



Inspection générale
de l'administration

Conseil général de
l'agriculture, de
l'alimentation et des
espaces ruraux

Contrôle général
économique et financier

n° IGA 06-016-01

n° 1268

n° 06/10/49

Mission d'audit de modernisation

Rapport

sur

l'organisation régionale des offices agricoles

Etabli par

Jacques ANDRIEU

Claude CHEREAU

Gérard CHUITON

Pierre AMIDEY

Préfet, Inspecteur général
de l'administration

Inspecteur général de
l'agriculture

Ingénieur général du
génie rural, des eaux
et des forêts

Contrôleur général
économique et
financier

Avec le concours du cabinet Deloitte

- octobre 2006 -

Synthèse

L'organisation régionale des offices agricoles

Ministère de l'agriculture et de la pêche

Constats

1. **Contexte : La loi d'orientation agricole (LOA) du 5 janvier 2006 regroupe pour partie les offices et crée une Agence unique de paiement**
 - Le regroupement des offices laisse place à trois établissements fusionnés et à trois autres offices
 - La création d'une Agence unique de paiement (AUP) induit un transfert de compétences des offices vers l'Agence
 - Cette réforme se situe dans un calendrier lié à l'évolution de la politique agricole commune (PAC)
2. **Constats :**
 - dispersion des implantations régionales des offices et absence d'homogénéité des découpages territoriaux
 - Incertitudes sur le rythme, l'ampleur et l'échéance des changements qui seront apportés aux missions, à la répartition des compétences et des moyens ainsi qu'à l'organisation des structures au plan régional
 - L'autonomie de l'AUP par rapport à l'ONIGC n'est pas effective sur le terrain; le fait marquant demeure celui du rôle prépondérant dévolu aux DDAF; l'exercice des contrôles est assuré.

MINEFI - DGME - 2006

IGA, CGAAER, CEGEFI et appui Deloitte, octobre 2006

L'organisation régionale des offices agricoles

Ministère de l'agriculture et de la pêche

Propositions

3. **Principales recommandations :**
 - Assurer dès que possible la mise à disposition de l'AUP des moyens de contrôle régionaux
 - Saisir toutes les opportunités de regroupement des têtes de région, aussi bien l'AUP que les autres établissements publics; de tels regroupements doivent être suscités par la tutelle, en liaison avec les préfets de région
 - Systématiser les conventions régionales de prêt de main-d'œuvre, globaliser les plans et moyens de formation des établissements publics en région
 - Conserver une coordination départementale sur les contrôles et confirmer le rôle du DDAF pour décider des suites administratives données aux contrôles, avec des obligations de transparence
 - Réaffirmer le rôle du Préfet de Région dans les missions de veille et d'analyse économique sur les filières; impliquer le directeur régional de l'agriculture et de la forêt (DRAF) dans le suivi de la réforme, avec un pilotage national.
4. **Impacts attendus (2006-2008)**
 - dynamisation accrue du réseau territorial, séparation et professionnalisation de la fonction contrôle renforcées
 - articulation confortée entre services déconcentrés et organismes payeurs, favorisant une gestion sûre des aides liées à la PAC.
 - stratégie de l'État sur l'agriculture et le monde rural mieux déclinée au plan régional et intégrant les évolutions de la PAC.

MINEFI - DGME - 2006

IGA, CGAAER, CEGEFI et appui Deloitte, octobre 2006

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
 PREMIÈRE PARTIE : LE MINISTÈRE EN CHARGE DE L'AGRICULTURE A ENGAGÉ UNE PROFONDE RÉFORME DES OFFICES AGRICOLES.....	6
A/ LA LOI D'ORIENTATION AGRICOLE (LOA) DU 5 JANVIER 2006 REGROUPE POUR PARTIE LES OFFICES ET CRÉE UNE AGENCE UNIQUE DE PAIEMENT	6
1- LE REGROUPEMENT DES OFFICES LAISSE PLACE À TROIS ÉTABLISSEMENTS FUSIONNÉS ET À TROIS AUTRES OFFICES	6
2- La création d'une Agence unique de paiement (AUP) induit un transfert de compétences des offices vers l'Agence.....	8
3- Un point important consiste à situer cette réforme dans un calendrier lié à l'évolution de la politique agricole commune (PAC).....	8
B/ LES OFFICES AGRICOLES EXERCENT LEURS MISSIONS EN VUE DE LA VALORISATION DES PRODUITS, DE L'ORIENTATION ET DE LA RÉGULATION DES MARCHÉS AGRICOLES.....	9
C/ La réforme des offices agricoles s'inscrit d'ores et déjà dans une logique opérationnelle	10
 DEUXIÈME PARTIE : IL RESTE À TIRER LES CONSÉQUENCES DE CETTE RÉFORME SUR LE PLAN DE L'ORGANISATION DES ÉCHELONS RÉGIONAUX DES OFFICES	11
A/ MÊME SI LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME ISSUE DE LA LOA EST ENGAGÉE LES IMPLANTATIONS DÉCONCENTRÉES DES OFFICES DEMEURENT DISPERSÉES	11
1- La dispersion des implantations territoriales des offices est avérée.....	11
2- Un plan de réduction d'effectifs est défini et mis en œuvre.....	15
3- Des opérations ponctuelles de prêt de main-d'œuvre sont d'ores et déjà menées	16
B/ IL CONVIENT DE DÉFINIR UNE VISION À MOYEN TERME CLARIFIANT LES OPTIONS DE LA RÉFORME DES ÉCHELONS TERRITORIAUX.....	16
C/ Sa mise en œuvre doit s'articuler autour de quelques approches clés.....	19
1- Les opportunités locales liées à l'implantation des offices peuvent fournir des occasions de rapprochement au fil de l'eau ou d'expérimentations	19
2- L'option du parallélisme entre le niveau régional et le niveau national consiste à caler l'organisation des échelons territoriaux sur la structuration retenue au plan national.....	19
3- L'approche par la répartition locale des tâches, plus ouverte, pourrait consister à aller plus loin dans la réforme	20

TROISIÈME PARTIE : UNE SÉRIE D’ACTIONS COMPLÉMENTAIRES DOIVENT ENCORE ÊTRE MENÉES À BIEN.....20

- 1 - Assurer dès que possible la mise à disposition de l’AUP des moyens de contrôle régionaux.....20
- 2 - Saisir toutes les opportunités de regroupement des têtes de région, aussi bien l’AUP que les autres établissements publics21
- 3 - Systématiser les conventions régionales de prêt de main d’œuvre21
- 4 - Globaliser les plans et moyens de formation des établissements publics en région21
- 5 - Conserver une coordination départementale sur les contrôles et confirmer le rôle du directeur départemental de l’agriculture et de la forêt (DDAF) pour décider des suites administratives données aux contrôles, avec des obligations de transparence21
- 6 - Clarifier les rôles VINIFLHOR / INAO pour les procédures gérées en commun (droits de plantation).....23
- 7 - Réaffirmer le rôle du Préfet de Région (DRAF) dans les missions de veille et d’analyse économique sur les filières24
- 8 - Charger le directeur régional de l’agriculture et de la forêt (DRAF) d’une mission de suivi de la réforme24

OBSERVATIONS DU SECRETAIRE GNERAL DU MINISTERE DE L’AGRICULTURE ET DE LA PECHE....25

REPONSE DE LA MISSION.....28

ANNEXES.....30

INTRODUCTION

Les offices agricoles constituent un ensemble d'établissements publics spécialisés qui concourent à l'organisation économique des filières de production agricole.

Ils exercent plusieurs missions parmi lesquelles les fonctions d'instruction, de paiement et de contrôle des aides agricoles tiennent une place importante. Réunissant les représentants professionnels des filières, les offices contribuent aussi à améliorer la connaissance des marchés et de leur évolution ; ils organisent et gèrent en aval de la production des filières par produit. Avec les développements de la politique agricole commune à partir des années soixante, ces organismes nationaux sont devenus, pour une large part, des instruments d'exécution de la politique communautaire des marchés agricoles.

Ces éléments font que les offices agricoles exécutent des missions de service public pour le compte des autorités nationales et communautaires, mais disposent aussi de leur vie propre au titre de l'organisation des filières agricoles.

La loi d'orientation agricole (LOA) du 5 janvier 2006 a posé le cadre d'une réforme des offices agricoles, dont la mise en œuvre est d'ores et déjà largement engagée.

Dans le contexte des échanges mondiaux, de la réforme de la politique agricole commune et de l'évolution des attentes à l'égard de l'agriculture, la LOA entend notamment améliorer l'organisation des services de l'Etat et de ses établissements publics.

L'exposé des motifs en précise ainsi que *« les accords de Luxembourg, avec la mise en place d'une part du découplage des aides (qui ne subordonne plus l'attribution d'une partie des aides communautaires du premier pilier à une production effective) d'autre part de la conditionnalité qui subordonne l'octroi des aides au respect d'exigences en matière de santé animale, d'environnement ou de bien-être des animaux, ont affaibli le lien entre les aides et les filières de production. A cette occasion, il est nécessaire de réorganiser de manière plus horizontale et cohérente les modalités de gestion de l'ensemble des aides à l'agriculture de façon à en améliorer l'efficacité et la sécurité et à répondre aux attentes des agriculteurs en matière de simplification »*.

La lettre de mission du présent audit de modernisation figure en annexe 1. L'annexe 2 comporte la lettre de cadrage rédigée par la mission.

La mission a procédé à une série d'entretiens, ainsi qu'à deux déplacements à Rennes et à Toulouse. La liste des personnes rencontrées figure en annexe 3. La mission a reçu à sa demande l'appui du Cabinet Deloitte, dont les constats figurent aux annexes 4 et 5.

La mission a procédé dès le 14 septembre, à l'invitation du Secrétaire général du ministère de l'agriculture et de la pêche, à une restitution de ses principaux constats et de ses premières orientations. Cette réunion s'est tenue en présence des principales directions concernées du ministère en charge, de représentants des offices et de la Direction générale de la modernisation de l'Etat (DGME). Les entretiens se sont poursuivis postérieurement à cette restitution.

Dans une première partie, le rapport décrit la situation de cette réforme, qui éclaire le contexte de la mission et en pose les jalons. Dans une deuxième partie, le rapport indique les conséquences qui restent à tirer au plan de l'organisation des échelons régionaux des offices, avant d'identifier une série d'actions complémentaires qui doivent encore être menées à bien (troisième partie).

*

* *

PREMIÈRE PARTIE : LE MINISTÈRE EN CHARGE DE L'AGRICULTURE A ENGAGÉ UNE PROFONDE RÉFORME DES OFFICES AGRICOLES

Engagé dès l'année 2004, le processus de réforme des offices agricoles a été confirmé et précisé par la loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006.

A/ La loi d'orientation agricole (LOA) du 5 janvier 2006 regroupe pour partie les offices et crée une Agence unique de paiement

Après la création en 1936 de l'office du blé, la nécessité de l'intervention de l'Etat s'est imposée progressivement dans d'autres secteurs que celui des céréales. Au cours des années soixante, la création du FORMA visait à regrouper les offices intervenant au titre des diverses filières de production agricole. Une loi de 1982 a, en sens contraire, confirmé le mouvement de spécialisation engagé quelques années plus tôt en créant des **offices organisés par produits**.

La LOA de janvier 2006 comporte quant à elle une série de dispositions qui actualisent l'expression des missions des offices agricoles et confirment le **regroupement des principaux offices en trois pôles, tout en séparant la fonction de paiement et de contrôle des aides agricoles confiée dorénavant à une Agence unique de paiement**.

Deux décrets du 31 mai 2006 ont précisé les termes de cette réforme, s'agissant de l'organisation et du fonctionnement des offices agricoles (décret 2006-634) et de la mise en place de l'Agence unique de paiement (décret 2006-635).

Les offices sont définis en tant qu'établissements publics à caractère industriel et commercial placés sous la tutelle de l'Etat et exerçant leur compétence sur l'ensemble de la filière. Ils sont dotés d'un conseil de direction composé en majorité de professionnels (conseil plénier et conseils spécialisés). Ils emploient des personnels régis par un statut commun de droit public ainsi que des fonctionnaires provenant des corps de l'Office national interprofessionnel des céréales (ONIC).

Au vu de ces textes récents, les principaux aspects à retenir dans le cadre du présent rapport sont les suivants :

1- Le regroupement des offices laisse place à trois établissements fusionnés et à trois autres offices

Le panorama des offices agricoles, tel qu'issu de la LOA, est dorénavant le suivant :

	Réforme de 2006	Emplois en ETPT avant LOA ⁽¹⁾
Office national interprofessionnel des grandes cultures (ONIGC)	Création par fusion de l'ONIC, de l'ONIOIL et du FIRS	ONIC : 766 ONIOIL : 94 FIRS : 65
Office national interprofessionnel de l'élevage et de ses productions (Office de l'élevage)	Création par fusion de l'OFIVAL et de l'ONILAIT	OFIVAL : 315 ONILAIT : 313
Office national interprofessionnel des fruits, des légumes, des vins et de l'horticulture (VINIFLHOR)	Création par fusion de l'ONIVINS et de l'ONIFLHOR	ONIVINS : 357 ONIFLHOR : 150
Office national interprofessionnel des plantes à parfum, aromatiques et médicinales (ONIPPAM)	-	(hors champ de la mission)
Office national interprofessionnel des produits de la mer et de l'aquaculture (OFIMER)	-	(hors champ de la mission)
Office de développement de l'économie agricole des DOM (ODEADOM)	-	(hors champ de la mission)

La lettre de cadrage de l'audit précise que le périmètre de la mission concerne les offices agricoles directement visés par la réforme ainsi que le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) et l'Institut national des appellations d'origine (INAO), **à l'exception de l'ODEADOM, de l'ONIPPAM et de l'OFIMER.**

Le tableau suivant complète le précédent en ce qui concerne le CNASEA et l'INAO :

	Réforme de 2006	Emplois en ETPT avant LOA
Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA)	-	698 ⁽²⁾
Institut national des appellations d'origine (INAO)	Structure unique de gestion des signes de qualité et d'origine	261 (1)

⁽¹⁾ : source : PLF 2006 – extrait du bleu budgétaire de la mission « agriculture, pêche, forêt et affaires rurales », détail des emplois 2004 rémunérés par les opérateurs.

⁽²⁾ : source : l'effectif total figurant au bilan social du CNASEA pour 2004 est de 1624 agents ETP. Les actions du secteur agricole et de l'aménagement rural mobilisent selon le même document 43 % des effectifs en ETP (soit environ 698 agents ETP), contre 44 % sur des actions liées à l'emploi et la formation professionnelle et 13 % pour les activités transversales (gestion de personnel, ...).

2- La création d'une Agence unique de paiement (AUP) induit un transfert de compétences des offices vers l'Agence

L'AUP est un établissement public à caractère industriel et commercial placé sous la tutelle de l'Etat. Elle a pour objet d'assurer, dès lors que la mission lui en est confiée par décret, le **paiement et la gestion** des aides publiques communautaires ou nationales en faveur de l'agriculture et des industries liées.

Des représentants des offices sont présents au conseil d'administration. L'Agence emploie des personnels fonctionnaires ainsi que sous le statut des offices.

Au vu de ses missions, l'AUP a vocation à être partie prenante tant des fonctions d'instruction, de paiement que de contrôle des aides agricoles. Le statut d'organisme payeur qui lui est attribué, au titre des dispositions européennes et nationales qui régissent les aides à l'agriculture, engage sa responsabilité financière et implique par conséquent qu'elle dispose de l'ensemble des moyens liés à l'exercice de ses missions. Ce point ouvre la question de l'étendue des compétences dévolues à l'AUP au titre de la gestion des mécanismes d'aides aux agriculteurs.

Dans le premier temps de la mise en place de l'AUP, le gouvernement lui a transféré une série de dispositifs d'aide couvrant principalement les aides aux grandes cultures, en particulier les aides découplées de la production qui font dorénavant l'objet d'un paiement unique annuel, celles relatives aux primes animales devant suivre à partir de 2007 pour faire rapidement de l'AUP l'organisme payeur des aides de masse du Premier pilier de la politique agricole commune (aides directes à l'exploitation), qui représentent au total les plus gros volumes financiers.

Le CNASEA est l'organisme payeur des aides dites du Second pilier de la politique agricole commune (PAC), qui financent des engagements contractuels spécifiques des agriculteurs au titre du développement rural (mesures agri-environnementales notamment).

Les transferts de compétence vers l'AUP peuvent donc se poursuivre au vu de l'évolution des dispositifs d'aides et des décrets d'attribution de gestion à l'Agence, dans la logique voulue par le ministère qui consiste à **rendre l'AUP compétente pour l'ensemble des aides du Premier pilier, le CNASEA restant l'organisme payeur des aides du Second pilier.**

3- Un point important consiste à situer cette réforme dans un calendrier lié à l'évolution de la politique agricole commune (PAC)

La conditionnalité des aides du Premier pilier, qui subordonne leur paiement au respect par l'agriculteur de réglementations sanitaires, environnementales ou de protection animale, opère déjà un lien, dans l'exercice de l'instruction et des contrôles, avec les aides du Second pilier découlant d'engagements spécifiques des agriculteurs.

L'évolution des dispositifs d'aides tend, dans la durée, à affaiblir la portée pratique de la distinction entre les différentes natures d'aides. Plus globalement, l'évolution de la politique agricole est orientée vers un caractère plus transversal des organisations de marchés agricoles ; cette tendance affaiblit la verticalité des dispositifs d'aides et réduit d'autant le rôle d'orientation des offices organisés par produit.

Les offices conservent toutefois, en particulier au niveau central, un rôle important d'analyse et de suivi technique, économique et juridique par filière. Ils assurent aussi, par leur connaissance des

opérateurs, des missions d'interface avec les professionnels dans le cadre de l'évaluation des enjeux en matière de négociation agricole.

Le dispositif actuel d'aides communautaires à l'agriculture, issu des réformes de la PAC adoptées en 1992 et 2003, doit en outre faire l'objet d'un nouveau point de situation et, probablement, de discussions communautaires dès 2008 - 2009.

Enfin, dans le cadre de la LOA, deux échéances ont été fixées :

- la loi a prévu que **le directeur de l'ONIGC devient également le directeur général de l'AUP à la date de sa création**, et peut diriger simultanément ces deux organismes pendant une période de six ans. Les deux établissements devront par conséquent disposer de directions distinctes d'ici fin 2012;

- la loi précise que, **au plus tard le 1^{er} janvier 2013, la gestion et le paiement de l'ensemble des aides sont assurées par un seul organisme**, cette échéance impliquant donc la désignation à terme d'une Agence de paiement commune aux aides du Premier pilier comme du Second pilier de la PAC.

L'ensemble de ces éléments montre clairement que le présent audit de modernisation n'est qu'un moment du processus de réforme des offices agricoles, de même qu'il conviendra de laisser place au retour d'expérience dans la mise en œuvre de la réforme induite par la loi d'orientation agricole de janvier 2006.

B/ Les offices agricoles exercent leurs missions en vue de la valorisation des produits, de l'orientation et de la régulation des marchés agricoles

Les offices agricoles, en tant qu'opérateurs de l'Etat, concourent à la valorisation des produits, à l'orientation et à la régulation des marchés agricoles. Ils sont à ce titre repris dans un programme budgétaire (programme 227) relevant de la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales » de la loi de finances.

Ils contribuent à la connaissance des marchés et de leur évolution au bénéfice des opérateurs, participent à l'animation des filières de production (par exemple sur la promotion à l'international) et exercent, en aval de la production, des missions spécifiques (comme par exemple l'agrément des collecteurs de céréales par l'ONIGC).

De même, jusqu'à la création de l'AUP, les offices constituaient l'opérateur principal de la gestion des aides nationales et communautaires du Premier pilier de la PAC. Ce champ concerne notamment les aides directes versées aux exploitations dans les secteurs des grandes cultures et des productions animales, ou des aides indirectes au soutien du marché (restitutions à l'exportation, interventions, aides à la transformation ...).

L'instruction et, dans certains cas, le contrôle sur place des demandes d'aides directes déposées par les exploitants agricoles demeurent toutefois déléguées aux services déconcentrés du ministère de l'agriculture et de la pêche (MAP) au niveau départemental. Ils sont exercés par les directions départementales de l'agriculture et de la forêt – DDAF – avec la coopération des directions départementales des services vétérinaires – DDSV – dans le respect de leurs compétences propres en matière de santé animale et humaine.

L'un des objectifs du MAP au titre de la loi de finances initiale (LFI) pour 2006 est de *mettre en œuvre les politiques communautaires (premier pilier) dans des conditions optimales de coût et de qualité de service* (extrait du programme 227 annexé à la loi de finances initiale pour 2006). Le même document précise que « *la majeure partie des soutiens publics apportés à l'agriculture en France l'est dans le cadre des dispositifs et financements communautaires prévus par la politique agricole commune.* »

La mise en œuvre de ces dispositifs mobilise des moyens importants au sein du ministère de l'agriculture, principalement, pour ce qui concerne le premier pilier, au travers de son administration centrale ..., de ses services déconcentrés (directions départementales de l'agriculture et de la forêt) ainsi que des établissements publics sous tutelle agréés comme organismes payeurs ...L'enjeu lié à la mise en œuvre de ces financements est triple : assurer les paiements dans des conditions optimales de délai, de conformité avec la réglementation communautaire (risque de pénalités financières) et de coût ».

Globalement, le coût de mise en œuvre de la PAC correspondait en 2005 à 2,44 % du montant des aides versées (indicateur du projet annuel de performance annexé aux documents préparatoires au PLF 2007).

C/ La réforme des offices agricoles s'inscrit d'ores et déjà dans une logique opérationnelle

La réforme contenue dans la LOA de janvier 2006 a d'ores et déjà trouvé, au cours de la première partie de l'année, des **prolongements concrets et significatifs** dans l'organisation des offices agricoles, en particulier au niveau des sièges.

Les structures centrales des offices et de l'AUP découlant de cette réforme sont d'ores et déjà en place. Le regroupement des sièges centraux des offices et de l'AUP devrait être achevé à Montreuil pour le 1^{er} juillet 2007.

Il a en outre été décidé de supprimer l'Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (ACOFA). A compter du 1^{er} janvier 2007, un nouveau service à compétence nationale intitulé « service de contrôle de la régularité des opérations dans le secteur agricole » sera constitué et adossé au Contrôle général économique et financier. Ce nouvel organisme reprendra les activités de contrôle et le secrétariat de la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC) précédemment confiés à l'ACOFA. L'autre partie des activités et des moyens de l'ACOFA doit rejoindre l'AUP.

Enfin, la définition et la mise en place de la réforme s'opèrent au travers de chantiers multiples d'ores et déjà engagés, comme celui de la mobilité des personnels ou celui de l'exercice de la tutelle, qui font l'objet de missions d'étude et d'appui spécifiques ouvertes par le secrétaire général du ministère.

*

* *

DEUXIÈME PARTIE : IL RESTE À TIRER LES CONSÉQUENCES DE CETTE RÉFORME SUR LE PLAN DE L'ORGANISATION DES ÉCHELONS RÉGIONAUX DES OFFICES :

A/ Même si la mise en œuvre de la réforme issue de la LOA est engagée les implantations déconcentrées des offices demeurent dispersées

Le Comité permanent de coordination des inspections (COPERCI) a remis au ministre de l'agriculture et de la pêche, en avril 2006, un rapport sur l'organisation des échelons territoriaux des offices agricoles et du CNASEA ⁽³⁾.

Le COPERCI a procédé à une série d'entretiens avec les directeurs des offices et à des visites en région. Les auteurs ont relevé que « *le regroupement des offices est inachevé et (qu') il n'existe pas un partage clair des aides du Premier et du Second pilier entre les organismes ni entre ceux-ci et les services déconcentrés de l'Etat.*

Les implantations territoriales sont nombreuses et leurs circonscriptions non homogènes. Les relations inter-offices sont marquées souvent par des superpositions et une mauvaise lisibilité.

Les contrôles sur place posent des problèmes d'organisation, de professionnalisation et de répartition dans le temps (activités «saisonnnières»).

Les services chargés de recueillir des données économiques ou statistiques travaillent trop souvent de manière individuelle et non coordonnée (SCEES, SNM, offices) » ⁽⁴⁾.

La mission s'est largement appuyée sur l'état des lieux dressé par le COPERCI.

1- La dispersion des implantations territoriales des offices est avérée

Le rapport du COPERCI d'avril 2006 a clairement montré la dispersion des implantations régionales des offices et l'absence d'homogénéité des découpages territoriaux :

⁽³⁾ : Rapport de MM. Claude Chéreau, Gérard Chuiton, Gilles Guidot et Jean-Paul Narjolle. Les fonctions exercées par le COPERCI sont depuis lors intégrées au Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux.

⁽⁴⁾ : SCEES : Service central des études et enquêtes statistiques ; SNM : Service des nouvelles du marché.

Implantations territoriales (source : rapport COPERCI – avril 2006 sur des données de novembre 2005

Région	Ville	Pôle grandes cultures		Pôle productions spécialisées				Pôle élevage		INAO	CNASEA	
				Eff	Titul.	CDD					ETP au 1/11/05	
ALSACE	Colmar	antenne ONIC (1)								6	bureau	13,2
	Strasbourg											
	Bergerac											
	Bordeaux											
	Libourne											
AQUITAINE	Pau									5	DR	68,8
	Aurillac											
	Clermont-Fer.											
	Dijon											
	Mâcon											
BOURGOGNE	Rennes									10	DR	58,9
	Orléans											
	Tours											
	Châlons-en-Ch.											
	Epernay											
BRETAGNE	Ajaccio									7	bureau	16,0
	Bastia											
	Colmar											
	Strasbourg											
	Bergerac											
CENTRE	Bordeaux									13	DR	95,4
	Libourne											
	Pau											
	Aurillac											
	Clermont-Fer.											
CHAMPAGNE ARDENNE	Dijon									15	OFIVAL	52,4
	Mâcon											
	Rennes											
	Orléans											
	Tours											
CORSE	Châlons-en-Ch.									8	bureau	6,6
	Epernay											
	Ajaccio											
	Bastia											
	Colmar											

FRANCHE - COMTE	Besançon Poligny										4	bureau	14,0
HTE - NORMANDIE	Rouen	24									9	bureau	17,2
BSE - NORMANDIE	Caen		antenne ONIC (3)								6	DR	52,3
ILE - DE - FRANCE	Aulnay-sous-B. Cergy Marne-la-Vallée Montrouge	11									8	bureau	28,2
LANGUEDOC - ROUSSILLON	Montpellier Narbonne Nîmes Perpignan	17		ONIVINS	92	60	32				14	DR	58,6
LIMOUSIN	Limoges										6	DR	43,4
LORRAINE	Nancy	22									7		
MIDI - PYRENEES	Gaillac Montauban Toulouse	28		ONIVINS	23	20	3				7	DR	71,3
NORD - PAS - DE - CALAIS	Lille	19									7	bureau	58,0
PACA	Aix-en-Prov. Avignon Hyères				37	29	8				17	DR	65,2
											10		

	Marseille		30	ONIFLHOR	24	24							
PAYS DE LA LOIRE	Angers		22						OFIVAL	11	11	32,5	bureau
	Nantes									9	3		
	Sancerre												
PICARDIE	Amiens		21									49,1	DR
POITOU CHARENTE	Cognac									4			
	La Rochelle	labo	8										
	Poitiers		28						ONILAIT 13 / OFIVAL 7	20		49,9	DR
RHONE-ALPES	Chambéry		20							5			
	Lyon			ONIVINS	17	15	2		ONILAIT 5 / OFIVAL 7	12		73,8	DR
	Valence			ONIFLHOR	7	6	1			7			
Effectifs	Villefranche									10			
			408		314	253	61			141	201	1080,2	

DR = activités
agri. Et FP
Bureau = activité
FP seulement

(1) 2 agents compris
dans l'effectif Nancy
(2) 1 agent compris
dans l'effectif Marseille
(3) 2 agents compris
dans l'effectif Rouen

Au vu de ce tableau, les trois offices fusionnés disposent au total de 48 implantations déconcentrées, réparties dans trente villes. A cela s'ajoutent les implantations de l'INAO (25 implantations) et du CNASEA (23 implantations).

L'AUP/ONIGC dispose déjà de délégations régionales unifiées, sur le modèle actuel de direction unique des sièges centraux de ces deux établissements. Ces délégations sont corrélées avec une ou plusieurs régions administratives, de même que pour le CNASEA.

L'office de l'élevage est implanté sur la base de secteurs pouvant correspondre à une ou plusieurs régions, alors que les implantations de l'ex-Onivins, de l'ex-Oniflor et de l'INAO, s'inscrivent dans la logique des bassins de production et non pas dans celle des circonscriptions administratives.

Cet univers, au moment de la mise en place de la réforme posée par la LOA, apparaît donc comme singulièrement dispersé et peu homogène. L'explication en réside à la fois dans le développement séparé des offices, tout comme dans la spécificité de l'organisation par bassins de production, mise en œuvre dans le cas de l'ex-Onivins et de l'INAO car mieux adaptée à leurs besoins et modalités d'action.

Les délégations régionales des offices s'engagent vers des rapprochements de leurs sièges régionaux, au fur et à mesure des opportunités qui peuvent se présenter, ainsi que la mission l'a constaté lors de ses deux déplacements à Rennes et à Toulouse. Ce mouvement se situe pour l'instant en perspective d'expérimentations ponctuelles et limitées de rapprochement, au gré des engagements immobiliers déjà souscrits et de leurs échéances, ainsi que de la capacité financière des établissements à faire face à des charges induites par des opérations de déménagement.

2- Un **plan de réduction d'effectifs** est défini et mis en œuvre

Il est procédé, au titre de la tutelle des offices, à un suivi régulier des effectifs de ces établissements et de leur répartition.

Ce suivi s'exerce dans le contexte d'un plan triennal de réduction des effectifs défini jusqu'à la fin de l'année 2007. L'objectif de ce plan, qui porte sur un périmètre plus large que le champ de la mission, était d'une réduction d'effectifs portant au total sur 250 agents.

Le plan de réduction a d'abord été mis en œuvre pour partie par la suppression des postes non pourvus. Il se concrétise par la restructuration des sièges des offices plutôt que par une accélération des mouvements sur les échelons territoriaux. Globalement, la masse salariale a amorcé une diminution qui correspond, pour le périmètre du plan, à une économie de l'ordre de 7 millions d'euros en 2006 puis de 6 millions d'euros supplémentaires en 2007.

Les objectifs de réduction des effectifs devraient pouvoir être réalisés jusqu'au terme du plan, en tenant compte de la suppression de l'ACOFA et d'un transfert effectif de charge de personnel au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

La ventilation des effectifs entre les sièges des trois offices fusionnés et leurs implantations régionales est, au dernier pointage disponible, la suivante :

Ventilation des effectifs entre les sièges centraux et les implantations locales – situation au 31 août 2006 (source : d’après Ministère de l’agriculture et de la pêche – Direction des affaires financières) :

	Niveau central	Implantations locales	Effectif local / effectif total (%)
ONIGC	417	407	49 %
Office de l’élevage	447	136	23 %
Viniflor	179	272	60 %
<i>Total</i>	<i>1 043</i>	<i>815</i>	<i>44 %</i>

Ce pointage ne distingue pas le personnel de l’AUP et de l’ONIGC. Il montre l’importance numérique des fonctions de siège par rapport aux fonctions de terrain à l’Office de l’élevage, qui résulte de la fusion des structures Onilait et Ofival.

3- Des **opérations ponctuelles de prêt de main-d’œuvre** sont d’ores et déjà menées

Des opérations de prêt de main d’œuvre sont effectives dans quelques régions, par convention entre l’AUP et l’Office de l’élevage, qui ont d’ores et déjà permis de mettre à disposition de l’AUP, en saison d’intensification du contrôle des surfaces agricoles durant l’été, quelques agents de l’Office de l’élevage. Elles demeurent toutefois ponctuelles, comme par exemple en Bretagne où deux agents de l’Office de l’élevage ont pu être mis à disposition de l’ONIGC/AUP durant l’été 2006. Au total, une dizaine de mises à disposition ponctuelle de cette nature ont pu être opérées sur le territoire national en 2006.

Le développement de ces opérations passe aussi par la mise en oeuvre de formations renforçant la polyvalence des agents et qui permettent d’assurer la technicité des interventions.

Dans ses contacts, la mission a constaté que la mise en œuvre de la réforme issue de la LOA mobilise activement les agents des offices en poste en région, autant que les structures centrales des offices et de l’administration en charge, mais que la situation actuelle de la réforme laisse encore planer des doutes conséquents sur le rythme, l’ampleur et l’échéance des changements qui seront apportés aux missions, à la répartition des compétences et des moyens ainsi qu’à l’organisation des structures au plan régional.

B/ Il convient de définir une vision à moyen terme clarifiant les options de la réforme des échelons territoriaux

La structuration nationale des offices découle de la LOA qui les organise en trois pôles, cet élément pesant sur leur organisation régionale.

S’agissant de l’exercice des **fonctions liées aux aides agricoles et en particulier aux contrôles PAC**, sur lesquelles l’attention de la mission était appelée, il convient de considérer que la distribution des rôles et la répartition des tâches au plan local reste un sujet ouvert.

L’ensemble des interlocuteurs rencontrés ont toutefois relevé que **le dispositif actuel offre en matière de contrôle un bon niveau de fiabilité**; les importants refus d’apurement que les autorités communautaires opposent à la France procédant très largement de choix contestés d’application des

règles communautaires en France, plutôt que d'un éventuel manque de fiabilité du dispositif de contrôle.

Il faut toutefois noter que la mise en œuvre des règles de conditionnalité des primes entraîne à terme des risques supplémentaires d'apurement, au vu du nombre et de l'addition des critères appliqués.

Lors de ses entretiens et de ses déplacements, la mission a dressé plusieurs constats, synthétisés ici en **trois points** :

1- L'intervention des offices au niveau local est technique et s'inscrit en ligne hiérarchique étroite avec les sièges centraux. Les délégations des offices disposent ainsi de peu d'autonomie dans la définition de leurs priorités et l'organisation de leurs moyens, fonctionnant en « **tuyaux d'orgues** » **sous l'impulsion des sièges centraux** ;

2- Les tâches sont imbriquées, mais les acteurs restent distants. L'exercice des contrôles implique l'intervention d'**acteurs nombreux**, intervenant chacun dans son propre cadre aux différents stades du ciblage, de l'exécution et des suites ;

3- **L'autonomie de l'AUP par rapport à l'ONIGC n'est pas effective sur le terrain.** Le choix actuel d'organisation mis en œuvre revient à constituer des délégations régionales mixtes, calées sur l'organisation centrale des sièges.

La mission a également constaté que les administrations qui concourent à la réalisation des contrôles peuvent s'orienter, avec le souci d'un recentrage sur leurs cœurs de métier, vers un désengagement des tâches spécifiquement liées aux aides agricoles.

Ainsi, la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) opère un désengagement partiel de ses activités de contrôle liées aux aides agricoles (aide à la transformation du beurre pâtissier, huile d'olive ou transformation des bananes par exemple) pour se recentrer vers les restitutions à l'exportation, la viticulture et le tabac qui restent des domaines d'intervention douanière privilégiés.

Cette logique de rationalisation des interventions peut aussi permettre de renforcer la coopération entre les intervenants. Ainsi, dans le domaine du vin, la DGDDI, la DGCCRF ⁽⁵⁾, l'INAO et VINIFLHOR mettent en place depuis 2005 une coordination nationale et régionale des contrôles, d'abord expérimentale et en voie de généralisation, à l'échelle - là encore - des bassins de production.

Pour affiner les constats, le cabinet Deloitte a réalisé à la demande de la mission une **analyse des modalités de mise en œuvre opérationnelle de trois types d'aides sur deux régions test**.

Cet exercice permet de décrire des modes d'organisation théorique et pratique des fonctions d'instruction, de contrôle et de paiement. Les aides retenues ne constituent qu'une illustration, non exhaustive, des mécanismes mis en œuvre dans le domaine des aides à l'agriculture. Elles portent toutefois sur une part significative du montant total des aides versées.

Le rapport du cabinet Deloitte figure en annexe 4. Il comporte des indications sur la différenciation des agents en charge des contrôles, avec une évaluation indicative de la charge de travail induite par la

⁽⁵⁾ : Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

mise en œuvre des procédures. Les consultants ont de même établi une série de tableaux décrivant précisément, à partir des données recueillies au plan central et sur le terrain, les procédures suivies et les acteurs intervenant pour chacune des aides choisies (aides surface, prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes - PMTVA - et indemnité compensatrice de handicap naturel - ICHN). Des éléments sur les supports utilisés, le calendrier des procédures ainsi que des informations complémentaires figurent dans ces tableaux, repris en annexe 5.

L'analyse des procédures opérationnelles ainsi effectuée montre pour la PMTVA que l'Office de l'élevage intervient par son niveau central au titre de la liquidation de l'aide et des contrôles *a posteriori* sur la bonne mise en œuvre des procédures (contrôles de second rang).

Dans le cas des aides surface, l'AUP succédant à l'ONIC intervient déjà largement, en particulier dans la détermination du taux de contrôle, l'organisation et la réalisation effective des contrôles, leur suivi, les contrôles de second rang et le paiement.

Dans le cas de l'ICHN, le CNASEA et l'AUP interviennent dans le contrôle et le CNASEA assure le paiement.

Le fait marquant demeure celui du rôle prépondérant dévolu aux DDAF.

La DDAF est le service instructeur des demandes d'aides et intervient en tant que guichet unique de dépôt des dossiers. Elle est l'autorité coordinatrice des contrôles, et décide au titre du Premier pilier des mises en contrôle des exploitations. Elle détermine les suites à donner aux contrôles et gère ainsi, en cas d'anomalie constatée, la mise en œuvre d'une procédure contradictoire avec l'exploitant. Elle prononce les sanctions financières qui en découlent sur le paiement des aides agricoles.

Dans le même sens, le rapport des consultants souligne que « ... *la DDAF continue de jouer un rôle prépondérant dans le cadre du contrôle des aides : se pose alors la question du positionnement de l'organisme payeur par rapport au contrôle des aides. Les investigations conduites sur le terrain montrent que les procédures de gestion des aides sont opérationnelles. Le tableau ci-après synthétise l'analyse factuelle de nos observations* » :

Procédures de gestion de trois aides ciblées : synthèse des investigations terrain (extrait du rapport du Cabinet Deloitte en annexe 4) :

	Forces	Faiblesses
Opportunités	<ul style="list-style-type: none"> • réorganisation effective des offices agricoles • mise en application effective de la LOA • paiement des aides dans les délais impartis • réalisation des taux de contrôle exigés par Bruxelles • coopération locale : <ul style="list-style-type: none"> - mise à disposition de personnel de l'Office de l'élevage à l'AUP - nomenclature commune des anomalies de contrôle entre l'AUP et le CNASEA 	<ul style="list-style-type: none"> • La télé-procédure connaît encore des dysfonctionnements ne permettant pas une utilisation massive simultanément (l'optimisation de saisie des dossiers en est affectée)
Menaces	<ul style="list-style-type: none"> • organisation précaire pour pouvoir respecter les délais : recours à des vacataires pour pouvoir répondre aux exigences de Bruxelles • différenciation des acteurs de contrôle qui peut provoquer une forte pression de contrôle sur l'exploitant • forte pression exercée sur les organisations professionnelles agricoles • forte saisonnalité des contrôles 	<ul style="list-style-type: none"> • Les dossiers de demandes d'aide sont complexes et non adaptés aux bénéficiaires • conditionnement du versement de certaines aides à la réalisation des procédures d'aides annexes (ex. PMTVA) ce qui a un fort impact en termes de délai et charge de travail • Outils informatiques complexes et nombreux

La brochure jointe en annexe 6, publiée par le ministère de l'agriculture et de la pêche en août 2006, précise à destination des exploitants les différentes étapes du contrôle et des suites données (« guide des contrôles PAC »).

La question posée à la mission s'agissant de l'organisation des échelons territoriaux des offices demeure celle de **l'optimisation des moyens mis en œuvre**. Il conviendra **aussi** que le dispositif retenu au plan local ne génère pas de risques juridiques, comptables et financiers au regard de la responsabilité de l'organisme payeur.

C/ Sa mise en œuvre doit s'articuler autour d'approches clés

Dans le contexte de la réforme des échelons territoriaux des offices, trois approches peuvent être mises en balance :

1- Les **opportunités locales liées à l'implantation des offices** peuvent fournir des occasions de rapprochement au fil de l'eau ou d'expérimentations.

Le rapport du COPERCI a ainsi relevé que « *si l'ONIGC est propriétaire de presque tous les locaux qu'il occupe, l'Office de l'élevage est souvent locataire et VINIFLHOR presque exclusivement* ».

A Rennes, l'installation dans le même local des ex-délégations de l'ONILAIT et de l'OFIVAL est effective depuis mars dernier ; la jonction opérée au sein de l'Office de l'élevage doit générer sur la région une économie de 5 postes sur l'année (de 28 à 23 agents). A Toulouse, un projet d'implantation en cours de finalisation permettrait d'aller un peu plus loin dans la perspective de l'intégration des structures, regroupant dans un même siège régional l'AUP / ONIGC et l'Office de l'élevage qui conservent chacun leur direction propre.

Cette approche pragmatique tient compte des contraintes liées aux engagements en cours (immeubles en propriété ou baux souscrits, implantations des personnels en secteurs géographiques). Elle a pour limite de ne pas assurer dans un délai rapproché l'homogénéité du dispositif sur le plan national.

2- L'option du **parallélisme entre le niveau régional et le niveau national** consiste à caler l'organisation des échelons territoriaux sur la structuration retenue au plan national.

Cette approche suppose à la fois le regroupement des moyens de contrôle dans une structure régionale de l'AUP, le regroupement des services régionaux des offices en pôles, l'harmonisation progressive des circonscriptions administratives des échelons territoriaux.

Ainsi, l'AUP / ONIGC reproduit d'ores et déjà au plan local l'organisation fusionnée actuelle des sièges, avec une direction unique. Cette situation a notamment pour avantage immédiat de faciliter la distribution des moyens humains de l'AUP/ONIGC entre les tâches de contrôle dévolues à l'AUP sur les aides surface, marquées par une forte saisonnalité et qui représentent environ 60 à 70 % de l'activité, et les tâches de l'ONIGC sur les filières de grandes cultures (missions aval sur la filière céréalière notamment).

Elle a pour limite de ne pas opérer de distinction au plan de l'organisation régionale entre l'AUP et l'ONIGC, ce qui constitue dans la durée un frein au développement de l'autonomie de l'AUP.

3- **L'approche par la répartition locale des tâches**, plus ouverte, pourrait consister à aller plus loin dans la réforme en différenciant l'organisation régionale des offices du modèle national.

En prolongeant la logique initiée par la réforme issue de la LOA, une étape supplémentaire consisterait ainsi à envisager un rapprochement de l'ensemble des moyens des offices au plan territorial (« pôle métiers »), et à en distinguer les fonctions et l'organisation de l'AUP (« pôle contrôles »). Cette approche aurait pour avantage de franchir une étape décisive dans le regroupement des offices, d'optimiser pleinement les moyens disponibles et de séparer la fonction de contrôle. Elle irait toutefois clairement plus loin que la réforme adoptée et se heurterait à l'obstacle de la spécialisation des tâches et des compétences, de même qu'elle ouvrirait un débat sur le financement des structures régionales de l'AUP, actuellement adossées à l'ONIGC.

Au vu de ces éléments, plusieurs **pistes d'actions** peuvent être proposées.

*
* *

TROISIÈME PARTIE : UNE SERIE D' ACTIONS COMPLEMENTAIRES DOIVENT ENCORE ÊTRE MENÉES À BIEN

Les préconisations de la mission portent sur l'organisation des échelons territoriaux des offices, telle qu'elle peut découler de la réforme introduite par la récente loi d'orientation agricole. Ces recommandations doivent aussi ouvrir à d'autres évolutions pouvant, en particulier, découler ultérieurement de l'orientation des mécanismes d'aides à l'agriculture.

C'est pourquoi il importera, dans la mise en œuvre de la réforme, de laisser une place importante au retour d'expérience.

1 - Assurer dès que possible la mise à disposition de l'AUP des moyens de contrôle régionaux

Les compétences de l'AUP concernent pour l'instant les aides surface et, dès 2007, les primes animales. Dans ce cadre, l'exercice des fonctions de paiement et de contrôle confiées à l'AUP suppose, pour le moins, qu'elle dispose d'une pleine **maîtrise de l'exécution des contrôles**.

Dès lors, les contrôleurs de l'ONIGC et de l'Office de l'élevage qui interviennent dans ces contrôles doivent être mis à disposition de l'AUP.

Dans la mesure où d'autres aides pourraient à l'avenir être confiées à l'Agence, il conviendrait que les personnels d'instruction et de contrôle concernés le soient aussi.

La question peut aussi être posée de l'intervention de l'AUP aux stades de la programmation et des suites données aux contrôles. Ainsi, les moyens supplémentaires dont disposent actuellement les DDAF pour assurer ces tâches (crédits de vacation) pourraient être, pour partie, transférés à l'AUP à un niveau tenant compte par ailleurs des gains de productivité dégagés (meilleure gestion de la saisonnalité des contrôles et diminution des charges de contrôle en entreprise de l'Office de l'élevage par disparition des aides correspondantes).

Il conviendrait aussi, de manière à favoriser les fusions et assurer une représentation plus large des cultures « métiers » au sein de l'AUP, d'ouvrir des **postes de directeurs régionaux de l'AUP** à des agents issus d'autres offices que l'ONIGC.

D'ores et déjà, une **expérimentation sera engagée** dans quatre régions dès les prochaines semaines pour vérifier sur un exercice complet la faisabilité du regroupement des contrôles de toutes les aides du Premier pilier, y compris celles découlant des organisations de marchés. Cette expérimentation sera étendue aux aides du Second pilier dans une autre région.

2 - Saisir toutes les opportunités de regroupement des têtes de région, aussi bien l'AUP que les autres établissements publics

Des opérations sont actuellement menées à Rennes et à Toulouse en vue du rapprochement des sièges régionaux des offices.

De tels regroupements doivent être suscités et appuyés par la tutelle (ministère de l'agriculture et de la pêche), en liaison avec les Préfets de Région, de manière à créer une dynamique d'ensemble. Ces réaménagements peuvent générer des coûts, à gager sur les économies à réaliser sur une période plus longue.

3 - Systématiser les conventions régionales de **prêt de main-d'œuvre**

A ce stade, il s'agit d'opérations sporadiques qui restent limitées. De telles opérations sont appelées à prendre plus d'ampleur et à concerner l'ensemble des offices. Un délai de deux ans devrait permettre de réaliser pleinement cet objectif.

4 - Globaliser les plans et moyens de formation des établissements publics en région

Les enjeux liés au renforcement de la polyvalence des agents ainsi qu'à l'acquisition d'une culture commune nécessitent des formes de mutualisation de la formation, à définir au plan local et national.

Le DRAF veillera à la définition et à la mise en œuvre au plan local de ces actions.

5 - Conserver une coordination départementale sur les contrôles et confirmer le rôle du DDAF pour décider des suites administratives données aux contrôles, avec des obligations de transparence

Le regroupement, au niveau national, des offices agricoles en trois pôles et la mise en place de l'Agence unique de paiement (AUP) amènent à évoquer le sujet des contrôles des aides liées à la PAC (aides de masse du premier pilier et aides développement rural) et notamment celui de la réalisation physique de ces contrôles.

Les textes européens, précisés par la réglementation nationale, prévoient, outre le contrôle administratif des dossiers lors de l'instruction, des contrôles approfondis faisant appel à la technique de la télédétection et au contrôle sur place.

A ce jour le **paiement des aides** est assuré par :

- l'AUP pour les aides "surfaces", maintenant fondues dans la "prime unique" dans le cadre de la réforme de la PAC,

- l'Office de l'élevage pour les primes animales non totalement découplées :
 - Prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA),
 - Prime aux petits ruminants (PPR),
 - Prime à l'abattage (PAB).

Il est prévu que le paiement de ces aides soit assuré dans un proche avenir par l'AUP,

- le CNASEA pour les aides relevant du développement rural.

Quant au **contrôle sur place**, il est réalisé par :

- l'AUP (antérieurement l'ONIC) pour les aides liées à la surface,
- la DDAF pour les aides animales, ainsi que par les DDSV dans les conditions décrites plus bas,
- le CNASEA pour les aides du second pilier de la PAC : contrats territoriaux d'exploitation (CTE), contrats d'agriculture durable (CAD), mesures agri-environnementales (MAE), Indemnités compensatrices de handicaps naturels (ICHN), mais le CNASEA délègue à l'AUP, dans le cadre d'une prestation rémunérée, le contrôle des surfaces lié à certaines de ces aides (ICHN, CTE...).

La **fonction de contrôle** peut se détailler en plusieurs étapes :

- *Le tirage de l'échantillon de contrôle* est assuré par la DDAF pour les aides de masse du premier pilier et par le CNASEA pour les aides du second pilier de la PAC.

Cet échantillon est constitué par l'agrégation d'exploitations retenues par trois modes de sélection :

- la sélection aléatoire pour 20 à 25 % des contrôles sur place (hors zones de télédétection),
- la sélection orientée suivant des motifs particuliers (qui doivent être indiqués),
- la sélection par analyse de risque qui utilise un algorithme informatique.

La **sélection orientée** suppose une connaissance précise du terrain qui, à l'heure actuelle n'est détenue que par la DDAF. Aussi faire assurer le tirage général de l'échantillon au niveau de l'AUP imposerait, pour une bonne efficacité, d'intégrer systématiquement les propositions de la DDAF de contrôle orienté. De ce fait retirer à la DDAF le soin d'effectuer le tirage de l'échantillon de contrôle sur place n'améliore en rien le dispositif et ne tendrait qu'à le compliquer inutilement.

- *La coordination des contrôles* est assurée, au niveau départemental, par la DDAF. Tant les représentants de la profession agricole que les responsables des établissements publics concernés par les aides considèrent que le dispositif mis en place a apporté un net progrès et que **le niveau départemental s'avère, en la matière, pertinent**. Il ne paraît donc pas opportun de modifier le dispositif sur ce point.

- *La réalisation des contrôles* est assurée par plusieurs structures : DDAF, AUP, CNASEA, ainsi que détaillé plus haut.

Le contrôle des aides animales par les services départementaux du ministère de l'agriculture est lié à l'histoire puisque dans un récent passé ces primes étaient instruites, contrôlées, ordonnancées par les DDAF et payées par le réseau du Trésor public.

Néanmoins, dans l'optique du regroupement du paiement des aides de masse du premier pilier par l'AUP il apparaît cohérent de **confier à l'organisme payeur la réalisation physique de l'ensemble des contrôles sur place**. Ce regroupement, outre sa cohérence, permettra de professionnaliser la fonction de contrôle en cessant de recourir, comme c'est encore souvent le cas pour les DDAF, à du personnel vacataire. En effet les effets de saisonnalité des contrôles animaux et surface se complètent

heureusement, ainsi l'AUP pourra recourir à de la main-d'œuvre permanente pour ces contrôles. Une formation et un encadrement adéquats devraient permettre de mettre en place une véritable culture de contrôle.

Un point, toutefois, mérite d'être étudié : celui du **rôle des services des DDSV** dans les contrôles animaux. En effet, depuis plusieurs années, tant pour éviter les contrôles redondants que pour une meilleure efficacité, la réalisation des contrôles s'effectue de manière coordonnée entre la DDAF et la DDSV, selon des modalités qui peuvent différer selon les départements : constitution d'une cellule de contrôle unique associant des personnels DDAF et DDSV et gérée par la DDAF (Haute-Garonne) ou tirage en commun de l'échantillon de contrôle et réalisation répartie entre les personnels des deux structures. Les résultats de contrôles sont, dans tous les cas, exploités séparément par chacun des deux services dans le cadre des missions qui lui sont dévolues.

A titre d'exemple, les taux obligatoires de contrôle sont actuellement les suivants:

- 7 % pour les exploitations bénéficiant de primes,
- 5 % des exploitations détenant des bovins, au titre de l'IPG (identification pérenne généralisée),
- 1 % au titre du contrôle de conditionnalité, ce volant de contrôle étant amené à s'amplifier (par exemple par la référence à des règles de protection animale dès 2007).

Ainsi, dans un souci de rationalisation, les contrôles sont souvent réalisés à « plusieurs fins », au titre à la fois du contrôle des aides agricoles et des compétences propres des Services vétérinaires.

Il conviendra donc que les services de la DDSV et de l'AUP se coordonnent pour la réalisation pratique des contrôles, dans le respect de leurs compétences. L'accroissement de la charge de contrôle liée à la conditionnalité des primes, avec une référence dès 2007 au respect d'obligations en matière de protection animale, renforce la nécessité d'une intervention de l'expertise vétérinaire dans la mise en œuvre des contrôles liés aux primes animales.

- *La suite réservée aux contrôles* est, aujourd'hui, **assurée par le DDAF**, en harmonie avec le représentant de l'organisme payeur.

Cette disposition figure dans les conventions (actuellement en cours d'actualisation) passées entre le Ministère de l'Agriculture et l'AUP d'une part, avec l'Office de l'Elevage d'autre part : "*les DDAF ... prennent ... les décisions de suite à donner aux contrôles administratifs et aux contrôles sur place. Pour ces derniers, les décisions sont prises en conformité avec les propositions formulées par les directeurs régionaux de l'AUP ; en cas de divergence d'appréciation persistante entre eux, notamment due à une interprétation divergente de la réglementation communautaire, les DDAF se rapprochent de l'administration centrale pour concertation avec les services de l'AUP...*".

De manière identique, en ce qui concerne les aides du second pilier, la répartition des compétences entre organisme payeur et autorité de gestion prévoit explicitement que la décision sur les suites à donner aux contrôles sur place relève de l'autorité de gestion, mais avec validation conjointe de l'organisme payeur.

Ce dispositif, qui fonctionne depuis plusieurs années, a montré son efficacité et sa pertinence. Il n'est donc pas proposé de le remettre en cause.

6 - Clarifier les rôles VINIFLHOR / INAO pour les procédures gérées en commun (droits de plantation)

Les deux organismes interviennent successivement dans la procédure d'octroi des droits de plantation. S'agissant d'une tâche de nature régalienne, on peut s'interroger sur le fait que, dans la **chaîne de décision**, une place trop importante soit réservée à l'intervention de la seule profession.

Toutefois, le transfert complet à VINIFLHOR de cette compétence entraînerait des conséquences sur le budget de l'INAO (incidence négative de l'ordre de 0,5 à 1,5 million d'euros par an, selon les redevances perçues par l'INAO).

7 - Réaffirmer le rôle du Préfet de Région (DRAF) dans les missions de veille et d'analyse économique sur les filières

La mission a constaté la nécessité de renforcer les liens entre le DRAF et les offices dans l'exercice des missions de veille et d'analyse économique, comme pour la gestion des crises dans le domaine agricole.

Dans un contexte d'adaptation structurelle accélérée et de montée en puissance des collectivités territoriales, la veille économique et le suivi des filières constituent un enjeu majeur pour les Préfets de Région, d'autant plus que ces derniers sont de plus en plus fréquemment chargés de coordonner les aides conjoncturelles aux filières en crise.

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales a conforté le niveau régional dans son rôle de coordination des actions de développement économique des collectivités territoriales et de leurs groupements.

Par ailleurs et à titre expérimental, le Conseil régional qui aura fait valider son schéma de développement économique pourra gérer, par délégation de l'Etat, les aides de ce dernier au profit des entreprises.

Dans cette perspective il est essentiel pour les Préfets, afin de rester des interlocuteurs crédibles des entrepreneurs et gérer avec sagacité les outils d'intervention dont ils disposent (Fonds européens, CPER, FNADT ...), de disposer d'un outil de veille économique et de suivi des filières.

Compte tenu de la structuration des entreprises, le niveau régional apparaît pertinent sous réserve d'un échange permanent avec le niveau national. Ceci allant de pair avec le regroupement à la DRAF des outils statistiques (Service régional de l'information statistique et économique – SRISE) et de connaissance du marché (Service des nouvelles du marché – SNM).

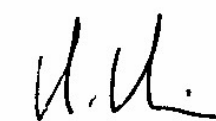
Cette orientation conforterait en outre le **pôle régional "économie agricole et monde rural"** ainsi que les pôles mis en place au niveau départemental en lien étroit avec le travail effectué en CODEFI.

8 - Charger le directeur régional de l'agriculture et de la forêt (DRAF) d'une mission de suivi de la réforme

La mise en œuvre de la réforme des offices suppose une dynamique régionale. Le DRAF devrait assurer un suivi régulier des opérations, notamment en perspective des regroupements d'implantations comme sur les autres éléments de la réforme, le dialogue entre l'AUP et les DDAF étant par ailleurs poursuivi en ce qui concerne l'organisation des contrôles. Les DRAF pourront ainsi alimenter à intervalles réguliers le suivi central assuré par le secrétaire général du ministère de l'agriculture et de la pêche.




Jacques Andrieu



Claude Chéreau



Gérard Chuiton



Pierre Amidey

**OBSERVATIONS DU SECRETAIRE GENERAL DU
MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE LA
PÊCHE**



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE

Secrétariat Général

Service de la modernisation

Sous direction de la
modernisation et des services

78, rue de Varenne
75349 Paris 07 sp

- Monsieur ANDRIEU, Préfet, Inspecteur général de l'administration
- Monsieur CHEREAU, Inspecteur général de l'administration
- Monsieur CHUITON, Ingénieur général du génie rural, des eaux et des forêts
- Monsieur AMIDEY, Contrôleur général économique et financier

Dossier suivi par : P. SCHNABELE

Mél : philippe.schnabele@agriculture.gouv.fr

Tél. : 01 49 55 47 08

Fax : 01 49 55 47 24

Réf. : L05-626-PS-SDMS

Objet : Rapport provisoire sur l'organisation régionale des offices agricoles

Paris, le 13 OCT. 2006

Vous m'avez adressé pour observations et dans le cadre de la procédure contradictoire votre rapport provisoire sur l'organisation régionale des offices agricoles.

Globalement je n'ai pas de remarque importante à formuler. Ce document dresse une analyse pertinente de la situation et présente des orientations intéressantes ; il constituera une aide précieuse pour la mise en œuvre d'une réforme sur cette organisation régionale des offices.

En particulier, je trouve intéressant que le rapport mette en exergue la nécessité d'expérimenter préalablement à toute décision, ce qui permettra d'asseoir avec plus de rigueur les évolutions. Nous considérons également que l'expérimentation doit permettre de tester diverses variantes sur la base des pistes évoquées.

Je formule toutefois les quelques observations ou précisions suivantes.

Dans la description du dispositif de contrôle, notamment de la conditionnalité (pages 16 et 17), la mention spécifique relative à la conditionnalité doit être nuancée. Le risque d'apurement est réel, mais est aussi à relier aux règles de calcul d'un éventuel refus d'apurement signifiées par la Commission, particulièrement pénalisantes, et à l'étendue de l'assiette sur laquelle s'appliquerait le taux de correction financière.

La présentation de la logique de « rationalisation » des interventions des administrations du MINEFI (page 17), prenant concrètement la forme d'un désengagement des activités de contrôle des aides agricoles, est présentée comme cohérente avec une démarche décrite dans le paragraphe suivant, qui lui serait parallèle, de renforcement des coopérations entre intervenants. Il pourrait être mentionné que la première démarche emporte, à terme, la disparition de la seconde.

Le ministère se félicite du constat du cabinet Deloitte et des auditeurs (page 18) selon lequel « *les procédures de gestion des aides sont opérationnelles* ». Elle illustre le fait que l'articulation entre services déconcentrés, points focaux de la gestion des aides PAC, et organismes payeurs, malgré son apparente complexité, n'est pas incompatible avec un fonctionnement efficace et rigoureux du système de gestion des aides PAC.

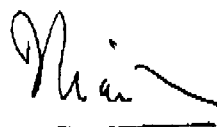
S'agissant des opportunités de regroupement des implantations régionales des offices (page 21), le point déterminant est bien la capacité à financer des coûts initiaux qui peuvent être importants, afin de bénéficier d'économies de fonctionnement par la suite. Jusqu'à présent, force est de constater que le MAP n'a pu faire prévaloir cette approche auprès du MINEFI.

Pour le ministère de l'agriculture et de la pêche, le champ de la réflexion doit bien inclure l'ensemble des aides du 1er pilier liées aux organisations de marché (donc par exemple, le contrôles des aides à l'arrachage ou à la restructuration en matière viticole), et pas seulement celui des aides dites de masse du 1er pilier ; bien sûr la démarche expérimentale pourrait préciser les conditions de mise en œuvre de cette orientation. A ce titre, le rapport devrait lever l'ambiguïté qui apparaît entre les rédactions des pages 21 (« toutes les aides du premier pilier ») et 23 (« aides de masse »), et indiquer quelle option est préconisée par les rapporteurs.

S'agissant des rôles des DRAF, citées à plusieurs reprises, je souhaite apporter plusieurs précisions :

- leur rôle en matière économique (pages 24 et 25) est pertinent et doit être affirmé ; il convient à ce titre de conforter les moyens d'analyse économique des DRAF, en liaison étroite avec les offices. Il s'agit de trouver le bon équilibre entre la nécessité de conserver une approche nationale et internationale des filières et des marchés, indispensable à la préparation et au pilotage des politiques agricoles, et la prise en compte de l'ancrage territorial des politiques et des missions du MAP à travers les pôles régionaux.
- les DRAF doivent par contre se placer en retrait dans le pilotage et le suivi des expérimentations, qui doivent relever du niveau central. Et au plan déconcentré, compte tenu des domaines retenus pour l'expérimentation (contrôles), qui concernent essentiellement du niveau départemental, les DDAF et DDSV devraient, avec les organismes payeurs, être prioritairement partie prenante à ce suivi ; ce ne sont sans doute pas les DRAF qui sont les mieux placées pour piloter les actions de formation (page 22). Pour autant, il est utile que les pôles « économie agricole et monde rural » soient régulièrement informés de l'avancement des travaux et réflexions, et que les DRAF puissent faire valoir leurs préoccupations et propositions.

Le Secrétaire Général



Dominique SORAIN

RÉPONSE DE LA MISSION

Le Secrétaire général du ministère de l'agriculture et de la pêche a transmis à la mission, le 13 octobre, son avis et ses observations sur le rapport d'audit de modernisation portant sur l'organisation régionale des offices agricoles, soumis à procédure contradictoire.

La mission constate et partage la volonté du ministère en charge de mener à bien la réforme des échelons territoriaux des offices, dans le prolongement des modifications introduites par la loi d'orientation agricole.

La mission prend acte, avec intérêt, des observations émises dont aucune ne remet en cause ses conclusions.

Dans le prolongement des observations du Secrétaire général, la mission apporte les précisions suivantes au rapport d'audit :

1. Le Secrétaire général « trouve intéressant que le rapport mette en exergue la nécessité d'expérimenter préalablement à toute décision... ».

La mission a souligné l'importance à accorder au retour d'expérience dans la mise en œuvre de cette réforme, qui s'inscrit dans un contexte évolutif. Il apparaît toutefois qu'un certain nombre de mesures préconisées sont susceptibles d'être mises en œuvre sans délai, les expérimentations valant en particulier pour le regroupement des contrôles évoqué notamment page 21 du rapport.

2. Les observations du Secrétaire général soulignent avec raison la nécessité de lever toute ambiguïté sur le champ des expérimentations à mener, en matière de contrôle, entre les aides de masse et l'ensemble des aides du Premier pilier.

La mission est d'avis que le champ à traiter concerne effectivement la totalité des aides du Premier pilier, y compris celles liées aux organisations de marchés.

3. Le rapport souligne que la mise en œuvre de la réforme des offices suppose une dynamique régionale et propose de confier au directeur régional de l'agriculture et de la forêt un rôle d'animation et de suivi du dispositif.

La mission retient l'observation du Secrétaire général, qui rappelle la nécessité d'un pilotage national déterminé, irrigué par une implication active des échelons locaux.

Les autres observations n'appellent pas de remarque particulière et sont partagées par la mission.




Jacques Andrieu



Claude Chéreau



Gérard Chuiton



Pierre Amidey

ANNEXES

Liste des annexes :

annexe 1 : fiche pré audit

annexe 2 : lettre de cadrage

annexe 3 : liste des personnes rencontrées

annexe 4 : rapport du Cabinet Deloitte

annexe 5 : tableaux de procédure établis par le Cabinet Deloitte

annexe 6 : guide des contrôles PAC : dépliant diffusé par le ministère de l'agriculture et de la pêche (août 2006)

Annexe 1 : fiche pré audit

L'ORGANISATION REGIONALE DES OFFICES AGRICOLES

Ministères concernés	Agriculture et pêche
Programme concerné	Valorisation des produits, orientations et régulation des marchés
Contexte de l'audit	<p>La réforme des offices agricoles a été engagée en 2004 avec le regroupement des établissements autour de trois pôles spécifiques, une rationalisation de leur organisation qui est en cours et la création d'une agence unique de paiement pour les aides du premier pilier de la politique agricole commune (PAC).</p> <p>Il s'agit désormais de poursuivre la réflexion sur l'organisation des échelons territoriaux, sur leurs missions et sur leurs relations avec les autres services déconcentrés, notamment pour ce qui concerne l'exercice des contrôles PAC.</p> <p>L'ensemble des réformes aux échelons central et déconcentré devra être conduite à son terme en 2007.</p>
Objectifs de l'audit	<p>L'audit portera sur les services régionaux des offices agricoles, de la future agence unique de paiement, du Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA), de l'Institut national des appellations d'origine (INAO).</p> <p>Il a pour objectifs :</p> <ul style="list-style-type: none">- d'établir un état des lieux de l'organisation territoriale actuelle des offices, de leurs modes de fonctionnement, des missions exercées (instruction de dossiers, paiement, contrôles..) et des moyens dont ils disposent ;- d'identifier clairement ce qui relève des fonctions de paiement et de contrôle de la PAC en prenant en compte le rôle des autres acteurs territoriaux (autres établissements publics, directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF), ...) dans l'exercice des contrôles PAC (primes animales) ;- de proposer des pistes de réorganisation avec un souci de mutualisation de certaines fonctions support, de dévolution de nouvelles tâches.
Composition de l'équipe d'audit	<ul style="list-style-type: none">➤ Inspection générale de l'administration➤ Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des affaires rurales➤ Contrôle général économique et financier

Annexe 2 : lettre de cadrage

LETTRE DE CADRAGE

Paris, le 11 juillet 2006

Objet : Audit de modernisation sur l'organisation régionale des offices agricoles

Le présent document constitue la lettre de cadrage rédigée par la mission dans la première phase de l'audit de modernisation. Il est complété en annexe par la note établie par le Cabinet Deloitte, qui intervient en appui à la mission.

1/ Contexte et périmètre général.

Les offices agricoles constituent un ensemble d'établissements publics qui concourent à l'organisation et à l'efficacité économiques des filières de production agricole. Ils participent à la définition de mesures de gestion de la politique agricole commune (PAC) et contribuent à sa mise en œuvre en France. Ils sont chargés dans des secteurs particulièrement sensibles (céréales, sucre, vins ...) d'orienter la production, de rationaliser sa mise en marché et interviennent dans l'instruction, le paiement et le contrôle d'une part significative des aides à l'agriculture.

La loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006 a posé les éléments d'une réforme des offices agricoles qui réorganise les modalités de gestion de l'ensemble des aides à l'agriculture, afin d'en améliorer l'efficacité et la sécurité et pour répondre aux attentes des agriculteurs en matière de simplification.

La loi adapte ainsi les missions des offices et assure un regroupement en trois établissements couvrant le domaine des grandes cultures, de l'élevage et des cultures spécialisées. Une Agence unique de paiement (AUP) reprend les missions de gestion des aides, dans un premier temps pour les aides de masse du premier pilier de la PAC. Le nombre des offices est ainsi réduit de 10 à 6.

Deux décrets pris le 31 mai 2006 ont précisé les dispositions applicables aux offices, de même que les missions de l'Agence unique de paiement. Un arrêté du 12 juin a fixé le budget prévisionnel de l'AUP pour 2006.

La décision a été prise de supprimer l'ACOFA au 1^{er} janvier 2007 et de transférer ses missions à l'AUP, à l'exception de celles liées aux contrôles du règlement CEE 4045/89.

L'audit, proposé par le ministère de l'agriculture et de la pêche, concerne l'organisation régionale des offices agricoles. Il relève à titre principal de l'action 4 du programme « valorisation des produits, orientation et régulation des marchés » de la loi de finances initiale pour 2006 ⁽¹⁾.

Sur le sujet, le ministère de l'agriculture et de la pêche a d'ores et déjà procédé à des analyses et des réflexions, notamment au travers d'un rapport sur l'organisation des échelons territoriaux des offices agricoles et du Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) remis au ministre de l'agriculture et de la pêche en avril dernier par le Comité permanent de coordination des inspections (COPERCI).

2/ Problématique et enjeux.

Le périmètre de l'audit concerne les offices agricoles directement visés par la réforme engagée par la loi d'orientation agricole, à l'exception donc de l'Office de développement de l'économie agricole dans les départements d'Outre-mer (ODEADOM), de l'Office national interprofessionnel des plantes à parfum, aromatiques et médicinales (ONIPPAM) et de l'Office national interprofessionnel des produits de la mer et de l'aquaculture (OFIMER). Une attention est aussi portée à l'Institut national des appellations d'origine (INAO) pour les activités qui recoupent celles des offices, ainsi qu'au CNASEA pour le même volet.

La réforme des offices agricoles contenue dans la loi d'orientation agricole a porté sur l'organisation générale de ces établissements. En 2006, sa mise en œuvre constitue un des chantiers prioritaires de réforme portés par le ministère de l'agriculture et de la pêche. Ainsi, le regroupement des sièges nationaux des offices et de l'AUP est programmé à Montreuil pour juillet 2007, l'objectif étant d'en rationaliser l'organisation et de maîtriser les charges de structure.

Dans ce contexte, l'organisation régionale des offices est un élément déterminant de l'efficacité de la réforme engagée. Selon les documents annexés au PLF 2006, les offices et agences d'intervention agricole représentaient au total, en 2004, un effectif de 2 244 agents en équivalent temps plein (ETP). L'inventaire de l'organisation territoriale des offices établi par le COPERCI précise la distribution en région des effectifs affectés aux pôles grandes cultures, production spécialisées et élevage, soit 863 agents ETP dans 50 villes. Selon cet inventaire récent, l'INAO comprend en région 201 agents ETP et le CNASEA dispose hors siège de 1080 agents, pour partie sur le champ des actions en faveur de l'agriculture. L'ordre de grandeur directement concerné par l'audit est donc de plus de 1 000 agents ETP, auxquels il faut ajouter la participation des Services déconcentrés de l'Etat à la gestion et au contrôle des aides agricoles.

Les principales directions concernées par l'audit sont la direction des affaires financières et de la logistique ainsi que la direction générale des politiques économique, européenne et internationale du ministère de l'agriculture et de la pêche. Sont aussi concernées, au titre du

⁽¹⁾ Cette action intervient dans la loi de finances pour 161 177 178 euros en autorisations d'engagement et la même somme en crédits de paiement. D'autres programmes impactent en complément le fonctionnement des offices, en particulier au titre de la conduite et du pilotage des politiques de l'agriculture ou du contrôle des alcools.

contrôle des aides agricoles, la direction générale de l'alimentation et la direction générale de la forêt et des affaires rurales du même ministère, de même que la direction générale des douanes et des droits indirects ainsi que la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

Les enjeux de l'audit portent, du point de vue des agriculteurs, sur une rationalisation du dispositif de distribution des aides agricoles ainsi que sur la coordination régionale des interventions des offices sur l'organisation des filières de production. Du point de vue du contribuable, l'enjeu porte sur le coût de gestion des aides ainsi que sur les risques financiers liés à l'exercice du contrôle des dépenses communautaires. Pour le citoyen, le maintien d'une agriculture performante est aussi un enjeu de vitalité des territoires ruraux et s'inscrit dans des attentes plus larges sur la sécurité sanitaire, la qualité des produits, la protection de l'environnement et la valorisation des paysages.

3/ Pistes d'investigation.

La mission travaille avec l'appui du Cabinet Deloitte, dont l'intervention a fait l'objet d'un calage précisé dans la note annexe. L'apport des consultants permettra de décrire pour quelques exemples ciblés les mécanismes d'intervention sur le terrain des offices agricoles dans le cadre de l'instruction, du paiement et du contrôle d'aides agricoles.

La mission entend aussi s'appuyer sur une série de contacts auprès des administrations, des offices et structures connexes entrant dans le champ étudié pour formuler ses recommandations.

Au vu du temps d'investigation limité et en période estivale, la mission a décidé de s'appuyer sur le rapport récent du COPERCI pour ce qui concerne l'état des lieux de l'organisation territoriale des offices. Il conviendra probablement, au plus tard dans la phase de mise en œuvre des recommandations, d'envisager un recensement plus détaillé par les offices de l'activité de leurs agents, en particulier pour éclairer complètement la distribution des tâches et des moyens entre les offices et l'Agence unique de paiement.

La mission a d'ores et déjà identifié quelques questions clés :

- l'organisation de terrain permet-elle une logique de regroupement des tâches par fonction, en particulier s'agissant du contrôle des aides agricoles, favorisant une action plus efficace, à moindre coût et offrant aux utilisateurs un niveau de satisfaction constant ou accru ?
- l'interaction des fonctions de contrôle entre les offices, demain l'AUP et les Services déconcentrés de l'État, offre-t-elle une bonne définition des responsabilités et une synergie assurant l'égalité de traitement des bénéficiaires et minimisant les risques d'apurement ?
- la distribution actuelle des implantations des offices constitue-t-elle un maillage adapté dans le contexte de la réforme engagée par la loi d'orientation agricole ?


Jacques ANDRIEU Claude CHEREAU Gérard CHUITON Pierre AMIDEY

Annexe 3 : liste des personnes rencontrées

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES (ordre chronologique)

M. Dominique Sorain M. Gilles Burban	secrétaire général du ministère de l'agriculture et de la pêche chef du service de la modernisation - secrétariat général du ministère de l'agriculture et de la pêche
M. Denis Besnaimou	chargé de mission - direction générale de la modernisation de l'Etat
M. Michel Cadot	directeur de cabinet du ministre de l'agriculture et de la pêche
M. Bruno Hot	directeur général de l'AUP - directeur général de l'ONIGC
M. Jean-Marie Aurand M. Eric Allain M. Frédéric Gueudar-Delahaye M. Philippe Vinçon	directeur général des politiques économique, européenne et internationale (DGPEI) - Ministère de l'agriculture et de la pêche chef du service de la production et des marchés - DGPEI chargé de mission – DGPEI sous-directeur de l'élevage et des produits animaux - DGPEI
M. Michel Jau M. François Mitteault	directeur général du CNASEA directeur du développement rural - CNASEA
M. Claude Malhomme	chef de la mission de contrôle agriculture – Contrôle général économique et financier
M. Jean-Louis Bouvier Mme Anny Corail M. Albert Allo M. Patrick Delepaut	directeur régional des douanes, chef du bureau D2 - DGDDI adjointe au chef du bureau D2 - DGDDI chef du bureau F3 - DGDDI adjoint au chef du bureau F3 - DGDDI
Mme Christine Buche M. Bertrand Oudry Melle Stéphanie Bouziges	sous-directrice des produits agricoles et alimentaires - DGCCRF adjoint au chef du bureau D1 - DGCCRF bureau D4 - DGCCRF

Déplacement à Rennes :

M. Marc Michel directeur régional de l'agriculture et de la forêt de Bretagne

Mmes et MM des DDAF, DDSV et Chefs de service des DDAF des Côtes d'Armor, du Finistère, de l'Ille-et-Vilaine et du Morbihan, réunis à Rennes le 6 septembre 2006

M. Marc Leroy	délégué régional du CNASEA
Mme. Wehrlin-Crozet	délégué régionale adjointe – CNASEA
M. de la Rue	délégué régional de l'Office de l'élevage
M. Massy	délégué régional adjoint – Office de l'élevage
M. Pierre Rayer	délégué régional – VINIFLHOR
M. Dominique Richer	directeur régional ONIGC / AUP

Déplacement à Toulouse :

M. Dominique Pelissié directeur régional de l'agriculture et de la forêt de Midi-Pyrénées

Mmes et MM. Les DDAF, DDSV et Chefs de service des DDAF de l'Ariège, de l'Aveyron, du Gers, de Haute-Garonne, des Hautes-Pyrénées, du Lot, du Tarn et du Tarn-et-Garonne, réunis à Toulouse le 11 septembre 2006

M. Olivier Dekester délégué régional du CNASEA
M. Dannoux chef du service régional agricole – CNASEA
M. Jean-Michel Malicki délégué de l'Office de l'élevage
Mme. Florence Ackermann correspondante régionale INAO
M. Christian Fournier délégué VINIFLHOR
M. Robert Oliet délégué régional ONIGC / AUP
M. Atheyne responsable des contrôles – délégation régionale ONIGC/AUP

M. Yves Berger directeur de l'Office de l'élevage
Mme. Françoise Langevin directrice adjointe de l'Office de l'élevage

M. François de la Gueronnière directeur des affaires financières et de la logistique (DAFL)– ministère de l'agriculture et de la pêche
M. Patrice Perret bureau du financement des organismes rattachés - DAFL

M. Jean-Marc Bournigal directeur général de l'alimentation (DGAL) - ministère de l'agriculture et de la pêche
M. Olivier Faugère sous-directeur de la santé et de la protection animales - DGAL
Mme Claire Le Bigot bureau de l'identification et du contrôle des mouvements des animaux -DGAL

M. Philippe de Guénin directeur de VINIFLHOR

Mme Sophie Villers directrice de l'INAO
M. Philippe Pons secrétaire général de l'INAO

M. Philippe Schnabele sous-directeur de la modernisation et des services - secrétariat général du ministère de l'agriculture et de la pêche

Annexe 4 : rapport du Cabinet Deloitte



Mission d'audit de modernisation

Contribution du Cabinet Deloitte au

Rapport

sur

**Les services régionaux des Offices agricoles, la future
agence unique de paiement, le Centre national pour
l'aménagement des structures des exploitations agricoles
(CNASEA), l'Institut national des appellations d'origine
(INAO)**

- 3 octobre 2006 –

**Point d'avancement avec l'équipe d'inspecteurs en charge de la
mission.**

Introduction : rappel des objectifs de l'audit et présentation méthodologique.

L'audit porte sur les services régionaux des offices agricoles, de l'Agence Unique de Paiement (AUP), du Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA), et de l'Institut national des appellations d'origine (INAO).

Il a pour objectif :

- d'établir un état des lieux de l'organisation territoriale actuelle des offices, de leurs modes de fonctionnement, des missions exercées (instruction des dossiers, paiement, contrôle) et des moyens dont ils disposent ;
- d'identifier clairement ce qui relève des fonctions de paiement et de contrôle de la PAC en prenant en compte le rôle des autres acteurs territoriaux dans l'exercice des contrôles PAC
- de proposer des pistes de réorganisation avec un souci de mutualisation de certaines fonctions support, de dévolution de nouvelles tâches.

L'audit se déroule en trois phases :

- la réalisation d'un état des lieux,
- la détermination de pistes de réorganisation,
- la déclinaison des pistes de réorganisation en plans d'action.

A la demande du Secrétaire Général du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, afin d'enrichir et de compléter l'état des lieux dressé par l'équipe d'inspecteurs, il a été décidé que les consultants réaliseraient une analyse des modalités de mise en œuvre opérationnelle de trois types d'aides sur deux régions représentatives.

Les 3 aides retenues sont :

- les aides surfaces,
- la PMTVA (Prime au Maintien du Troupeau de Vaches Allaitantes),
- l'ICHN (Indemnité Compensatoire de Handicap Naturel).

Les 2 régions retenues, compte tenu de la diversité des cultures et du montant des aides attribuées, sont :

- la région Bretagne,
- la région Midi-Pyrénées.

Outre cette phase, les consultants ont accompagné les inspecteurs lors d'une phase préalable de cadrage de la mission. Ils interviendront enfin pour assister les inspecteurs dans la formalisation de la déclinaison des pistes de réorganisation en plan d'actions.

Réalisation de l'état des lieux :

Afin de dresser l'état des lieux, l'équipe d'inspecteur s'appuie sur deux rapports récents :

- *Rapport sur l'organisation des échelons territoriaux des offices agricoles et du « CNASEA du 9 avril 2006, dit « Rapport COPERCI »*,
- *Rapport sur l'Institut national de l'origine et de la qualité : état des lieux et diagnostic, propositions pour le contrat d'objectifs et de moyens de juin 2006.*

Elle complète cette base documentaire avec des entretiens menés au niveau central (Ministère et Offices), ainsi qu'au niveau régional (Bretagne et Midi-Pyrénées).

Le travail complémentaire des consultants du cabinet Deloitte s'est réalisé de la façon suivante.

La collecte d'information au niveau central sur les procédures de gestion, contrôle et paiement des aides faisant l'objet de l'audit, a été réalisée sur la base d'entretiens et de collecte documentaire.

Les entretiens menés par Deloitte ont été les suivants :

Organisme	Nom interlocuteur	Fonction	Présence de l'équipe d'inspecteurs	Date
ONIGC/AUP	Bruno Hot	Directeur Général	Oui	11/07/06
	Gilles Strecker	Chef du service de l'instruction des aides	Non	13/07/06
	Jean-Claude Graciette	Responsable des contrôles	Non	18/07/06
Office de l'élevage	Françoise Langevin	Directrice générale adjointe	Oui	20/09/06
MAP - DPEI	Jean-Marie Aurand	Directeur	Oui	11/07/06
	Eric Allain	Directeur Adjoint	Oui	18/07/06
	Jean Bernicot	Aides animales	Oui	18/07/06
	Monique Dehaudt	Aides animales	Oui	18/07/06
	Marie-Françoise Théry	Bureau des céréales	Oui	18/07/06
MAP - DG FAR	Cécile Maitre	Chef du Bureau des aides	Non	02/08/06
CNASEA	Michel Jau	Directeur Général	Oui	17/07/06
	François Mitteault	Directeur du Développement Rural	Oui	17/07/06
	Franck Mounier	Chargé de gestion	Non	20/07/06

Cette première étape a permis une première modélisation des trois procédures (surfaces/PMTVA/ICHN).

Les déplacements en Région (Bretagne : 5 et 6 septembre 2006, Midi-Pyrénées : 11 et 12 septembre) ont permis la réunion de groupes de travail correspondant à chaque aide auditée, et la confrontation du déroulement théorique des processus d'attribution des aides agricoles à leurs applications pratiques dans les deux régions.

Les processus actuels ont ainsi pu être mis à plat et leur modélisation complétée, afin de permettre au consultant de réaliser une analyse critique de ces processus, de synthétiser et de comparer les modalités de mise en œuvre dans les 2 régions.

Les bonnes pratiques locales et/ou dysfonctionnements éventuels ont ainsi pu être identifiés.

La synthèse permettra de venir soutenir les conclusions de l'état des lieux dressé par les inspecteurs.

1. Déterminer si la nouvelle organisation régionale des offices agricoles leur permet de répondre efficacement à leurs fonctions de contrôle (aux plans national et communautaire)

➤ **Organisation territoriale et fonctionnement :**

La mise en place de l'AUP et le regroupement des offices ont été réalisés suite à la réforme des offices agricoles instituée par la LOA de janvier 2006.

L'AUP est l'organisme payeur des aides du 1^{er} pilier (aides animales à partir de 2007), tandis que le CNASEA est l'organisme payeur des aides du 2nd pilier, tel que cela a été institué par la réforme. Une unification est prévue en 2013.

Au terme de la réglementation européenne, l'organisme payeur assume la responsabilité de la gestion de l'aide.

Toutefois, la DDAF continue de jouer un rôle prépondérant dans le cadre du contrôle des aides : se pose alors la question du positionnement de l'organisme payeur par rapport au contrôle des aides.

Les investigations conduites sur le terrain montrent que les procédures de gestion des aides sont opérationnelles.

Le tableau ci-après synthétise l'analyse factuelle de nos observations :

	Forces	Faiblesses
Opportunités	<ul style="list-style-type: none"> • Réorganisation effective des offices agricoles. • Mise en application effective de la LOA. • Paiement des aides dans les délais impartis. • Réalisation des taux de contrôles exigés par Bruxelles. • Coopération locale : <ul style="list-style-type: none"> - mise à disposition de personnel de l'Office de l'Elevage à l'AUP. - nomenclature commune des anomalies de contrôles entre l'AUP et le CNASEA. 	<ul style="list-style-type: none"> • La télé-procédure connaît encore des dysfonctionnements ne permettant pas une utilisation massive simultanément (l'optimisation de saisie des dossiers en est affectée.) • Complexification du contrôle de conditionnalité.
Menaces	<ul style="list-style-type: none"> • Organisation précaire pour pouvoir respecter les délais : recours à des vacataires pour pouvoir répondre aux exigences de Bruxelles. • Différenciation des acteurs de contrôle qui peut provoquer une forte pression de contrôle sur l'exploitant. • Forte pression exercée sur les organisations professionnelles agricoles. • Forte saisonnalité des contrôles. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les dossiers de demandes d'aide sont complexes et non adaptés aux bénéficiaires. • Conditionnement du versement de certaines aides à la réalisation des procédures d'aides annexes. (ex. PMTVA) ce qui a un fort impact en termes de délais et charge de travail. • Outils informatiques complexes et nombreux.

Les procédures mises en œuvre sur le terrain correspondent aux procédures définies au niveau central. L'outil informatique PACAGE laisse peu de marge de manœuvre dans l'exercice quotidien de ces procédures : cela résulte de la mise en place d'un Système de Gestion Intégré des Contrôles voulu par la Commission.

➤ **Exercice des missions :**

Dans ce contexte, nous avons pu observer une bonne coopération entre l'ensemble des organismes impliqués dans la procédure, et une disponibilité à l'approfondir :

- Mutualisation des effectifs en cas de besoins: à titre d'exemple, la mise à disposition de personnel par l'Office de l'Elevage pour l'AUP dans le cadre de la réalisation des contrôles surfaces ;
- Coordination et communication effectives : organisation régulière de réunions de travail entre les différents organismes au niveau local ;
- Développement d'outils communs : mise en place d'une nomenclature commune des anomalies de contrôles entre l'AUP et le CNASEA en Midi-Pyrénées.
- ...

L'instruction est effectuée par les DDAF conformément au rôle qui leur est dévolu : « gérer ou concourir à la gestion de nombreuses aides financées par l'Etat et l'Union européenne ».

Par ailleurs, on constate :

- un recours systématique aux vacataires pour faire face aux pics d'activités liés à la saisonnalité des contrôles et de l'instruction,
- le rôle déterminant de la DDAF dans la procédure de contrôle : maîtrise de l'échantillonnage, maîtrise des suites à donner au contrôle, réalisation de certains contrôles.
- une complication de la fonction de contrôle de l'organisme payeur du fait du nombre important d'acteurs intervenant sur les contrôles.

Enfin, l'organisme payeur n'effectue pas les contrôles pour l'ensemble des aides dont il a la charge : c'est le cas pour la PMTVA pour laquelle les contrôles sont réalisés par les DDAF et les DDSV.

2. Déterminer l'impact de la nouvelle organisation sur :

➤ **la différenciation des fonctions de contrôles**

On dénombre trois types de contrôles dans la procédure de gestion des aides :

- **contrôle administratif** : ce contrôle de la complétude des dossiers et de ses pièces administratives fait partie intégrante de l'instruction des dossiers.
- **contrôle sur place** : contrôle de terrain effectué physiquement par un contrôleur chez le bénéficiaire et en présence de ce dernier. Il peut néanmoins, dans le cadre des contrôles surfaces, être réalisé par télédétection.
- **contrôle de second rang** : contrôle réalisé par l'organisme payeur portant sur la qualité de l'instruction.

D'après les enquêtes terrains, la mise en œuvre de ces contrôles permet de :

- respecter les délais (Bruxelles + National),
- respecter les taux de contrôle imposés par Bruxelles,
- assurer la séparation des fonctions de contrôle et d'instruction,
- réguler la pression des contrôles au niveau local.

Parallèlement, on observe que :

- Le recours à des vacataires pour faire face aux délais est fréquent.

- L'AUP est fortement dépendante des DDAF dans la mise en œuvre des plans de contrôle.
- Les DDAF réalisent pleinement certains contrôles sans implication de l'organisme payeur, comme cela est le cas pour la PMTVA.
- L'utilisation de l'application CTC par les DDAF afin d'organiser les contrôles n'est pas généralisée.
- La complexification des contrôles (particulièrement les contrôles de conditionnalité) rend de plus en plus difficile la mutualisation/ coopération entre les organismes (cf. DDSV et DDAF).
- Les contrôles de second rang ne permettent de détecter qu'un très faible taux d'erreurs. Ils correspondent en fait davantage à des contrôles systémiques voulus par Bruxelles : il s'agit de contrôler un système de masse basé sur la fiabilité d'un système informatique.

Le tableau ci-après permet de rendre compte de la pratique des contrôles dans le cadre de la gestion des 3 aides étudiées.

	Aides surfaces	PMTVA	ICHN
Instruction	DDAF (vacataires)	DDAF	DDAF
Echantillonnage	MAP/DDAF + comité de pilotage des contrôles	MAP/DDAF/DDSV + comité de pilotage des contrôles	MAP/DDAF
Contrôle terrain	AUP (DR et participation de vacataires)	DDAF(vac.)/DDSV	Surface : AUP Engagements : CNASEA ou AUP
Suites à donner	DDAF	DDAF	DDAF
Païement	AUP	Office de l'Elevage	CNASEA
Contrôle de second rang	AUP (national)	Office de l'Elevage (national)	CNASEA (régional)
Conventions	> Convention entre l'ONIGC et la DDAF concernant l'instruction et les contrôles administratifs des aides surfaces du 1er pilier en date du 27 juillet 2004.	> Convention relative à la délégation de fonctions de l'organisme payeur pour les aides directes aux exploitants dans le secteur animal, entre l'Office de l'Elevage et l'AUP/MAP, en 2006.	> Convention entre l'ONIC et le CNASEA pour les contrôles sur place et modalités de contreparties financières du 27 juillet 2004. > Convention entre l'ordonnateur et le comptable dans le processus de liquidation de l'ICHN campagne 2005, du 22 novembre 2005. > Convention entre le CNASEA et la DDAF portant sur l'instruction et l'ordonnancement de l'ICHN en date du 20 décembre 2004.

Situation en 2006

➤ la différenciation des agents en charge des contrôles

		Contrôle administratif/ instruction	Contrôle sur place	Contrôle de second rang
Aides surfaces	Agents	Vacataires de courte durée DDAF (cellule instruction des aides du SEA)	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Organisation des contrôles</u> : DDAF (Autorité de coordination des contrôles) • <u>Contrôles sur place</u> : Contrôleurs de l'AUP (DR) et participation de vacataires • <u>Suites à donner au contrôle</u> : DDAF (cellule de coordination des contrôles) 	AUP au niveau central.
	Délais	Du 1 ^{er} avril au 20 mai (effectué dès réception du dossier).	De la fin de l'instruction du dossier Jusqu'au 15 août pour les contrôles sans télédétection et jusqu'au 30 septembre pour les retours terrain après télédétection.	De la mi juillet à la fin novembre (respecter la date de liquidation de l'aide).
	Charge de travail	<ul style="list-style-type: none"> • 15 min. pour un dossier simple dans PACAGE et 15 min. dans PACDAF. • 45 min. pour dossier incomplet/ complexe dans PACAGE et 45 min. dans PACDAF. • Soit 30 min. au total pour un dossier simple et 1 heures 30 pour un dossier complexe. • 30% des dossiers sont incomplets ou présentent des difficultés d'instruction. 	<ul style="list-style-type: none"> • 1 journée pour un contrôle sur place classique. • ½ journée pour un contrôle suite à télédétection. 	
	Points forts	<ul style="list-style-type: none"> • Respect des délais. 	<ul style="list-style-type: none"> • Bonne coordination des contrôles entre les acteurs. • Surveillance de la pression de contrôle sur les bénéficiaires. 	
PMTVA	Agents	Vacataires de courte durée DDAF (cellule instruction des aides du SEA).	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Organisation des contrôles</u> : DDAF pilote, et DDSV consultée. • <u>Contrôles sur place</u> : Contrôleurs de la DDAF et/ ou de la DDSV (géré par la cellule contrôle de la DDAF). • <u>Suites à donner au contrôle</u> : DDAF (cellule de coordination des contrôles). 	Office de l'Elevage au niveau central.
	Délais	De la réception du dossier (entre le 1 ^{er} mars et le 15 juin) au 15 juillet.	De l'instruction du dossier aux 6 mois de détention obligatoire du cheptel.	Avant le 15 décembre (transmission du dossier en central).
	Charge de travail	<ul style="list-style-type: none"> • 5 min. pour dossier simple. • 10 min. pour un dossier incomplet/ complexe. • 10% des dossiers sont incomplets ou présentent des difficultés d'instruction. 	<ul style="list-style-type: none"> • 1/2 journée pour un contrôle sur place classique. • 5 min. par bovin en moyenne. 	
	Points forts	<ul style="list-style-type: none"> • Respect des délais. 	<ul style="list-style-type: none"> • Bonne coordination des contrôles entre les acteurs. • Surveillance de la pression de contrôle sur les bénéficiaires. 	
ICHN	Agents	Vacataires de courte durée DDAF (cellule instruction des aides du SEA).	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Organisation des contrôles</u> : DDAF (Autorité de coordination des contrôles). • <u>Contrôles sur place</u> : Contrôleurs de l'AUP (DR) et/ ou du CNASEA (DR). • <u>Suites à donner aux contrôles</u> : DDAF. 	CNASEA au niveau régional.
	Délais	Août.	Contrôles couplés avec ceux réalisés pour d'autres aides (ex. grandes surfaces).	Fin août.
	Charge de travail	<ul style="list-style-type: none"> • 5 min. pour dossier sans problème. • 10 min. pour un dossier complexe. • 30% des dossiers sont incomplets ou présentent des difficultés d'instruction. 	Le contrôle terrain ICHN se fait en même temps que ceux réalisés pour les autres aides.	

	Points forts	<ul style="list-style-type: none"> • Traitement de l'ICHN en même temps que les autres aides. • Respect des délais. 	<ul style="list-style-type: none"> • Bonne coordination entre les agents de contrôles. • Réalisation du contrôle de l'ICHN couplé avec les contrôles effectués pour les autres aides. (du 1^{er} pilier ou du 2nd pilier). • Nomenclature commune des anomalies de contrôles mise en place au niveau local entre l'AUP et le CNASEA. 	
--	---------------------	---	--	--

Annexe 5 : tableaux de procédure établis par le Cabinet
Deloitte

AIDES SURFACES (PROCEDURE THEORIQUE)							
Processus	Etapes	Sous-étapes	Acteurs	Supports	Destinataires	Calendrier	Informations complémentaires
Déclaration	Préparation de la campagne des aides		DDAF		> Organismes locaux impliqués dans l'information sur les aides surfaces > Bénéficiaire (exploitant)		> Remise à jour des règles de procédure, application locale de la réglementation en matière de PAC. > Information, conseil et accueil.
	Envoi des dossiers		MAP (ministère)	Dossier papier de déclaration de surface 2006 (S1 et S2 + registre graphique)		A partir du 8 mars	
	Renseignement de la demande d'aide		Bénéficiaire (demandeur de l'aide surface)	Téléprocédure (Télépac)	DDAF (dépôt sur place ou envoi courrier) DDAF	Du 1er avril au 15 mai	Au delà du 15 mai (date communautaire), délai supplémentaire possible de 25 jours calendaires (jusqu'au 9 juin) avec une pénalité de retard de 1% par jour. Entre 5 et 10 % des dossiers.
Instruction	Enregistrement	Contrôle de la complétude du dossier	DDAF (cellule d'instruction des aides)				> 100% des dossiers contrôlés. > Echange avec le bénéficiaire en cas de dossier incomplet (téléphone ou courrier).
		Saisie des éléments textes		PACAGE			
		Saisie des éléments graphiques		PACDAF			> Transfert dans PACDAF des données saisies dans PACAGE réalisé la nuit suivant la saisie. > Travail sous PACDAF effectué que le lendemain de la saisie sous PACAGE.
		Contrôle administratif					100 % des dossiers contrôlés.
		Fin d'enregistrement		Lettre de fin d'enregistrement	Bénéficiaire		
Contrôles Circularités 796-2004 et 1682-2003 Eligibilité (5,5% des aides surfaces) et conditionnalité (1% des dossiers retenus pour éligibilité)	Détermination du taux de contrôle		Union européenne		> AUP : direction régionale > MAP : DDAF		
	Sélection des exploitations à contrôler	Sélection aléatoire	> MAP/DDAF > Comité de pilotage des contrôles	PACAGE		Dès le mois de mai	20-25% des contrôles à effectuer.
		Sélection orientée					5% des contrôles à effectuer.
		Analyse de risque					70% des contrôles à effectuer.
	Coordination	Analyse, report, déprogrammation	DDAF (Autorité Coordinatrice des Contrôles)	Application coordination des contrôles et applications locales			Eviter de soumettre le bénéficiaire à une trop forte pression des contrôles.
	Organisation des contrôles	Réunion de préparation de la campagne de contrôles	DDAF		AUP - CNASEA		
		Choix des équipes	AUP				
		Décision de mise en contrôles	DDAF (Autorité Coordinatrice des Contrôles)	Flux informatique	AUP	> 100% au 15 juillet > 100% au 30 septembre pour les contrôles terrain suite à la télé-détection	
		Prise de rendez-vous	Contrôleur de l'AUP	> Lettre > Confirmation téléphonique	Bénéficiaire		Lettre de rendez-vous à l'agriculteur et dépliant "guide des contrôles PAC" sauf si contrôle inopiné.
	Contrôles par télédétection	Choix des zones	> AUP collégialement avec le MAP > Présenté à la Commission pour validation		> AUP > Equipe de photo-interprètes > DDAF	100% des contrôles réalisés au 15 août	> 80% des contrôles sur place. > 5 critères de sélection : le montant payé (40%), les pénalités (15%), l'historique (15%), le nombre de dossiers contrôlés, la complexité du parcellement.
		Interprétation des contrôles	> AUP > Equipe de photo-interprètes	> PIAO > SIPA (logiciel de traitement graphique pour les contrôles)	DDAF		
	Contrôles sur place	Méthode classique	AUP	> Appareil photo numérique > GPS > Téléphone portable	Bénéficiaire	90% des contrôles classiques réalisés au 15 août	> 20% des contrôles sur place. > Réalisation du contrôle de conditionnalité et d'éligibilité lors du contrôle sur place.
		Retour terrain après télédétection				100% des contrôles réalisés au 30 septembre	Taux de retour terrain de 55% après contrôles par télé-détection.
	Compte rendu de contrôle surface	Fin du contrôle	AUP	Formulaire réglementaire de compte rendu de contrôle	> Bénéficiaire > DDAF		> Compte rendu de contrôle signé par le bénéficiaire à la fin du contrôle sur place. > Seul document dont dispose le bénéficiaire à la suite du contrôle.
		Anomalie constatée (saisie des écarts - compte rendu financier)	> AUP donne son avis > DDAF valide ou non cette décision				
		Transmission du dossier à la DDAF	AUP	Dossier papier	DDAF		
	Suites du contrôle	Validation du rapport de contrôle	DDAF	Flux informatique			
		Dispositif contradictoire	DDAF	Courrier édition PACACS	Bénéficiaire	14 jours de délai pour répondre	
		Envoi de la décision de pénalités ou écarternements	DDAF	Arrêtés édition PACACS	Bénéficiaire		
		Suivi des contrôles	AUP	CORS		A partir de juin	Transmission des données au DDAF sur demande de ce dernier.
		Notification de la suite donnée au contrôle	DDAF	LRAR (matrice dans PACACS)	Bénéficiaire		
		Annexe décisionnelle	> MAP > AUP	Procédure d'arbitrage au niveau central			
Contrôles de second rang	Vérification de la procédure		> AUP (service comptable national) > FEOGA > Cour des Comptes européennes	Echantillon de dossiers	DDAF (niveau départemental)	Aux alentours du 15 juillet	
Liquidation	Transmission du dossier	Validation dossier	DDAF	PACAGE			
		Transmission au niveau central	DDAF	PACACS	AUP (niveau central)		Envoi des dossiers par lots au niveau central.
	Paiement	Règlement	AUP (niveau central)		Bénéficiaire	A partir du 1er décembre	
		Transmission paiement	AUP (niveau central)	PACACS	DDAF		Mise à jour de PACAGE suite au versement des aides.

AIDES SURFACES (APPLICATION PRATIQUE)								
	Etapes	Sous-étapes	Acteurs	Supports	Destinataires	Calendrier	Charge travail	Informations complémentaires
Déclaration	Préparation de la campagne des aides	Préparation de la campagne des aides	DDAF	Bilans agricoles et arrêtés préfectoraux précédents ainsi que les retours d'informations reçus à la DDAF	> Organismes locaux impliqués dans l'information sur l'attribution des aides surfaces > Bénéficiaires (exploitants)	De janvier à mars		> Remise à jour des règles de procédure, application locale de la réglementation en matière de PAC. > Information, conseil et accueil. > Réunions régulières entre DDAF et AUP pour concertation (avec appui des acteurs locaux: chambres d'agriculture, ...). > Modifications fréquentes de la procédure d'attribution des aides qui procurent un travail supplémentaires aux organismes locaux. > Système complexe qui n'est pas bien assimilé par les demandeurs d'aide.
		Communication et information du public	> DDAF > AUP	Bureautique, téléphone, accueil physique	Bénéficiaire	De mars à avril	> 30 min. par dossier renseigné (source : Ille et Vilaine)	> Très lié aux évolutions réglementaires. > 3000 agriculteurs en 4 jours en Ille et Vilaine, mobilisation de 15 agents. > Dossiers complexes à remplir et variant d'une année sur l'autre.
	Envoi des dossiers		MAP (ministère)		Bénéficiaire	A partir du 8 mars		
	Renseignement de la demande d'aides		Bénéficiaire	Dossier papier de déclaration de surface 2006 (S1 et S2 + registre parcellaire)	DDAF (dépôt sur place ou envoi par courrier)	Du 1er avril au 15 mai		> Au delà du 15 mai (date communautaire), délai supplémentaire possible de 25 jours calendaires (jusqu'au 9 juin) avec une pénalité de retard de 1% par jour. > Rôle important joué par les mairies ou les chambres d'agriculture dans la collecte des dossiers. > 90% des dossiers envoyés dans les derniers jours : pic d'activité entraînant un retard de traitement.
				Téléprocédure (Télépac)	DDAF			> Entre 5 et 10 % des dossiers. > Taux de téléprocédure très variable d'un département à l'autre : 70% pour le Lot, 10% pour l'Ille et Vilaine, ... > Problèmes techniques (saturation) récurrents malgré les fortes améliorations d'une année sur l'autre.
Instruction	Enregistrement	Contrôle de la complétude du dossier	Vacataires de la DDAF (une vingtaine en moyenne)					> 100% des dossiers contrôlés. > Entre 30 et 40% des dossiers présentent des anomalies (source: Ille et Vilaine et Midi-Pyrénées). > Echange avec le bénéficiaire en cas de dossier incomplet (téléphone ou courrier). > Première note d'enregistrement insérée dans le dossier. > Equipe de vacataires de courte durée constituée à partir de la mi-avril pour gérer l'enregistrement.
		Saisie des éléments textes		PACAGE			> 15 min. pour un dossier simple > 45 min. pour un dossier complexe	
		Saisie des éléments graphiques		PACDAF			> 15 min. pour un dossier simple > 45 min. pour un dossier complexe	> Transfert dans PACDAF des données saisies dans PACAGE réalisé la nuit suivant la saisie. > Travail sous PACDAF effectué le lendemain de la saisie sous PACAGE. > Perte de 24 heures dans le traitement des dossiers à cause du délai nécessaire au déversement des données d'un logiciel dans un autre. > Multiplication des outils informatiques.
		Contrôle administratif				Aux alentours du 20 mai		100 % des dossiers contrôlés.
		Fin enregistrement		Lettre de fin d'enregistrement (LRAR)	Bénéficiaire			
Contrôles Circularités 796-2004 et 1682-2003 Eligibilité (5,5% des aides surfaces) et conditionnalité (1% des dossiers retenus pour éligibilité)	Détermination du taux de contrôle		AUP (niveau central)		> AUP : direction régionale > MAP : DDAF			
	Sélection des exploitations à contrôler	Sélection aléatoire	> MAP/DDAF > Comité de pilotage des contrôles	PACAGE		Dès le mois de mai		20-25% des contrôles à effectuer
		Sélection orientée						5% des contrôles à effectuer
		Analyse de risque						70 % des contrôles à effectuer
	Coordination	Analyse, report, déprogrammation	DDAF (Autorité Coordinatrice des Contrôles)	Application coordination des contrôles et applications locales				Eviter de soumettre le bénéficiaire à une trop forte pression des contrôles.
	Organisation des contrôles	Réunion de préparation de la campagne de contrôles	DDAF		AUP - CNASEA	15 avril 2006		
		Choix des équipes	AUP	Réunions de concertation entre les deux organismes		Du 15 avril au 1er mai		
		Décision de mise en contrôle	DDAF (Autorité Coordinatrice des Contrôles)	Flux informatique	AUP	> 100% au 15 juillet > 100% au 30 septembre pour les contrôles terrain suite à la télé-détection		Eviter de soumettre le bénéficiaire à une trop forte pression des contrôles.
		Prise de rendez-vous	Contrôleur de l'AUP	> Lettre > Confirmation téléphonique	Bénéficiaire	48 à 72 heures entre la prise de rendez vous et le contrôle sur place		> Lettre de rendez-vous à l'agriculteur et dépliant "guide des contrôles PAC" sauf si contrôle inopiné. > Confirmation de rendez vous par téléphone.
	Contrôles par télédétection	Choix des zones	> AUP collégialement avec le MAP > Présenté à la Commission pour validation		> AUP > Equipe de photo-interprètes > DDAF			> 80% des contrôles sur place. > 5 critères de sélection : le montant payé (40%), les pénalités (15%), l'historique (15%), le nombre de dossiers contrôlés, la complexité du parcellement. > Zone de télédétection connue très tardivement, ce qui renforce les contraintes liées aux délais.
		Interprétation des contrôles	> AUP > Equipe de photo-interprètes	> PIAO > SIPA (logiciel de traitement graphique pour les contrôles)	DDAF	100% au 15 août	Variable: dépend du temps car les clichés ne peuvent être pris que par ciel dégagé	
	Contrôles sur place	Méthode classique	AUP	> Appareil photo numérique > GPS > Téléphone portable	Bénéficiaire	90% des contrôles classiques au 15 août	1 contrôle par jour	> 20% des contrôles sur place : réalisation du contrôle de conditionnalité et d'éligibilité. > Avec la réforme 2006, augmentation du temps de contrôle, principalement à cause de la réforme du contrôle de conditionnalité : facteur explicatif du recours aux vacataires et l'appel à des agents de l'Office de l'Elevage, afin de respecter les délais impartis.
		Retour terrain après télédétection				100% au 30 septembre	1/2 journée par contrôle	Taux de retour terrain de 55% après les contrôles par télé-détection.
	Compte rendu de contrôle surface	Fin du contrôle	AUP	Formulaire réglementaire de compte rendu de contrôle	> Bénéficiaire > DDAF		1 heure par dossier	> Compte rendu de contrôle signé par le bénéficiaire à la fin du contrôle sur place. > Seul document dont dispose le bénéficiaire suite du contrôle.
		Anomalie constatée (saisie des écarts - compte rendu financier)	DDAF		Bénéficiaire	10 à 15 jours calendaires pour répondre		> 90% des avis donnés par l'AUP sont suivis par la DDAF. > Anomalies constatées sur 37,5% des contrôles sur place classique et sur 40,27% des contrôles sur place suite à télédétection.

AIDES SURFACES (APPLICATION PRATIQUE)								
	Etapes	Sous-étapes	Acteurs	Supports	Destinataires	Calendrier	Charge travail	Informations complémentaires
		Transmission du dossier à la DDAF	AUP	> Dossier papier > Flux informatique	DDAF			
	Suites du contrôle	Validation du rapport de contrôle	> DDAF. > AUP donne son avis > DDAF soutient ou non cette décision		Bénéficiaire	A partir de la mi juillet (ouverture des traitements sur PACACS)	> 45 min. pour les dossiers simples > 1 heure 30 pour les dossiers complexes > Soit entre 5 et 10 dossiers par jour.	Délais conditionnés par l'ouverture des traitements dans PACACS.
		Lettre contradictoire pour les bénéficiaires avec anomalies	DDAF		Bénéficiaires			
		Envoi de la décision de pénalités ou excréments ou notification des résultat de contrôle sans anomalie	DDAF	Arrêtés édition PACACS	Bénéficiaire			> Pénalités à 20% fréquentes. > La plupart des dossiers subissent des pénalités comprises entre 1 à 20%. > 90% des dossiers subissent une pénalité de 1%. > Calcul du montant d'aide prévisionnel.
		Suivi des contrôles	AUP	CORS ou logiciel spécifique au niveau local		A partir de juin 2006		Transmission des données au DDAF sur demande de ce dernier.
		Annexe décisionnelle	> DDAF > MAP	Procédure d'arbitrage au niveau central				
Contrôles de second rang	Vérification de la procédure		> AUP (service comptable national) > FEOGA > Cour des Comptes européennes	200 ou 300 dossiers	DDAF (niveau départemental)	Vers le 15 juillet	> 20 min. par dossier > 25 dossiers par jour	> Nombre nul d'anomalie après contrôle de second rang pour la DDAF de Toulouse.
Liquidation	Transmission du dossier	Validation dossier	DDAF	PACAGE				
		Transmission au niveau central	DDAF	PACACS	AUP (niveau central)			Envoi des dossiers par lots en central.
	Paiement	Règlement	AUP (niveau central)		Bénéficiaire	A partir du 1er décembre		98% des paiements effectués le jour même.
		Transmission paiement	AUP (niveau central)	PACACS	DDAF			Mise à jour de PACAGE suite au versement des aides.
		Information au bénéficiaire	DDAF	Téléphone	Bénéficiaire	Dès le versement des aides	6 personnes au mois d'août à temps plein	200 à 300 appels téléphoniques quotidiens reçus par la DDAF (Bretagne).

PMTVA - PROCEDURE THEORIQUE

Processus	Etapes	Sous-étapes	Acteurs	Supports	Destinataires	Calendrier	Informations complémentaires
Attribution des droits à prime	Attribution des droits à prime		Préfet				
	Information, communication, accueil		DDAF	Courrier de notification des droits à prime	Bénéficiaire		
Déclaration	Envoi des dossiers		DDAF	Dossier papier de demande de PMTVA	Bénéficiaire		
	Renseignement de la demande d'aide		Bénéficiaire		DDAF	Du 1er mars au 15 juin	Au-delà du 15 juin, délai supplémentaire possible de 25 jours calendaires (jusqu'au 10 juillet) avec une pénalité de retard de 1% par jour.
Instruction	Enregistrement	Contrôle de la complétude du dossier	DDAF				> 100% des dossiers. > Echange avec le bénéficiaire en cas de dossier incomplet (téléphone ou courrier).
		Saisie des éléments		> PACAGE > BDNI			
		Contrôle administratif					100% des dossiers.
		Fin d'enregistrement		Lettre de fin d'enregistrement (LRAR)	Bénéficiaire	10 jours pour répondre	
Contrôles sur place	Détermination du taux de contrôle		MAP	Circulaires	DDAF		
	Sélection des exploitations à contrôler	Sélection aléatoire	> DDSV > DDAF	> Requête sur BO "producteur bovin pour une campagne" dans le référentiel des requêtes BO > Contrôles sur place décidés enregistrés dans PACAGE			> La sélection aléatoire représente 2,5% des demandes de contrôles sur place. > Les exploitations sélectionnées sont ensuite partagées entre la DDSV et la DDAF. Le motif de la sélection orientée doit toujours être explicité.
		Sélection orientée	> DDAF > DDSV	PACAGE			
		Sélection par analyse des risques	DDAF	PACAGE			
	Coordination des contrôles	Analyse, report, déprogrammation	DDAF	Application coordination des contrôles	Corps de contrôle		
	Organisation des contrôles		> DDAF (cellule de contrôle) > DDSV				Plan d'actions conjointes de la DDAF et de la DDSV élaboré en début de campagne permettant de formaliser les engagements réciproques de chacun.
	Contrôle	Contrôle de conditionnalité (sur place)	> DDAF > DDSV		Bénéficiaire	Contrôles effectués sur 6 mois (période de détention obligatoire)	> 5% des exploitations détenant des bovins contrôlés pendant la période de détention obligatoire (6 mois). > 1% réalisé par les DDSV (ovins, porcins).
		Contrôle d'éligibilité des aides	> DDAF > DDSV				> 5% des exploitations détenant des bovins (DDSV). > 7% des exploitations demandeuses d'aides animales (DDAF).
		Rédaction du compte rendu de contrôle	> DDAF > DDSV	Formulaire de compte rendu de contrôle		10 jours pour répondre	Compte rendu de contrôle signé par le bénéficiaire.
	Traitement des résultats du contrôle	Saisie des résultats du contrôle	DDAF	PACAGE			Compte rendu de la DDSV à la DDAF des contrôles sur place.
	Suites à donner au contrôle	Lettre contradictoire et résultats de contrôle	DDAF	Lettre	Bénéficiaire	14 jours pour répondre	Détail des anomalies constatées le cas échéant.
		Décision avec ou non pénalités et/ou écarterments	DDAF	Arrêté			
Contrôles de second rang	Vérification de la procédure		Office de l'Elevage (niveau central)	Echantillon de dossiers			
Liquidation	Lettre de fin de campagne		DDAF	Lettre	Bénéficiaire	14 jours pour apporter des éléments nouveaux	> 2 lettres types: l'une concernant l'éligibilité et l'autre concernant la conditionnalité. > Les lettres types reprennent le traitement de toutes les primes bovines en cas de problème de contrôle.
	Transmission du dossier	Validation dossier	DDAF				
		Transmission au niveau central	DDAF		Office de l'Elevage		
	Paiement	Règlement	Office de l'Elevage (niveau central)	Virement bancaire (RIB)	Bénéficiaire		Deux étapes dans le règlement : > le règlement de la part communautaire. > le règlement de la part nationale.
		Transmission paiement	Office de l'Elevage (niveau central)	PACAGE	DDAF		

PMTVA - APPLICATION PRATIQUE								
	Etapes	Sous-étapes	Acteurs	Supports	Destinataires	Calendrier	Charge de travail	Informations complémentaires
Attribution des droits à prime	Attribution des droits à prime		Préfet			Pour les droits définitifs, attribution en septembre de l'année précédente		Collaboration étroite avec les DDAF et les représentants agricoles.
	Information, communication, accueil		DDAF	Courrier de notification des droits à prime	Bénéficiaire	Début mars		
Déclaration	Envoi des dossiers		DDAF		Bénéficiaire			Déclaration avec étiquettes individuelles éditées et collées (nom, prénom, ...) par la DDAF.
	Renseignement de la demande d'aide		Bénéficiaire	Dossier papier de demande de PMTVA	DDAF	Du 1er mars au 15 juin		> Au-delà du 15 juin, délai supplémentaire possible de 25 jours calendaires (jusqu'au 10 juillet) avec pénalités de retard de 1% par jour. > Réception de 17 % des dossiers les 15 derniers jours de dépôt de dossier.
Instruction	Enregistrement	Contrôle de la complétude des dossiers	DDAF	> BDNI			> 5 min. par dossier simple > 10 min. par dossier complexe/ incomplet	> 100% des dossiers. > Echange avec le bénéficiaire en cas de dossier incomplet (téléphone ou courrier). > Fiche d'instruction insérée au dossier à la fin de cette étape.
		Saisie des éléments	DDAF	> PACAGE		Entre le 1 et le 15 juillet		> Croisement des données qui accélère la saisie dans PACAGE. > Recours fréquent à des vacataires pour réaliser la saisie (ce qui n'est pas le cas en DDAF 31). > Entre 10 et 30% des dossiers présentent des anomalies (source : DDAF Ille et Vilaine et DDAF Haute Garonne).
		Contrôle administratif			Bénéficiaire	S'échelonne sur toute la période de réception des dossiers		100% des demandes.
		Fin d'enregistrement	DDAF	Lettre de fin d'enregistrement (LRAR)		10 jours pour répondre		Cette étape n'est pas systématique. Elle n'a pas cours en Haute Garonne par exemple.
Contrôles sur place	Détermination du taux de contrôle		MAP	Circulaires	DDAF			Contrôle de 7% des exploitations et de 5% des animaux.
	Sélection des exploitations à contrôler	Sélection aléatoire	> DDSV > DDAF	BO et saisi dans PACAGE				
		Sélection orientée		PACAGE				
		Sélection analyse risqué		PACAGE				
	Coordination	analyse, report, déprogrammation	DDAF	Application coordination des contrôles et applications locales				
	Organisation des contrôles		> DDAF > DDSV					Plan d'actions conjointes de la DDAF et de la DDSV élaboré en début de campagne permettant de formaliser les engagements réciproques de chacun.
	Contrôle	Contrôle de conditionnalité (sur place)	> DDAF > DDSV > Contrôles conjoints ou réalisés par un seul organisme.		Bénéficiaire	Contrôles effectués sur 6 mois (période de détention obligatoire du cheptel)	> 4 heures/ contrôle > 5 min. par bovin	> 5% des exploitations détenant des bovins contrôlés pendant la période de détention obligatoire. > Problème de complexification du contrôle de conditionnalité, ainsi que des contrôles de plus en plus spécifiques et techniques demandés à la DDSV.
		Contrôle d'éligibilité						7% des exploitations détenant des bovins.
		Rédaction du compte rendu de contrôle		Formulaire de compte rendu de contrôle				Compte rendu de contrôle signé par le bénéficiaire.
	Traitement des résultats du contrôle	Saisie des résultats du contrôle	DDAF	PACAGE				> Compte rendu de la DDSV des contrôles sur place à la DDAF. > 48% d'anomalies constatées après les contrôles sur place (source: DDAF Toulouse - 151 CSP et 73 anomalies).
	Suites à donner au contrôle	Envoi des résultats du contrôle et lettre contradictoire	DDAF	Lettre	Bénéficiaire	> Lettre envoyée à partir de septembre - octobre > 14 jours pour répondre		Détail des anomalies constatées le cas échéant.
		Envoi de la décision si pénalités et/ ou écarterements	DDAF	Arrêtés				
Contrôles de second rang	Vérification de la procédure		Office de l'Elevage (niveau central)	Echantillon de dossiers				> La proportion de dossiers contrôlés varie chaque année d'un département à l'autre : l'organisme payeur devant contrôler en second rang 5% des dossiers nationaux. > 3,27% des dossiers présentent une anomalie suite à un contrôle de second rang en 2005 (source: DDAF Toulouse).
Liquidation	Lette de fin de campagne		DDAF	Lettre	Bénéficiaire	14 jours de délais pour apporter des éléments nouveaux		> 2 lettres types: l'une concernant l'éligibilité et l'autre concernant la conditionnalité. > Lettre contradictoire émise une fois que toutes les primes bovines ont été étudiées. > Les lettres types reprennent le traitement de toutes les primes bovines.
	Transmission du dossier	Validation dossier	DDAF			15 décembre		
		Transmission au niveau central	DDAF		Office de l'Elevage			
	Paiement	Règlement	Office de l'Elevage (niveau central)	Virement bancaire (RIB) en 2 temps : une part nationale et une part communautaire.	Bénéficiaire	Avril-mai de l'année suivante		> Pénalités appliquées sur l'ensemble des primes bovines. > Nécessité d'attendre la clôture des autres procédures d'aide.
		Transmission paiement	Office de l'Elevage (niveau central)	PACAGE	DDAF			

ICHN - PROCEDURE THEORIQUE							
Processus	Etapes	Sous-étapes	Acteurs	Supports	Destinataires	Calendrier	Informations complémentaires
Déclaration	Renseignement de la demande d'aide		Bénéficiaire	Imprimé ICHN	DDAF		Envoi du dossier par courrier (simple ou recommandé).
Instruction	Dépôt des dossiers	Contrôle des pièces	DDAF			1er avril - 15 mai	Délai possible de 25 jours calendaires avec une pénalité de 1% par jour de retard (environ 1% des demandeurs d'aide).
		Complétude du dossier					
	Saisie de la demande dans le système d'information (SI) (PACAGE)	Saisie des éléments de texte	DDAF	PACAGE			Intervention du CNASEA possible dans le pilotage de la saisie texte et numérique.
		Saisie des éléments numériques		PACAGE			
		Contrôle de la saisie		Logiciels (automatique)			
	Contrôle administratif (100% des demandes)	Cohérence interne du dossier	DDAF (délégation sans convention de la part du CNASEA)	> PACAGE > PACDAF			Obligation pour le bénéficiaire d'être à jour dans ses cotisations sociales.
		Cohérence inter-demandes					
		Contrôle avec les référentiels					
	Fin d'enregistrement	Notification instruction /rejet	DDAF - Service d'instruction des aides	Courrier spécifique	Bénéficiaire		Validation possible par le CNASEA des notes d'instruction.
		Rectification d'anomalie	DDAF	Courrier spécifique/ PACAGE	Bénéficiaire	10 jours pour compléter le dossier	
		Fin d'enregistrement	DDAF	Lettre de fin d'enregistrement	Bénéficiaire	10 jours pour répondre	
Contrôles sur place	Choix des contrôles	Taux de contrôle	MAP				
		Sélection des exploitations à contrôler	DDAF				
		Coordination des contrôles	DDAF				Coordination et sélection des exploitations à contrôler suite à la télé-détection ou par méthode classique.
	Contrôle sur place	Contrôle surface	AUP				> Lettre de rendez vous à l'agriculteur et dépliant "guide des contrôles PAC" sauf si contrôle inopiné. > Convention AUP- CNASEA prévoyant mutualisation et facturation réciproque. > 5,5% des dossiers d'une même famille d'aide contrôlés dans le cadre des contrôles sur place.
		Prise de rendez vous	AUP	Lettre	Bénéficiaire		
		Contrôle engagement	> CNASEA (25%) > AUP (75%)				
	Impact du contrôle	Ecrêtements ou pénalités	DDAF		Bénéficiaire		
	Résultats du contrôle	Saisie des résultats	> AUP > DDAF	> PACACS > PACAGE			
		Courrier contradictoire	DDAF	> Lettre (matrice dans PACAGE)	Bénéficiaire	10 jours pour faire connaître les éléments nouveaux	
		Compte rendu financier	DDAF				Saisie des écarts entre déclaration et contrôle.
Contrôles de second rang	Vérification de la procédure		CNASEA	5% de tous les dossiers	DDAF		Vérification de la qualité et de la régularité de la procédure par le CNASEA.
Liquidation	Transmission du dossier	Validation dossier	AUP	> PACACS > Lettre type	> DDAF > Bénéficiaire		
		Transmission au niveau central	AUP		CNASEA		
	Paiement	Règlement	Agent comptable du CNASEA (niveau central)	RMC		> A partir du 15 septembre 70% des paiements des dossiers > 90% au 15 octobre	
		Transmission paiement	Agent comptable du CNASEA (niveau central)	PACAGE	> DDAF > AUP	A la fin des règlements	

ICHN - APPLICATION PRATIQUE								
Processus	Étapes	Sous-étapes	Acteurs	Supports	Destinataire	Calendrier	Charge travail	Informations complémentaires
Déclaration	Envoi du dossier		DDAF	PACAGE	Bénéficiaire	Envoi en avril		Déclarations d'ICHN directement envoyées aux bénéficiaires potentiels (nom + n° PACAGE + n° commune,...).
	Renseignement de la demande d'aide		Bénéficiaire	Imprimé ICHN pré-rempli	DDAF			Envoi du dossier par courrier (simple ou recommandé).
Instruction	Dépôt des dossiers	Contrôle des pièces	Vacataires DDAF	Fiche d'instruction		Du 1er avril au 15 mai		Délai possible de 25 jours calendaires avec une pénalité de 1% par jour de retard (environ 1% des demandeurs d'aide).
		Complétude du dossier						
	Saisie de la demande dans le système d'information (SI)	Saisie des éléments de texte	Vacataires DDAF	PACAGE			> 5 min. par dossier simple > 10 m. par dossier complexe	> Traitement du dossier ICHN après l'instruction du dossier surface (pour permettre le déversement des données saisies dans PACAGE sur l'onglet ICHN). > Intervention du CNASEA possible dans le pilotage de la saisie texte et numérique. > 30% des dossiers présentent une anomalie (source: DDAF Midi-Pyrénées).
		Saisie des éléments numériques		PACAGE				
		Contrôle de la saisie		Logiciels (automatique)				
	Contrôle administratif (100% des demandes)	Cohérence interne du dossier	DDAF (délégation sans convention de la part du CNASEA)	> PACAGE > PACDAF			15 min. par dossier	> C'est à ce niveau que les données recensées dans PACAGE et PACDAF pour les aides du 1er pilier sont utilisées pour l'ICHN. Croisement graphique utilisé dans PACDAF pour recenser les zones défavorisées (80% pour l'ICHN). Les données sont ensuite déversées dans PACAGE. > Difficulté de savoir si le bénéficiaire est à jour dans ses cotisations sociales (document obtenu difficilement). > Procédure lourde et très dépendante des autres aides (1er et 2nd piliers). > Complexité du traitement informatique due à la multiplication des outils.
		Cohérence inter-demandes						
		Contrôle avec les référentiels		Saisie manuelle				
	Fin d'enregistrement	Notification instruction /rejet	DDAF - Service d'instruction des aides	Courrier spécifique	Bénéficiaire			Validation possible des notes d'instruction par le CNASEA.
		Rectification d'anomalie	DDAF	Courrier spécifique/ PACAGE	Bénéficiaire	10 jours pour compléter le dossier		
		Fin d'enregistrement	DDAF	Lettre de fin d'enregistrement	Bénéficiaire	> Août > 10 jours pour répondre		
Contrôles sur place	Choix des contrôles	Taux de contrôle	MAP					
		Sélection des exploitations à contrôler	DDAF					> Sélection des exploitations couplées avec les autres aides. > Pas de sélection propre à l'ICHN.
		Coordination des contrôles	DDAF					Coordination et sélection des exploitations à contrôler suite à la télédétection ou par méthode classique.
	Contrôle sur place	Contrôle surface	AUP				Contrôle réalisé en parallèle avec les contrôles effectués pour d'autres aides	> Lettre de rendez vous à l'agriculteur et dépliant "guide des contrôles PAC" sauf si contrôle inopiné. > Convention AUP- CNASEA prévoyant mutualisation et facturation réciproque. > 5,5% des demandes d'une même famille d'aides sont concernées par les contrôles sur place.
		Prise de rendez vous	AUP	Lettre	Bénéficiaire			
		Contrôle engagement	> CNASEA (25%) > AUP (75%)					
	Résultats du contrôle	Saisie des résultats	> AUP > DDAF	> PACACS > PACAGE				
		Courrier contradictoire	DDAF	> Lettre (matrice dans PACAGE)	Bénéficiaire	10 jours pour faire connaître les éléments nouveaux		
		Compte rendu financier (impact du contrôle)	DDAF					Saisie des écarts entre déclaration et contrôle.
Contrôles de second rang	Vérification de la procédure		CNASEA		DDAF	Fin août		> Vérification de la qualité et de la régularité de la procédure sur 5% des dossiers nationaux par le CNASEA. > 0.21% des dossiers présentent une anomalies lors du contrôle de second rang en 2005 (source: DDAF Toulouse : 3 dossiers sur 1384).
Liquidation	Transmission du dossier	Validation dossier	AUP	> PACACS > Lettre type	> DDAF > Bénéficiaire			
		Transmission au niveau central	AUP		CNASEA			
	Paiement	Règlement	Agent comptable du CNASEA (niveau central)	RMC		> À partir du 15 septembre 70% des paiements des dossiers > 90% au 15 octobre		
		Transmission paiement	Agent comptable du CNASEA (niveau central)	PACAGE	> DDAF > AUP	À la fin des règlements		
		Information	> CNASEA > DDAF	Téléphone	Bénéficiaire	Au moment des règlements		

Annexe 6 - Guide des contrôles PAC : dépliant diffusé par le
ministère de l’agriculture et de la pêche (août 2006)

Guide des contrôles PAC



Ce guide s'applique à tous les contrôles liés aux aides versées aux exploitants agricoles dans le cadre de la politique agricole commune, premier et deuxième piliers, assurés par les services du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, l'agence unique de paiement (AUP), les offices d'intervention agricole et le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA).

Ce guide ne concerne pas les suites administratives et pénales données aux constats réalisés par des agents commissionnés et assermentés au titre de diverses réglementations environnementales et sanitaires.

Avril 2006

Ministère de l'Agriculture et de la Pêche - 78, rue de Valenciennes - 93398 Paris 19^e SP

www.agriculture.gouv.fr

L'écoute et le dialogue sont les maîtres mots du contrôle

*La responsabilité et la confiance...
car la confiance n'exclut pas le contrôle et le contrôle
n'interdit pas la confiance.*

Les contrôles constituent une contrepartie obligatoire aux 9 milliards d'euros d'aides que les agriculteurs français perçoivent chaque année.

Le nombre de contrôles ainsi que leur nature sont fixés par la réglementation communautaire et s'imposent à tous les États membres. La France est elle-même contrôlée par les instances européennes ; si elle ne remplit pas l'obligation de vérifier que le versement des aides répond bien aux exigences communautaires, elle encourt une sanction financière (appelée refus d'apurement) supportée par le budget national.

On distingue les contrôles liés aux aides directes (1^{er} pilier), ou liés au développement rural (2^e pilier), ainsi que ceux liés à la conditionnalité des aides issue de la réforme de la PAC.

Ces contrôles visent à s'assurer du bien fondé et de la conformité des demandes déposées auprès des services instructeurs, ainsi que du respect des engagements du demandeur.

Il existe ainsi plusieurs types de vérifications répondant chacune à un objectif particulier. En fonction de leur objet, le corps de contrôle peut être différent.

La Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt est chargée, sous l'autorité du Préfet, de la coordination de l'ensemble des contrôles liés à la PAC.

La coordination consiste à :

- Veiller à limiter le nombre de visites par des contrôleurs différents sur une même exploitation ;
- Favoriser la bonne répartition dans le temps des différents contrôles effectués sur une même exploitation au titre de la PAC ;
- Tenir compte des programmes de contrôles relatifs aux réglementations visées par la conditionnalité notamment en matière d'environnement et de santé publique ;
- Regrouper les informations sur la sélection des exploitations au titre des différents contrôles ;
- Veiller à ce qu'une même exploitation ne soit pas concernée, sauf raison particulière, une même année par le contrôle de plus d'un des domaines de la conditionnalité.

Que se passe-t-il avant le contrôle ?

Préparation du contrôle

1 Un contact est pris avec la DDAF par le corps de contrôle afin de savoir si l'agriculteur a fait l'objet d'un contrôle dans le mois précédent (contrôle inopiné ne figurant pas dans la programmation initiale). Dans la mesure où le report d'un mois du contrôle ne remet pas en cause sa pertinence ni une échéance de paiement, celui-ci est décalé d'un mois.

3 Dans les cas où l'agriculteur est prévenu à l'avance du contrôle, il est informé de l'objet de celui-ci, de la date et de l'heure approximative du contrôle, du service chargé du contrôle et des documents qu'il doit tenir à disposition de l'administration.

5 Ce premier échange est également l'occasion de présenter le contexte réglementaire et les points qui seront contrôlés.

2 Bien que la réglementation exige que les contrôles soient inopinés, il est préférable que l'exploitant soit prévenu au maximum 48h auparavant, dans la mesure où cet avertissement ne nuit pas à l'efficacité du contrôle. Cette tolérance n'exclut pas la réalisation de contrôles inopinés.

4 À cette occasion, l'agriculteur est invité à prendre toutes les dispositions nécessaires pour faciliter le contrôle (regroupement des documents, contention des animaux...), et se conformer aux engagements pris lors de la demande d'aide.

6 Tous les documents en possession du service, concernant le contrôle sont regroupés. À leur départ, les contrôleurs sont munis des documents nécessaires à la réalisation du contrôle (inventaire de cheptel, déclarations de surface, de primes de l'agriculteur) et ils ont eu accès aux données disponibles sur les contrôles effectués auparavant sur la même exploitation (objet du contrôle, date...).

Que se passe-t-il pendant le contrôle ?

→ Les contrôles sont réalisés au cours des jours ouvrables du lundi au vendredi entre 8 et 19 heures, sauf situation particulière ayant fait l'objet d'un consensus entre l'agriculteur et le service de contrôle.

→ La présence de l'agriculteur contrôlé ou d'un représentant de son choix est obligatoire tout au long des opérations. Seul l'agriculteur contrôlé est l'interlocuteur des contrôleurs. Si, à la demande de l'agriculteur, une tierce personne assiste au contrôle, son rôle est limité à celui d'observateur.

→ À leur arrivée, les contrôleurs se présentent avec courtoisie à l'agriculteur et exposent avec pédagogie le déroulement du contrôle et la réglementation correspondante. La personne contrôlée est dans l'obligation d'accepter un contrôle réglementaire. Elle accueille les contrôleurs avec une égale courtoisie.

→ L'agriculteur doit tenir à disposition des contrôleurs les pièces justificatives utiles et nécessaires et faciliter le déroulement du contrôle (regroupement des animaux...).

→ Les contrôleurs respectent les règles sanitaires et les conditions particulières signalées par l'agriculteur. Ils procèdent à des constats sans préjuger de la décision définitive qui est du ressort du service instructeur. Les contrôleurs sont tenus à l'obligation de discrétion professionnelle.

→ Les investigations des contrôleurs se limitent au périmètre de leur mission, les anomalies graves constatées en dehors de ce périmètre sont signalées au service de contrôle compétent.

→ Au fur et à mesure du déroulement du contrôle, les contrôleurs informent l'agriculteur de la nature des constats enregistrés.

→ Un compte rendu de contrôle est établi à l'issue de chaque visite dans une exploitation. Il est présenté à l'agriculteur qui peut y apporter ses observations avant de le signer. Un exemplaire est remis à l'agriculteur.

→ Les contrôleurs informent l'agriculteur des étapes administratives ultérieures et des voies éventuelles de recours.

→ Si les contrôleurs ne peuvent conduire normalement leur mission (refus de communiquer des documents, entrave au bon déroulement, manque de respect de la personne...), ceux-ci quittent l'exploitation agricole. De façon générale, si le comportement de l'agriculteur conduit le contrôleur à ne pas effectuer la visite ou à interrompre le refus de contrôle est constaté. Il conduit au non paiement de l'aide demandée. La gravité des faits commis par l'agriculteur peut conduire au dépôt d'une plainte.

Que se passe-t-il après le contrôle ?

- L'agriculteur peut apporter, auprès du service chargé des contrôles, des observations, dans un délai de 10 jours à compter de la date du contrôle, permettant de compléter les constats effectués et de réexaminer le compte rendu de contrôle ;
- L'agriculteur peut, par écrit et immédiatement après le contrôle, demander au corps de contrôle concerné un second contrôle en motivant sa demande par un descriptif précis des éléments contestés.



PAS D'ANOMALIE

Le service instructeur informe l'agriculteur de son bon respect des dispositions vérifiées.

*L'agriculteur
a accès aux éléments
de son dossier administratif*

*Il peut à tout moment
contacter le service
instructeur (DDAF/DRAF)
pour connaître
la situation de son dossier*

EN CAS D'ANOMALIE

- Le service instructeur informe, par lettre, l'agriculteur des constats et des conséquences éventuelles de ceux-ci sur le montant des aides qu'il pourrait percevoir.
- Ce courrier indique à l'exploitant qu'il dispose d'un **délai de 14 jours** à compter de sa date de réception pour, s'il le souhaite, faire part au service instructeur de ses observations ou de tout élément pertinent qui permettraient d'écarter l'application des réductions financières : **c'est la phase contradictoire.**

Notification par le service instructeur des conséquences financières, et des éventuelles autres sanctions mises en œuvre (inéligibilité partielle, révision ou déchéance du contrat) résultant du contrôle.

Si l'agriculteur souhaite contester cette décision, il dispose d'un délai de 2 mois à compter de la date de notification. Les voies possibles sont :

- recours gracieux auprès de l'auteur de la décision (DDAF) ;
- recours hiérarchique auprès du Ministre de l'agriculture ;
- et/ou contentieux devant le tribunal administratif territorialement compétent.

Les observations de l'agriculteur peuvent aboutir à ne pas prendre en compte certaines anomalies

