteur général

* Depuis les textes du 26 avril 2006, les inspecteurs sont devenus des inspecteurs généraux de 2 ème classe.

** Ces quatre chargés de mission exercent les missions d'inspection générale d'audit et de conseil.

4 LA VIE DU SERVICE

4.2 AUTRES MISSIONS CONFIÉES AUX MEMBRES DE L'IGA

Roger BARRALIS	Pré-liquidateur, puis liquidateur du Comité interprofessionnel des vins doux naturels (CIVDN). Liquidateur du Comité national interprofessionnel de l'horticulture (CNIH)
Olivier BETH	Président du jury de concours de l'ACOFA (assistants-inspecteurs) et membre du Comité interministériel d'audit 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. Représentant du chef du service de l'IGA au Conseil national du tourisme et au Conseil national de sécurité civile (CNSC). Membre du bureau de la conférence permanente du tourisme rural (CPTR)
Daniel CARON	Président du FFIFSA (fonds de financement des prestations sociales agricoles)
Jean-Laurent CASCARANO	Liquidateur de trois interprofessions vitivinicoles (vins d'Anjou et de Saumur, de Gailiac et de Côte de Provence), liquidateur adjoint du CIVDN, membre de la commission consultative des marchés des organismes de sécurité sociale (CCMOSS)
Jean-François CHARY	Vice-président du Comité d'Orientation et de Formation de la spécialité vétérinaire "Elevage et pathologie des Equidés" ; membre du Comité exécutif de l'association européenne des établissements d'enseignement vétérinaire ; membre du Comité d'orientation scientifique et technique des Haras Nationaux
Claude CHEREAU	Responsable pour la France du projet franco-allemand du jumelage avec la Bulgarie. Délégué à la mobilité des personnels des offices d'intervention
Michel DANTIN	Mission d'appui au cabinet sur le dossier des grands prédateurs et le développement du pastoralisme
Michel DESCHAMPS	Membre de l'observatoire national de l'enseignement agricole. Président des jurys de CAPESA et ELPA (lettres)
Gérard DUSART	Vice-Président de la CICC FEOGA-Orientation
Dominique FABRE	Vice-président de la CCCOP, membre de la commission des marchés publics de l'Etat, membre de la CCMOSS
Françoise FOURNIE	Experte au sein d'un projet européen d'appui aux autorités ukrainiennes. Chargée d'une mission d'appui juridique au ministère sénégalais de l'agriculture
Didier GARNIER	Membre du conseil d'administration du FFIFSA
Guy GEOFFROY	Vice-président de la CICC FEOGA-Garantie
Jean-François MERLE	Correspondant du ministère auprès du médiateur de la République, du commissaire du gouvernement auprès de la Commission nationale informatique et libertés (CNIL)
Jean-Claude MICHEL	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
Jean-Jacques RENAULT	Président pour l'OMM du comité de pilotage de l'étude sur les métiers du contrôle et de l'inspection
Mireille RIOU-CANALS	Membre de jurys de concours (ENA : Ecole nationale d'administration)
François SIGNOLES	Président du jury du concours professionnel pour l'accès au grade d'attaché principal des services déconcentrés
René SOUCHON	Président du groupe de coopération agricole et agroalimentaire franco-argentin
Sylviane TETART	Présidente du comité hygiène et sécurité ministériel. Membre de l'Observatoire des missions et métiers
Jean-Marie TRAVERS	Membre de la commission spécialisée de terminologie et de néologie du MAP
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 ; chargé en tant que chef de projet de plusieurs jumelages européens (Ukraine, Fédération de Russie) ; président du conseil d'administration de l'Ecole supérieure du paysage
Bernard VIAL	Président du groupe n°1 "structuration des filières et des territoires" du Conseil supérieur d'orientation de la coopération agricole. Membre du Conseil de prospective européenne et internationale pour l'agriculture et l'alimentation (COPEIAA)

La formation à l'IGA

Le groupe formation de l'IGA

Chargé de la préparation et de la mise en œuvre du programme annuel de formation de l'IGA, le « groupe technique formation » comprend un animateur (Jean-Marie Travers), un coanimateur (Jean-Claude Michel) désignés par le chef du service de l'IGA, et des membres répartis de la manière suivante : deux représentants de chacune des trois Commissions choisies, sur la base du volontariat, par la commission concernée, la secrétaire générale de l'IGA, la chargée de mission pour les questions de communication, la responsable de la documentation, le membre de l'IGA chargé des formations linguistiques, ainsi que des membres invités lorsque le besoin s'en fait sentir sur tel ou tel point particulier.

Le groupe se réunit régulièrement chaque lundi précédent l'assemblée plénière de l'IGA. Si nécessaire, il suscite la création de groupes de travail ad hoc, le cas échéant ouverts à tous les membres de l'IGA.

Plus encore que les années antérieures, la démarche de formation de l'IGA en 2005 s'est inscrite dans une démarche de professionnalisation, associant maîtrise renforcée des outils et réflexion sur les finalités de leur emploi.

Le plan de formation arrêté pour cet exercice s'articulait étroitement avec les axes majeurs du Programme de travail et

Plan d'action de l'IGA : missions permanentes (contrôle de l'emploi des fonds communautaires, inspection d'ensemble des services déconcentrés, audits des programmes de la LOLF et suivi du contrôle de gestion, autres missions permanentes...), études, conseil et prospective, renforcement de la professionnalisation au services des membres de l'inspec-tion.

«Renforcer la professionnalisation...»

Dans les faits, la démarche engagée au sein du COPERCI en vue de la mise au point du nouveau cycle des inspections d'ensemble des services déconcentrés (IEST) et, dans ce cadre, au sein de l'IGA pour rénover l'inspection administrative et financière (IAB), a conduit à donner une place privilégiée dans la réalisation du programmes aux aspects qui concernaient plus directement ce dernier sujet. Cela a été tout spécialement le cas pour le volet "Politiques publiques", au sein duquel un nombre très important d'actions, faisant intervenir de nombreux services de l'administration centrale, ont été réalisées.

Sur les 9 modules qui ont constitué ce volet, 7 se sont inscrits dans une "formation-action" qui a été partie intégrante du travail engagé sur l'IAB et qui a

débouché, à la fin de l'année, sur la rédaction du nouveau guide de l'inspection. Ces modules ont porté sur les thèmes suivants : contrôle de gestion (deux modules, consacrés, l'un, sous la forme d'un séminaire animé par un consultant et organisé par l'IGPDE, aux aspects généraux du thème, l'autre étant constitué par une série de présentations, réparties sur l'ensemble de l'année, de l'état de la question dans l'administration centrale et dans les services déconcentrés), questions budgétaires et comptables, politique de la formation, gestion de la relation à l'usager, gestion des ressources humaines, politique des achats publics, systèmes d'information.

Le caractère évolutif des sujets concernés, qui correspondaient à une série de chantiers évoluant chacun à un rythme

4 LA VIE DU SERVICE

4.3 LA FORMATION A L'IGA

différent, le fait qu'ils soient sous la responsabilité d'acteurs multiples, ont conduit à l'adoption d'une démarche pragmatique, qui a permis de suivre de manière aussi rapprochée que possible la progression de la réflexion des services : au delà de l'apparence qu'il a parfois pu donner d'improvisation ou de répétition, le programme de l'IGA dans ce domaine a donc été marqué par une forte structuration. Un certain nombre d'actions qui, en raison des à-coups de la conjoncture ou de l'état encore inachevé de certains des chantiers à la fin de l'exercice, n'ont pas pu être réalisées en 2005 l'ont été (systèmes d'information, pour partie) ou vont l'être (programme de soutien du ministère) au cours de l'année 2006. Le maintien de cet axe pour l'année engagée est d'autant plus indispensable que l'application des principes et des règles de la LOLF au niveau des services déconcentrés du MAP est loin d'avoir atteint son niveau d'équilibre.

Les huit « Jeudis de l'IGA » se sont répartis entre les thèmes liés à la modernisation de la gestion publique et privée (4 sessions) et ceux consacrés à l'avenir de l'agriculture et des politiques agricoles (4 sessions). Ils ont rassemblé un public qui a souvent largement débordé le périmètre de l'IGA. Sont intervenues dans ce cadre des personnalités aussi diverses que Mme Christiane Lambert, présidente de FARRE et ancienne présidente du CNJA, MM Jacques Le Guen, député du Finistère, Philippe Mahrer, président du Collège des ingénieurs, ou Guy Legras, ancien directeur général de l'agriculture à la Commission de l'Union européenne.

Innovation du programme 2005, les échanges avec les autres inspections générales, qui s'inscrivent dans une démarche de partage externe des compétences, ont été à l'origine de présentations particulièrement riches, vivement appréciées par les membres de l'IGA.

Centré sur l'eau et la forêt, le voyage

d'études des 19, 20 et 21 septembre dans les Landes et les Pyrénées-Atlantiques a été l'occasion, au contact des réalités du terrain, d'échanges nourris avec des acteurs de la mise en œuvre des politiques au plan local.

Moins nombreux que l'année précédente, compte tenu de la place prise par la partie IAB au sein du programme, les «Partages internes de compétences», qui permettent à l'ensemble des membres de l'IGA de bénéficier de l'expérience acquise dans un domaine particulier de compétences par un membre du corps ou du service, ont connu un succès qui ne s'est pas démenti.

Au total, le nombre d'équivalents journées formation organisées au sein de l'IGA en 2005 aura (sans tenir compte des trois journées de séminaire sur l'inspection d'ensemble des services déconcentrés organisées dans le cadre du COPERCI) été supérieur à 20, ce qui correspond à un nombre sensiblement plus important d'actions unitaires. Le nombre d'équivalents journées de participation de membres du service de l'IGA à ces diverses actions aura été proche de 200, soit 4 journées environ par agent, et bien davantage pour certains compte tenu d'un degré de participation demeuré encore trop inégal.

Si elle a relevé le côté sans doute excessivement copieux du programme, en nombre d'actions, l'évaluation interne réalisée à l'issue de l'exercice a confirmé la motivation des membres de l'IGA face à l'activité formation et leur appréciation positive du programme réalisé et de ses orientations. Elle a confirmé également leur souhait d'un renforcement de la professionnalisation de cette activité ainsi que de la façon dont elle est gérée au sein du service. Ses résultats constitueront un élément utile dans la réflexion qui va s'engager sur la place et le contenu de la formation continue au sein du conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux.

«Mieux maîtriser les techniques, être capable de les mettre en perspective...»

Des jalons pour une histoire méconnue

Avec ce (faut-il dire ?) dernier rapport annuel d'activité de l'Inspection générale de l'agriculture va se clore le bref parcours commencé en 2000¹ pour présenter quelques éléments d'une histoire de cette institution si mal connue. Après avoir rappelé les péripéties de l'existence administrative de cette Inspection générale, évoqué les travaux et les jours des inspecteurs, esquisssé leurs profils de carrière et présenté quelques uns des plus éminents d'entre eux, n'est-il pas prématûré de tenter une synthèse de leur action et d'avancer quelques lignes explicatrices de l'existence de cette vénérable institution, dont les avatars au cours du temps expriment à la fois des conceptions de la vie administrative contrastées et une réelle continuité au sein d'un département ministériel lui-même soumis à des forces internes centrifuges mais porteur d'une tradition d'intervention de l'Etat providence et de sa philosophie « social républicaine » étudiée par P. Rosanvallon².

L'**Ancien Régime** avait éprouvé la nécessité de recourir à des agents spécialement chargés de faire respecter les ordres et instructions royaux, en particulier les règlements élaborés pour garantir les produits issus des fabriques et manufactures. Ces intendants du commerce, mis en place en 1700, dépendaient du Contrôleur général des finances. L'**Assemblée législative** en 1790 remplaça l'intendance du commerce par cinq « missions agricoles », dont les titulaires reçurent le titre d'inspecteur général ou de professeur : TESSIER et YVART, inspecteurs généraux des bergeries, HUZARD inspecteur général des bergeries et

des écoles vétérinaires, PARMENTIER inspecteur général du service de santé et THOUIN professeur d'agriculture au Muséum. Les missions exercées par ces éminents agronomes étaient des missions spécialisées, sectorielles dirions-nous, auprès du responsable de l'agriculture au sein d'un vaste ensemble ministériel regroupant l'Intérieur, les Travaux publics, l'Agriculture, l'Industrie, le Commerce (Révolution et Empire), l'Intérieur, les Ponts et chaussées, la Police, les Bâtiments civils, l'Agriculture, le Commerce, les Arts et manufactures (Restauration), ou plus étroitement, l'Agriculture et le Commerce (Monarchie de Juillet et Second Empire)³. Même conseillé par YVART⁴, le ministre CUNIN-GRIDAINE⁵ ne disposait d'aucune vision globale sur les vastes questions agricoles dans un pays encore très majoritairement rural et dont l'économie restait fondée sur l'agriculture et les produits agricoles. C'est, semble-t-il, sur les conseils d'YVART vieillissant qu'il publia le **27 janvier 1841 un arrêté définissant le rôle des deux inspecteurs de l'agriculture** qui venaient d'être nommés le 24.

Leurs **attributions** couvrent un champ considérable. « Ils prendront, dit l'arrêté, les renseignements les plus précis et les plus exacts sur tout ce qui concerne l'agriculture. Ils vérifieront par eux-mêmes l'exactitude des renseignements qui leur auront été donnés.» Leurs investigations s'étendent aux comices, dans lesquels ils vérifient à la fois l'effet produit par les encouragements financiers du gouvernement « tant sur le moral des cultivateurs que sur les spéculations gé-

1 Voir *Rapport d'activité 2000 de l'Inspection générale de l'agriculture*, p.4-5 ; *Rapport d'activité de l'Inspection générale de l'agriculture 2001*, p. 4-5 ; *Inspection générale de l'agriculture, Rapport d'activité 2002*, p. 127-130 ; *Rapport d'activité 2003 de l'Inspection générale de l'agriculture*, p. 63-66 ; *Rapport 2004 de l'Inspection générale de l'agriculture*, p. 73-76.

2 Voir ROSANVALLON, Pierre, *L'Etat en France de 1789 à nos jours*, L'Univers historique, Paris, Le Seuil, 1990.

3 Les forêts dépendaient des Finances jusqu'en 1877, les haras ont un temps, sous le Second Empire, relevé des Beaux Arts eux-mêmes rattachés à la Maison de l'Empereur.

4 La rumeur en faisait le véritable ministre...

5 Ministre de l'agriculture et du commerce du 29 octobre 1840 au 24 février 1848.

4 LA VIE DU SERVICE

4.4 HISTORIQUE

nérales du pays. » Dans les fermes modèles, ils examinent l'influence qu'elles exercent sur les cultures du pays et vérifient l'emploi des subventions. Dans les écoles d'agriculture, ils entrent dans le détail des cours professés et cherchent à mesurer l'influence que les élèves peuvent exercer sur l'agriculture locale. Cette influence sur « la culture du pays » tourne à l'obsession : il s'agit, en permanence, de diffuser techniques et pratiques nouvelles, d'améliorer les résultats, d'encourager le « progrès. » Les inspecteurs doivent rédiger des « rapports très détaillés et très étendus qui mettront le ministre en état de juger les faits accomplis [...] De la collection de ces rapports, de leur classement et de leur rédaction générale dans la même pensée résultera un corps d'ouvrage formant l'histoire agricole de la France. » On voit bien comment se différencient ces nouveaux venus des autres inspecteurs : volonté du ministre d'ouvrir leurs compétences à l'ensemble des questions agricoles afin de disposer d'une information fiable et globale sur la situation de l'agriculture, création d'un corps de « missi dominici » sur lequel le ministre peut s'appuyer pour vérifier l'application de ses décisions⁶, mise en place d'un contrôle administratif et politique sur l'emploi des fonds publics.

Dans le même mouvement, les responsables politiques de la Monarchie de Juillet comme du Second Empire, inspirés des principes saint-simoniens, viennent puiser dans ce vivier d'experts pour pourvoir les emplois de la **haute administration de l'agriculture**. Le tout premier inspecteur nommé le 24 janvier 1841, E. DE MAUNY DE MORNAY, est nommé chef de la division de l'agriculture créée le 13 mars 1847. A sa mort, en 1868, son

successeur tout désigné fut G. LEFEBVRE DE SAINTE MARIE, l'autre inspecteur de l'agriculture nommé le 24 janvier 1841. A sa suite, et jusqu'en 1940, la liste est longue des directeurs de l'agriculture ayant d'abord rempli des fonctions d'inspection générale : E. TISSERAND, L. VASSILIÈRE, P. SAGOURIN, F. LAURENT, M. LESAGE, C. BRASART. D'autres choisirent la voie politique, se firent élire députés comme C. DELONCLE, sénateurs comme E. PRILLIEUX, ou même devinrent ministres comme A. DARIAC ou E. CASSEZ.

Avec la **Troisième République**, s'épanouit l'âge d'or de l'Inspection générale de l'agriculture comme clé de voûte du dispositif politique et administratif de gestion des affaires agricoles et rurales reposant sur un ministère en charge des agriculteurs⁷, un corps de fonctionnaires dans les départements, les professeurs d'agriculture, dont l'élite occupe les fonctions prestigieuses de directeurs des services agricoles⁸. Dans ce cadre, l'Inspection de l'agriculture est le corps de fonctionnaires le plus élevé, le plus éminent du ministère. Avec l'Inspection générale de l'enseignement agricole, tantôt séparées, le plus souvent unifiées, à côté de ses rôles de conseil et de représentation du ministre, de contrôleur de la régularité des activités des services, elle est chargée par ailleurs de gérer le corps des professeurs d'agriculture⁹. La Quatrième République ne changea rien. Comme le raconte avec humour Henri FERRU¹⁰, « l'IGA tenait l'état-civil des DSA ; ROCHE¹¹ nommait les DSA... Ce n'était pas correct. »

«L'Inspection de l'agriculture est le corps de fonctionnaires le plus élevé, le plus éminent du ministère...»

Il est vrai que les procès-verbaux du

⁶ En 1846, la crédibilité de ROYER fut durablement atteinte : il avait préconisé, sur la base de déplacements dans quelques départements, de ne rien faire face à la sécheresse. Lorsqu'elle fut installée et que la catastrophe naturelle fut constatée, les mesures limitées qui furent alors prises provoquèrent la colère des campagnes et le discrédit de l'inspecteur renforcé par le désaveu de ses trois collègues.

⁷ Décret du 14 novembre 1881

⁸ Loi du 21 août 1912, art. 1 « il est institué, dans chaque département, une direction des services agricoles en remplacement des chaires départementales d'agriculture [...] » ; art. 9 « Les directeurs sont chefs des services agricoles dans leur département et jouissent de toutes prérogatives attachées à ce titre [...] les directeurs des services agricoles et les professeurs sont placés sous l'autorité du ministre qui s'exerce, soit directement, soit par l'intermédiaire administratif des préfets ou l'intermédiaire technique des inspecteurs généraux et des inspecteurs de l'agriculture. [...] »

⁹ Ibid. art. 9 (voir note précédente)

¹⁰ Entretien du 30 mai 2005.

¹¹ ROCHE, chef du service de l'IGA pratiquement sans interruption du 2 mars 1943 à sa mort en juin 1957.

Conseil de l'Inspection générale de l'agriculture, soigneusement tenus de 1919 à 1939, placent clairement la gestion des personnels des DSA et des écoles d'agriculture comme une des **activités** majeures **des inspecteurs**. Ils remplissaient par ailleurs de nombreuses autres fonctions : ils présidaient les Offices agricoles départementaux et régionaux, les conseils d'administration des écoles dépendant de la direction de l'agriculture, les multiples conseils et commissions dont la République radicale faisait un mode de gouvernement. Fortement reliée, toutefois, à la stratégie d'intervention de l'Etat dans la modernisation de l'agriculture par le développement de l'instruction et le soutien apporté aux techniques nouvelles de culture et d'élevage, leur première occupation demeure l'inspection des établissements d'enseignement, des fermes écoles, des écoles pratiques, celle des chaires d'agriculture et des services agricoles dans les départements. Certains tiennent en même temps que leurs fonctions d'inspecteur général un emploi de professeur à Grignon ou à l'Institut national agronomique¹². Tous président les jurys des diplômes et des concours de recrutement de professeurs spéciaux et de professeurs départementaux d'agriculture, puis des directeurs des services agricoles. Ils surveillent l'organisation et le fonctionnement de ces importantes institutions de vulgarisation que sont les "Associations"¹³, sociétés d'agriculture ou d'horticulture, syndicats agricoles, caisses de crédit ou d'assurance, comices, champs d'expériences. Ils organisent, animent les concours régionaux et natio-

naux. Ils président les jurys qui décernent les primes d'honneur aux agriculteurs, ces marques les plus significatives des "encouragements"¹⁴ de l'Etat envers l'agriculture¹⁵.

Ils rédigent encore des ouvrages de vulgarisation des connaissances agricoles, de très nombreux manuels d'enseignement, les uns destinés aux écoles primaires, les autres aux écoles d'agriculture, et dirigent des collections appréciées. Les plus abondants, V. RENDU, P. A. LEFOUR, G. HEUZÉ, E. MENAULT, E. CHANCRIN présentent des bibliographies qui s'étendent sur plusieurs dizaines d'années et qui, pour certains, dépassent les trente cinq titres¹⁶. Ils ont apporté une importante contribution à la mise en place d'une connaissance statistique de la *France agricole*, pour reprendre le titre de l'atlas rédigé par G. HEUZÉ à la suite de la grande enquête de 1866, pour laquelle ils ont assuré le secrétariat des commissions régionales. La tradition des monographies départementales rédigées sur la demande des inspecteurs par les professeurs départementaux s'est prolongée par les travaux de l'Office de renseignements agricoles¹⁷. Marc BLOCH¹⁸ et tout récemment des historiens de l'agriculture¹⁹ ont souligné l'intérêt de ces documents²⁰ comme source historique de tout premier ordre pour la connaissance de l'agriculture et de la société rurale du XIXe siècle. Ils ont, par ailleurs, rempli un rôle décisif qu'il conviendrait d'examiner en détail auprès des Offices agricoles départementaux et régionaux²¹. De nombreu-

12 G. HEUZÉ, E. PRILLIEUX, A. BOITEL, C. DELONCLE, A. HÉRISSON, E. TISSERAND.

13 En 1911, J. GUICHERD, PDA à Dijon, écrit "il existe en Côte d'Or 39 sociétés agricoles diverses, 109 syndicats agricoles, 145 caisses d'assurances mutuelles agricoles, 39 caisses de crédit mutuel agricole." (In *Dijon et la Côte d'Or en 1911*)

14 En 1932 on dénombre quinze catégories d'encouragements, chacune créée par une loi, et assortie de subventions, parmi lesquelles les subventions aux grandes associations d'intérêt général ayant leur siège à Paris, aux syndicats d'élevage, pour achat d'engrais, les concours généraux et spéciaux de races, les encouragements à la sériculture, à la culture du lin, du chanvre, à l'oléiculture, à la viticulture. Une commission d'attribution existe pour chacune de ces catégories.

15 Voir "La terre récompensée" Cdrom Educagri Dijon 2002

16 Ainsi E. CHANCRIN publie la première édition de sa *Chimie agricole* en 1907 et la dernière en 1956, la première édition de sa *Viticulture moderne* en 1908, la 21^{ème} en 1950

17 Crée en 1910, précurseur de l'actuel SCEES.

18 M. BLOCH: *Annales d'histoire économique et sociale*, repris dans *La Terre et le paysan* (1999) (p. 357 sq.).

19 ASHR: *Histoire et sociétés rurales*, n°17 (1^{er} semestre 2002), pp.187-217.

20 S. ABERDAM a accusé G. HEUZÉ d'avoir "truqué grossièrement ses chiffres" de l'*Atlas de la France rurale* pour "montrer que le métayage ne cesse de reculer depuis des lustres" (Aux origines du Code rural, INRA, 1982, p. 60): l'accusation est-elle fondée? Pour le moins, non étayée.

4 LA VIE DU SERVICE

4.4 HISTORIQUE

ses missions ponctuelles leur sont confiées, comme l'organisation des expositions agricoles la responsabilité des stands français aux expositions internationales²², l'étude de réalisations étrangères dans le domaine agricole²³, la rédaction de rapports relatifs aux traitements possibles pour lutter contre la sécheresse, les maladies des plantes (pomme de terre, vers à soie, oranger), les mauvaises herbes (chardon), les insectes nuisibles (hanneton, phylloxéra), les épizooties (la clavelée du mouton, la morve du cheval, la péri pneumonie des bovins)²⁴... On n'aura garde d'omettre les missions confidentielles d'enquête et de police vis-à-vis des agents des services que les ministres leur confient.

94

Tout au long de son histoire, l'organisation de l'Inspection générale de l'agriculture a connu de **multiples fluctuations**, liées tant à la modification des structures administratives du ministère en charge de l'agriculture qu'à la multiplication des activités des services de l'administration, générant ainsi leur propre dispositif d'inspection. Considérée dès l'origine comme un service extérieur, l'Inspection est rattachée à la direction de l'agriculture, noyau central autour duquel ou à l'intérieur duquel, par apports successifs, se sont agrégées des compétences venues d'autres départements ministériels ou créées pour tenir compte de besoins nouveaux. A mesure, cette extension inclut la création d'Inspections, générales ou non, et périodiquement interviennent des réorganisations, scissions,

fusions, à partir du corps originel de l'Inspection générale de l'agriculture²⁵. Le mouvement est particulièrement sensible dans les années qui ont suivi la création du ministère de l'agriculture en 1881, années d'expansion dont l'aboutissement avait été, en 1912, la transformation des professeurs départementaux d'agriculture en directeurs des services agricoles.

De 1912 à 1959, la même structure verticale que celle des années antérieures reste le principe organisateur des services du ministère et, donc, des Inspections. L'Inspection générale de l'agriculture conserve pourtant une réelle prééminence par rapport aux autres Inspections parce qu'elle est rattachée à la direction originelle, la plus ancienne, la direction de l'agriculture.

En 1959, le ministre de l'agriculture H. ROCHEREAU procède à une réforme complète des structures du ministère, réforme qui prend l'allure d'une véritable révolution. A la structure verticale traditionnelle, en vertu de laquelle chaque direction, issue des aléas de l'histoire²⁶, avait une existence autonome par rapport à sa voisine et se trouvait dotée de sa propre Inspection ou Inspection générale, est substituée une organisation plus intégrée sur la base de six grands secteurs d'intervention et d'un secteur d'administration générale. La même rupture est introduite dans l'organisation des corps supérieurs par le décret 59-1359 du 2 décembre 1959 : l'Inspection, corps séparé, n'est plus le couronnement de la carrière

21 Créés en 1919, les OADR, établissements dotés de la personnalité civile et de l'autonomie financière, avaient pour mission de mettre en œuvre "les mesures de toute nature susceptibles d'accroître et d'améliorer la production agricole". Ils sont composés d'élus et d'agriculteurs, avec les seuls IGA et DSA comme représentants de l'Etat. "Cette réforme, écrivait le ministre Victor BORET aux préfets, marquera une date dans l'histoire de l'agriculture française. Elle représente un acte très net de décentralisation". (Circulaire du 25 avril 1919). Dans les années 1925-1930, ils s'effacèrent au profit des Chambres d'agriculture devenues établissements publics en 1924. Leur action est mal connue.

22 G. HEUZE, o.c. (1873, 1878, 1900); L. MAGNIEN, *Exposition universelle internationale de Paris* (1881).

23 Par ex: J. de MAUNY de MORNAY: *Pratique et législation des irrigations dans l'Italie supérieure et dans quelques états de l'Allemagne* (1844); CE. ROYER, *Les institutions de crédit foncier en Allemagne et en Belgique* (1845), *L'agriculture allemande* (1847); V. RENDU: *De la maladie de la vigne dans le midi de la France et le Nord de l'Italie*, rapport... (1853); G. HEUZE: *L'agriculture de l'Italie septentrionale* (1864); A. HERISSON: *La sériciculture en Italie* (1882), *Les irrigations de la vallée du Pô* (1883).

24 Voir *Rapport 2004 de l'Inspection générale de l'agriculture*, p.73, E. LEBLANC, *Histoire de l'IGA, les travaux et les jours*.

25 Ont ainsi vu le jour l'inspection générale des haras, l'inspection générale des eaux et forêts, l'inspection générale des services vétérinaires, l'inspection générale de la répression des fraudes, l'inspection générale des courses et du pari mutuel, l'inspection générale de la pisciculture et des services administratifs des établissements d'enseignement agricole, l'inspection générale des lois sociales en agriculture, l'inspection générale des services administratifs, l'inspection générale des associations agricoles et des institutions de crédit...

26 Et était dirigée par un corps de fonctionnaire qui s'assimilait volontiers au service : services agricoles, eaux et forêts, haras, génie rural ...

des ingénieurs des services agricoles, dont le corps comprend désormais un grade d'ingénieur général de l'agriculture. Pour bien afficher le sens de la réforme, « les fonctionnaires appartenant à l'ancien corps de l'Inspection générale de l'agriculture sont intégrés dans le corps des ingénieurs des services agricoles en qualité d'ingénieur général de l'agriculture. »²⁷ Le lien historique tissé dès l'origine entre, d'une part, la direction de l'agriculture et ses services extérieurs et, d'autre part, l'Inspection générale de l'agriculture est rompu. Dans le même temps, les ingénieurs généraux des eaux et forêts, les ingénieurs généraux du génie rural, les contrôleurs généraux des services vétérinaires sont respectivement placés « sous l'autorité du directeur général des eaux et forêts, du directeur général du génie rural et du chef des services vétérinaires. »

La nouvelle Inspection, pour la première fois de façon explicite, « relève directement de l'autorité du ministre de l'agriculture »²⁸, mais son organisation n'est pas évoquée. Aucun texte ne définit ses missions. Seules sont réglées les « conditions de nomination et d'avancement dans les emplois d'inspecteur général de l'agriculture et d'inspecteur de l'agriculture. »²⁹ Un nouvel équilibre est donc recherché: les corps techniques relèvent des directeurs, l'Inspection générale seule relève de l'autorité du ministre. Ces décisions ne vont pas sans provoquer des résistances au sein des services et des conflits avec les autres corps supérieurs. En novembre 1961, l'Inspection générale de l'agriculture est rattachée à la direction générale des études et des affaires générales. Ce n'est qu'en avril 1970³⁰ qu'elle retrouve sa position, avec le Conseil général du génie rural, des eaux et des forêts, « directement rattachés au ministre ». Le 12 février 1981, le ministre P. MÉHAINIERE efface l'organisation reposant sur

un Conseil de l'Inspection générale de l'agriculture, avec un vice-président et un secrétaire, organisation identique à celle du Conseil général du génie rural, des eaux et des forêts (CGGREF) créé en juin 1966³¹ ou à celle du Conseil général de l'agronomie (CGA) créé en mars 1978. A la place est organisé un service de l'Inspection générale de l'agriculture (service de l'IGA) « placé sous l'autorité directe du ministre. »³² La comparaison entre les compétences du « service » et celles des « conseils généraux » met en évidence les spécificités de chacune des deux instances. Ainsi le CGGREF, lui-même redéfini par un arrêté du 6 janvier 1981, « a la mission de conseiller le ministre et les directeurs et chefs de service de son administration centrale ; [...] il est consulté sur les projets de textes [...] particulièrement importants » ; et surtout « il connaît des affaires qui procèdent du caractère interministériel du corps des ingénieurs du génie rural, des eaux et des forêts, [...] participe à la préparation des tableaux d'avancement[...]. » Les missions du service de l'IGA visent « l'évaluation des différentes actions engagées par le ministère de l'agriculture. [...] Il peut se voir confier des missions d'enquête, de contrôle, d'arbitrage, de coordination. »

La décision, en date du 24 novembre 1984, prise par le ministre M. ROCARD de créer un Comité permanent de coordination des inspections (COPERCI) ne rentrait pas caduc les arrêtés du 6 janvier et du 12 février 1981. Le COPERCI, en effet, s'inscrivait dans la perspective de la profonde réforme des services extérieurs qui se mettait en place et qui avait pour « objet principal de renforcer la cohérence de l'action administrative du ministère de l'agriculture dans les départements et les régions. » Il n'était pas une structure intégrant les Conseils généraux et le Ser-

27 Certains firent le choix de revenir à l'inspection générale, tel Henri FERRU, « Je suis chez moi à l'Inspection générale » (entretien du 30 mai 2005).

28 Décret 59-1357 du 2 décembre 1959, art. 2.

29 Décret 59-1357 du 2 décembre 1959. Une note du ministre Henri ROCHEREAU, datée du 31 octobre 1960, combla cette lacune.

30 Décret 70-315 du 10 avril 1970, art. 1

31 Un conseil supérieur du génie rural et de l'hydraulique agricole avait été créé par le Décret 1988 du 22 juillet 1943, prenant la suite du Conseil administratif et technique du génie rural et de l'hydraulique agricole

32 Arrêté du 12 février 1970, portant organisation et fonctionnement du service de l'inspection générale de l'agriculture.

4 LA VIE DU SERVICE

4.4 HISTORIQUE

vice de l'IGA, mais la réunion régulière du Chef du service de l'IGA, des vice-présidents des Conseils généraux du GREF et de l'Agronomie et du représentant des contrôleurs généraux vétérinaires. Il avait pour rôle, pour les missions d'inspection générale, de réaliser des échanges d'information, d'assurer la meilleure adéquation entre les diverses compétences et la nature des missions, de proposer la désignation des missionnaires pour les missions conjointes d'assurer le suivi de ces missions et de transmettre au ministre les rapports correspondants.

Au cours de cette même année 1984 une disposition législative avait introduit une innovation considérable dans l'ensemble de la fonction publique et du secteur public : l'article 8 de la loi du 13 septembre stipule que « les statuts particuliers des corps d'inspection et de contrôle doivent prévoir la possibilité de pourvoir aux vacances d'emplois dans le grade d'inspecteur général ou de contrôleur général par décret en Conseil des ministres sans condition autre que d'âge. » Le décret du 6 mars 1985 découle directement de cette loi. Il réforme le statut du corps de l'Inspection générale de l'agriculture et redéfinit ses missions : inspection administrative et financière des services, établissements publics et institutions qui relèvent du ministère de l'agriculture, missions d'études, d'information et de coordination. Le dispositif est ensuite complété par le décret du 2 mars 1987 qui fixe les modalités de recrutement dans les corps d'inspection et de contrôle en application de la loi du 13 septembre 1984.

Un ensemble de textes, décret et arrêtés, publiés en novembre et décembre 2001, portaient un nouveau statut particulier du corps de l'Inspection générale de l'agriculture. Outre une amélioration des déroulements de carrière, ces textes rééquilibraient les deux grades du corps, redéfinissaient les conditions de recrutement.

Depuis sa création en 1841, l'Inspection générale de l'agriculture a été constituée pour être un des outils d'intervention et de régulation du pouvoir politique. Elle s'est régulièrement trouvée en conflit avec les structures administratives nouvellement créées au sein du ministère en charge des affaires agricoles qui s'agrégeaient autour du noyau historique de la direction de l'agriculture et lui disputaient l'hégémonie et le pouvoir. Les quelque cent vingt inspecteurs et inspecteurs généraux qui se sont succédé de 1841 à 1959 constituaient une élite choyée, aux rémunérations fort confortables, aux pouvoirs administratifs considérables. Leurs activités extrêmement diversifiées, leurs fonctions auprès des ministres en faisaient des personnages puissants et porteurs des véritables stratégies politiques de modernisation et de développement de l'agriculture et de la paysannerie françaises dans un contexte d'instabilité apparente et bien réelle des élus et gouvernants. Ils participaient ainsi de cette longue tradition qui, des saint-simoniens du début du 19^{ème} siècle jusqu'aux technocrates, modernistes et planificateurs des années 1950, irrigue l'administration française, et celle de l'agriculture en particulier³³ et sans lesquels le « modèle français » aurait été différent, et la France probablement tout autre. Il conviendrait de s'interroger sur le rôle et l'influence de l'Inspection générale issue de la réforme de 1959. Mais la proximité de la période n'est guère propice à la sérénité nécessaire à la tâche de l'historien.

«Le COPERCI (...) s'inscrivait dans la perspective de la profonde réforme des services extérieurs (...) qui avait pour objet principal de renforcer la cohérence de l'action administrative du ministère de l'agriculture dans les départements et les régions...»

Edgar LEBLANC
Inspecteur général de l'agriculture (h)

33 Voir P. ALPHANDÉRY, P. BITOUN, Y. DUPONT, *Les Champs du départ, une France rurale sans paysans ?*, Paris, La Découverte, 1988, 264 p.

GLOSSAIRE DES SIGLES

ACTA	Association de coordination technique agricole
ACC	Autorité coordinatrice des contrôles
ACOFA	Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole
ADAR	Agence du développement agricole et rural
ADSL	Asymmetric Digital Subscriber Line, soit ligne d'abonné numérique à débit asymétrique
AESA	Autorité européenne de sécurité alimentaire
AFD	Agence française de développement
AFSSA	Agence française de sécurité sanitaire des aliments
ANDA	Association nationale pour le développement agricole
AOC	Appellation d'origine contrôlée
APCA	Assemblée permanente des chambres d'agriculture
AUP	Agence unique de paiement
BAPSA	Budget annexe des prestations sociales agricoles
BDNU	Banque de données nationale d'identification des usagers
BNEVP	Brigade nationale d'enquêtes vétérinaires et phytosanitaires
BOP	Budget opérationnel de programmes
C3S	Contribution sociale de solidarité des sociétés
CADES	Caisse d'amortissement de la dette sociale
CAPESA	Centre d'Appui aux Ecoles de Statistique Africaines
CCCOP ou C3OP	Commission de certification des comptes des organismes payeurs du FEOGA-Garantie
CCMOSS	Commission consultative des marchés des organismes de sécurité sociale
CDPSA	Comité départemental des prestations sociales agricoles
CDRR	Comité pour le développement et la reconversion des régions
CE	Communauté européenne
CEGEFI	Contrôle général économique et financier
CEMAGREF	Centre d'études du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et des forêts
CENECA	Centre national des expositions et concours agricoles
CFCE	Centre français du commerce extérieur
CFCM	Conseil français du culte musulman
CGA	Concours général agricole
CGAAER	Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux
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
CICC-FS	Commission interministérielle de coordination des contrôles fonds structurels
CIVDN	Comité interprofessionnel des vins doux naturels
CIVR	Comité interprofessionnel des vins de Roussillon
CNAF	Caisse nationale des allocations familiales
CNAMTS	Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés
CNASEA	Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles
CNIH	Comité national interprofessionnel de l'horticulture
CNIL	Commission nationale informatique et libertés
CNSC	Conseil national de sécurité civile
CODIS	Comité inter-services de la simplification
COPEIAA	Conseil de prospective européenne pour l'agriculture et l'alimentation
COPERCI	Comité permanent de coordination des inspections
CPTR	Conférence permanente du tourisme rural
CRCM	Conseil Régional du Culte Musulman
CSG	Contribution sociale généralisée
CTE	Contrat territorial d'exploitation

GLOSSAIRE DES SIGLES

DAC	Direction d'administration centrale
DATA	Délégation à l'aménagement du territoire
DDAF	Direction départementale de l'agriculture et de la forêt
DDCCRF	direction départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DDE	Direction départementale de l'équipement
DDSV	Direction départementale des services vétérinaires
DGA	Direction générale de l'administration
DGAL	Direction générale de l'alimentation
DGCCRF	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DGER	Direction générale de l'enseignement et de la recherche
DGFAR	Direction générale de la forêt et des affaires rurales
DGTPE	Direction générale du trésor et de la politique économique
DJA	Dotation aux jeunes agriculteurs
DOCUP	Document unique de programmation
DOM	Départements d'outre-mer
DPEI	Direction des politiques économique et internationale
DPMA	Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture
DPU	Droits à paiement unique
DRAF	Direction régionale de l'agriculture et de la forêt
DRAM	Direction régionale des affaires maritimes
DREE	Direction des relations économiques extérieurs, devenu DGTPE
ENA	Ecole nationale d'administration
ENESAD	Etablissement national d'enseignement supérieur agronomique de Dijon
ENGREF	Ecole nationale du génie rural, des eaux et forêts
ENSV	Ecole nationale des services vétérinaires
EPA	Etablissement public à caractère administratif
EPLEFFPA	Etablissement public local d'enseignement et de formation professionnelle agricoles
ESB	Encéphalopathie spongiforme bovine
ETP	Equivalent temps plein
FASEP	Fonds d'aide au secteur privé
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement régional
FEDER	Fonds européen de développement régional
FEOGA-Garantie	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section Garantie
FEOGA-Orientation	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section Orientation
FEP	Fonds européen pour la pêche
FFIPSA	Fonds de financement des prestations sociales agricoles
FIF-ENGREF	Formation des ingénieurs forestiers à l'ENGREF
FIRS	Fonds d'intervention et de régulation du marché du sucre
FRGDSB	Fédération régionale des groupements de défense sanitaire du bétail
FSE	Fonds social européen
FSI	Fonds spécial invalidité
FSV	Fonds de solidarité vieillesse
GAL	Groupe d'action locale
GIP	Groupement d'intérêt public
GREF	Génie rural des eaux et forêts
GRH	Gestion des ressources humaines
HAP	Hectolitres d'alcool pur

GLOSSAIRE DES SIGLES

IAB	Inspection administrative et budgétaire
ICCE	indemnité compensatrice de contraintes environnementales
ICHN	Indemnité compensatoire de handicaps naturels
IEST	Inspection d'ensemble des structures territoriales
IFEN	Institut français de l'environnement
IFOP	Instrument financier d'orientation de la pêche
IGA	Inspection générale de l'agriculture
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGCI	Inspection générale de la coopération internationale
IGIR	Ingénieur général chargé d'une mission permanente d'inspection interrégionale
IGPDE	Institut de la gestion publique et du développement économique
IHS	Inspecteur d'hygiène et de sécurité
INAO	Institut national des appellations d'origine
ISIP	Inspection spéciale d'ingénierie publique
ITEPSA	Inspection du travail, de l'emploi et de la politique sociale agricoles
LCSV	Laboratoire central des services vétérinaires
LERQAP	Laboratoire d'études et de recherches sur la qualité des aliments et des procédés agroalimentaires
LMD	Licence master doctorat
LOF	Livre des origines français
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MAE	Ministère des affaires étrangères
MAP	Ministère de l'agriculture et de la pêche
MERCOSUR	Marché commun du sud
MIVPA	Mission d'inventaire et de valorisation du patrimoine de l'agriculture
MSA	Mutualité sociale agricole
OCM	Organisation commune de marché
ODEADOM	Office de développement de l'économie agricole des départements d'outre-mer
OFIMER	Office d'intervention des produits de la mer
OFIVAL	Office national interprofessionnel de l'élevage, des viandes et de l'aviculture
OGM	Organismes génétiquement modifiés
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMM	Observatoire des missions et des métiers
ONF	Office national des forêts
ONG	Organisation non gouvernementale
ONIC	Office national interprofessionnel des céréales
ONIC – ONIOL	Office national interprofessionnel des céréales – Office national interprofessionnel des produits oléagineux
ONIFLHOR	Office national interprofessionnel des fruits et légumes et de l'horticulture
ONILAIT	Office national interprofessionnel du lait et des produits laitiers
ONIPPAM	Office national interprofessionnel des plantes à parfum, aromatiques et médicinales
ONIVINS	Office national interprofessionnel des vins

GLOSSAIRE DES SIGLES

PAC	Politique agricole commune
PAP	Projet annuel de performance
PCP	Politique commune de la pêche
Ph D	Philosophical degree
PHAE	Prime herbagère agro-environnementale
PLF	Projet de loi de finances
PLFI	Projet de loi de finances initial
PLR	Projet de loi de règlement
POSEIDOM	Programme d'actions spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des DOM
RAP	Rapport annuel de performance
RDR	Règlement de développement rural
RUP	Région ultra périphérique
SAIF	Service d'audit interne du FEOGA-Garantie
SAJ	Service des affaires juridiques
SAU	Surface agricole utilisée
SCC	Société centrale canine
SCEES	Service central des études économiques et statistiques
SDEI	Sous-direction des échanges internationaux
SDMS/DGA	Sous-direction de la modernisation et des services/Direction générale de l'administration
SDSI	Schéma directeur des systèmes d'information
SDSI	Sous direction des systèmes d'information
SIA	Salon international de l'agriculture
SITEPSA	Service de l'Inspection du travail, de l'emploi et de la politique sociale agricoles
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
SMR	Schéma de modernisation et de réforme
SMR	Stratégie ministérielle de réforme
SNVEL-SIEV	Syndicat national des vétérinaires d'exercice libéral/Société d'identification électronique vétérinaire
SOC	Société centrale canine
SPE	Service public d'équarrissage
TEC	Tonne équivalent carcasse
TFCA	Taxe pour frais de chambre d'agriculture
TFPNB	Taxe foncière sur les propriétés non bâties
TVA	Taxe sur valeur ajoutée
UE	Union européenne
UGB	Unité gros bovins
UPRA	Unité nationale de sélection et de promotion de races
ZEE	Zone économique exclusive

SOMMAIRE

Sommaire

	Page
INTRODUCTION	3
1. PROBLÉMATIQUES	5
1.1 Le pilotage des opérateurs de l'Etat	7
L'amélioration du pilotage des opérateurs de l'État	7
1.2 L'évolution des missions du ministère	9
L'évolution des missions du ministère de l'agriculture et de la pêche	9
1.3 Évaluer les évaluateurs	11
Évaluer les évaluateurs	11
2. MISSIONS PERMANENTES : LES ÉVOLUTIONS	13
2.1 Féoga-garantie : la nouvelle CCCOP	15
La transformation de la Commission de certification des comptes des organismes payeurs FEOGA garantie	15
2.2 Fonds structurels	17
Fonds structurels : les enjeux de la création du FEADER	17
2.3 L'Inspection d'ensemble des structures déconcentrées	19
L'inspection d'ensemble des services déconcentrés	19
2.4 Le nouveau guide des IAB	21
Le nouveau guide de l'IAB	21
2.5 Audits LOLF	23
Audits des programmes de la LOLF	23
2.6 Subventions aux associations	25
Modalités d'attribution, de contrôle et d'évaluation des subventions versées aux associations par le MAP	25
2.7 Évaluation des domaines de réglementation	26
Évaluation des domaines de réglementation	26
2.8 Études	28
Évaluations des études confiées aux entreprises	28
2.9 La délégation à la simplification	29
La délégation à la simplification	29
3. MISSIONS TEMPORAIRES	31
3.1 Missions d'audit et d'inspection générale	33
L'articulation entre expertises nationale et européenne en matière de sécurité alimentaire	33
L'amélioration des contrôles dans les exploitations agricoles	37
Demande d'augmentation du contingent fiscal octroyé à la France pour les rhums des DOM	38
Les soutiens publics aux agriculteurs pluriactifs des zones défavorisées : l'exemple de l'indemnité compensatoire de handicaps naturels (ICHN)	39

SOMMAIRE

Inventaire des crédits dédiés aux études et les nouvelles modalités d'évaluation	41
La fonction de secrétariat et de contrôle de la prévention dans les services ITEPSA	42
Organisation et coûts de formations dispensées à l'ENGREF et à l'ENSV	43
Évaluation de la promotion collective agricole	44
Gestion informatique de l'organisation des contrôles dans les exploitations agricoles	45
La gestion des races de l'espèce canine	47
Plan de prévention et de gestion des risques sanitaires en Corse	48
Évolution de la Brigade nationale d'enquêtes vétérinaires et phytosanitaires (BNEVP)	49
Le financement du régime de protection sociale des non-salariés agricoles	50
Les conditions de commercialisation des produits de la pêche et les structures socio-économiques de la filière des pêches maritimes de la Guyane	53
L'identification des chiens en France	54
La suppression de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) pour les exploitants agricoles	55
Le coût des maladies réglementées	56
Étude comparée au niveau européen sur l'impact de la concurrence sur l'emploi dans le secteur agricole	57
La filière gras	59
Mutualisation des fonctions supports dans le cadre de la réforme des Offices	60
L'avenir du Concours Général Agricole	63
Pré-liquidation du Comité interprofessionnel des vins doux naturels (CIVDN)	64
Le champ du <i>Halal</i>	65
Le financement, le coût et le contrôle du service public de l'équarrissage	68
L'évolution de la filière viticole dans le contexte mondial	69
Situation du Laboratoire National Vétérinaire de Rungis et du LERQAP de l'AFSSA pour les analyses d'hygiène alimentaire de la région parisienne	70
Le domaine pastoral : un espace de production agricole, mais aussi de préservation de l'environnement et de récréation	71
Évolution de la démographie agricole et ses conséquences sur l'organisation, le fonctionnement et la transmission des exploitations agricoles	72
Le développement des téléprocédures : déclarations de surface déposées par les agriculteurs	74
Valorisation de la gestion des actifs immobiliers cessibles du MAP	77
La place de Mayotte au sein de l'Union européenne : conditions et stratégie en vue de l'accession au statut de RUP	78
Les indemnités compensatoires dans le Marais poitevin	79
Le rôle et la présence du ministère de l'agriculture et de la pêche à l'international	81
3.2 Missions d'enquêtes administratives	84
Missions d'enquêtes administratives sur le fonctionnement des services ou examens de situations individuelles	84
4. LA VIE DU SERVICE	85
4.1 Composition du Service	87
4.2 Autres missions confiées aux membres de l'IGA	88
4.3 La formation à l'IGA	89
4.4 Historique : des jalons pour une histoire méconnue	91
Glossaire des sigles	97



251, rue de Vaugirard
75732 PARIS Cedex 15

Téléphone : 01 49 55 55 49
Télécopie : 01 49 55 50 76