



MINISTÈRE DE L' AGRICULTURE  
DE L' ALIMENTATION, DE LA PÊCHE ET DE LA RURALITÉ

**Comité permanent de coordination des inspections**

# Rapport

Sur

## L'amélioration des contrôles dans les exploitations agricoles

Etabli par :

Louis LAUGA	Bernard MAZAN	Jacques MORDANT	Bernard VIAL
Inspecteur général de l'agriculture	Inspecteur général de la santé publique vétérinaire	Ingénieur général du GREF	Inspecteur général de l'agriculture

Rapport COPERCI / 2005 N° 5

IGA : 2004 MT 56

## SOMMAIRE

<i>INTRODUCTION</i>	3
<i>I. PRINCIPAUX PROBLEMES</i>	5
1. Les difficultés possibles.	5
2. Leur ampleur.	6
<i>II. RECOMMANDATIONS</i>	9
1. Orientations générales.	9
2. La mise en œuvre de ces orientations aux niveaux déconcentrés.	11
3. L'accompagnement au niveau national.	12
4. La charte des contrôles et les règles de déontologie.	14
<i>CONCLUSIONS : LE SUIVI</i>	16
<i>Annexe n° 1 : Lettre de mission</i>	18
<i>Annexe n° 2 : Liste des contrôles</i>	20
<i>Annexe n° 3 : Schéma d'organisation des systèmes d'information</i>	26

## INTRODUCTION

La présente mission est intervenue dans un contexte marqué par un durcissement des rapports avec les exploitants agricoles à propos des contrôles dont le nombre, les modalités, voire l'existence même, ont été mis en cause, plus particulièrement depuis la fin de l'été, par les déclarations de divers responsables professionnels, ou par les exploitants au travers de "sites Internet", avec parfois l'appui de certains élus locaux. Bien que les causes n'en soient pas encore clairement établies à ce jour, le drame survenu en Dordogne en septembre, entraînant la mort d'une contrôleuse du travail et d'un contrôleur de la Mutualité Sociale Agricole, a été aussitôt interprété comme un révélateur de la pression excessive des contrôles sur les exploitants.

Il est actuellement difficile de mesurer l'ampleur de ce durcissement.

Les contrôles dans les exploitations agricoles ont toujours rencontré certaines difficultés, mais celles-ci sont restées jusqu'à présent limitées, justifiant l'opinion générale recueillie par la mission selon laquelle les contrôles s'effectuaient dans l'ensemble sans problème majeur.

Les cas de "refus de contrôle" ou "obstacles à contrôle", qui recouvrent aussi bien les refus clairs que les manœuvres dilatoires diverses, ont été par exemple de 15 à 25 par an ces dernières années dans le cas des contrôles faits par l'Office National Interprofessionnel des Céréales (ONIC), sur près de 30 000 exploitations visitées au titre des divers contrôles de surfaces. Les services de l'Inspection du Travail, de l'Emploi et de la Politique Sociale Agricoles (ITEPSA) en ont relevé pour leur part une trentaine lors des inspections sur les exploitations réalisées en 2003, sur environ 11 000 visites, ce qui se situe dans la moyenne des niveaux annuels habituellement constatés.

Les incidents graves, lors desquels les contrôleurs, injuriés, menacés ou agressés, décident de déposer plainte en demandant la protection judiciaire de leur administration ou de leur établissement, semblent avoir été peu fréquents. Dans les cinq dernières années, l'ITEPSA en a recensé trois (avant les événements de Dordogne). L'ONIC, qui ne les a pas recensés au niveau central, les estime au maximum à deux ou trois par an certaines années. Nous n'avons pas connaissance des données pour les autres contrôles.

Toutefois, selon toutes les sources, le nombre des contrôles jugés "difficiles", lors desquels les contrôleurs se heurtent à un accueil désagréable ou parfois agressif, est significativement plus élevé. Mais, dès lors qu'elles ne débouchent pas sur un refus ou sur un incident grave, ces situations n'empêchent pas la réalisation du contrôle et ne sont donc généralement pas enregistrées, ni même souvent signalées par les contrôleurs. De plus, elles recouvrent des cas extrêmement divers, qu'il est d'autant plus difficile d'analyser que les difficultés de contact et l'évolution de la situation peuvent être très variables en fonction de l'expérience et des qualités psychologiques du contrôleur. Elles n'ont donc pas été recensées, ni analysées jusqu'à présent, du moins au niveau national. Il en va de même d'ailleurs pour les réclamations visant le comportement des contrôleurs faites par les exploitants, notamment à l'occasion de leurs recours gracieux auprès des Directions Départementales de l'Agriculture et de la Forêt (DDAF).

Il semble cependant que les incidents graves soient devenus plus fréquents depuis quelques mois (trois au moins nous ont été signalés depuis septembre 2004), et que les attitudes agressives à l'égard des contrôleurs tendent à se développer, fréquemment assorties de références plus ou moins menaçantes aux événements de Dordogne.

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

Le recensement des incidents, entrepris dans ce cadre et dont les résultats sont attendus pour la fin du printemps 2005, devrait permettre de disposer d'une vision plus précise de la situation actuelle et d'établir une typologie des difficultés rencontrées. Il est peu vraisemblable, en revanche, qu'il permette de mesurer précisément l'évolution par rapport au passé, vu l'absence de données détaillées comparables sur les périodes antérieures et la probabilité que, dans le contexte actuel, tous les événements soient recensés, y compris ceux qui, jugés mineurs, n'étaient pas toujours signalés antérieurement.

La mission, avant la mise en œuvre de la conditionnalité début 2005, était invitée pour sa part<sup>1</sup> à mener une analyse de l'ensemble des contrôles réalisés par les services du Ministère et par les établissements publics sous tutelle et à faire des propositions en vue d'une meilleure organisation desdits contrôles, avec pour objectif notamment d'éviter l'émergence de désagréments injustifiés dans le déroulement des visites chez les exploitants.

Les principaux éléments de diagnostic et les orientations développés dans le présent rapport ont été présentés dans un premier rapport d'étape, au 15 novembre 2004. Ils ont pu alors être précisés et validés à l'occasion d'une réunion des directions et établissements concernés.

---

<sup>1</sup> Cf. lettre de mission en annexe n° 1

## I. PRINCIPAUX PROBLEMES

### 1. Les difficultés possibles.

La mission, invitée à s'appuyer sur l'information existante, n'avait, ni le mandat, ni le temps, de procéder à une enquête approfondie auprès des agriculteurs ou de leurs organisations. Si certains de ses membres ont pu interroger quelques exploitants, rencontrés à d'autres titres, ceux-ci ne constituent pas un échantillon représentatif. Mais leurs remarques recoupaient étroitement les conclusions que l'on peut tirer des observations faites par les services et établissements concernés et par les missions d'audit sur les systèmes de contrôle nationaux.

Les désagréments découlant des contrôles pour les exploitants agricoles peuvent provenir essentiellement :

- De la diversité des régimes d'aides et des conditions à respecter pour en bénéficier, ainsi que du nombre régulièrement croissant des réglementations applicables. Outre l'importance et le caractère parfois redondant des informations qui peuvent ainsi leur être demandées, aussi bien au moment des dépôts de dossiers qu'au moment des contrôles, cette situation crée un sentiment d'insécurité, surtout lorsque les éléments susceptibles d'être contrôlés ne sont pas clairement définis et connus. Les agriculteurs interrogés (dont les derniers réagissaient d'ailleurs assez positivement aux informations en ce sens contenues dans les documents "conditionnalité" qu'ils venaient de recevoir) expriment surtout la crainte d'être à tout moment "pris en faute" sur l'une de leurs nombreuses obligations qu'ils auraient temporairement omis de remplir en raison de leur charge de travail ou d'aléas divers.

- Des perturbations que peuvent entraîner pour leur activité le nombre de contrôles, le temps pris par les contrôleurs, le caractère inopiné de certains contrôles, leur succession dans des délais éventuellement rapprochés, enfin leur répétition d'une année à l'autre sur certaines exploitations.

- De l'apparence souvent "disjointe" des différents contrôles, qui découle du fait que souvent les contrôleurs ne semblent pas savoir si la même exploitation a été visitée par d'autres auparavant, et pour quels motifs. L'effet de cette situation est moins facile à cerner que celui des motifs précités. Il semble être un mélange complexe de sentiments, à la fois que l'administration est mal coordonnée et gaspille ses moyens et que les exploitants sont traités indépendamment par les différents services, ce qui "déshumanise" les relations.

- Enfin parfois du comportement de certains contrôleurs. Divers exemples isolés confirment que ceux-ci n'échappent pas toujours aux dérives classiques chez les agents investis de l'autorité publique, notamment (mais sans doute pas seulement) lorsqu'ils se heurtent à des situations difficiles qu'ils ne sont pas toujours préparés à gérer.

Mais les données disponibles ne permettent pas de procéder à une analyse très précise de la fréquence de ces différents éléments.

## **2. Leur ampleur.**

### **La fréquence moyenne des contrôles.**

La mission a essayé de recenser tous les contrôles faits dans les exploitations et de dénombrer ceux faits par les administrations ou établissements publics, au titre des réglementations et aides communautaires comme au titre des législations nationales (fiscalité, droit du travail)<sup>2</sup>. La liste de ces derniers, qui traduit la multiplicité des régimes d'aides et des réglementations applicables, est très importante.

Cependant les contrôles correspondants sont relativement peu nombreux au cas par cas. Les taux imposés par la réglementation communautaire sont pour la plupart de l'ordre de 5 % de la population des exploitations concernées (soit une probabilité moyenne d'être contrôlé une fois tous les vingt ans) et n'atteignent 10 % (et parfois 100%) que dans quelques cas. Pour les législations nationales, les taux permis par les effectifs de contrôleurs disponibles sont du même ordre de grandeur (législation du travail) ou nettement inférieurs (fiscalité).

Au total toutefois, les exploitations pouvant être contrôlées au titre de plusieurs mesures, la probabilité qu'elles soient contrôlées au moins une fois dans l'année est plus élevée. L'insuffisance ou le caractère hétérogène des données ne permettent pas d'établir un décompte exact. Il en ressort néanmoins que le nombre total des visites effectuées annuellement dans les exploitations par les contrôleurs de l'administration et des établissements publics est de l'ordre de 140.000 actuellement et plutôt de 120 à 125.000, vu le caractère très conjoncturel de certains taux de contrôle (prêts bonifiés notamment) ; soit en moyenne un peu moins d'une visite tous les quatre ans si on le rapporte à un total d'environ 600 000 exploitations et une tous les trois ans si on le rapporte aux seules exploitations professionnelles (environ 400 000).

Il conviendrait peut-être d'ajouter à ce décompte les contrôles effectués dans les exploitations par les caisses de Mutualité Sociale Agricole, qui ne relèvent pas des contrôles administratifs au sens strict, mais qui visent également l'application de dispositions législatives et réglementaires générales. Mais les données correspondantes ne sont pas actuellement disponibles, ces contrôles étant comptabilisés par objet contrôlé et non par nombre de visites dans les exploitations et ne concernant pas seulement les exploitants en activité. Le nombre de visites sur les exploitations est sans doute au plus de quelques dizaines de milliers par an.

Ces données ne sont donc pas entièrement conformes à l'image d'exploitations toutes placées sous la pression permanente de contrôles administratifs multiples, image que tendent à présenter les organisations professionnelles et que semblent avoir également les exploitants rencontrés. Il est probable que cette vision s'appuie en partie sur une confusion entre les contrôles administratifs visés ici et les autres visites faites à des titres divers, qu'il s'agisse des enquêtes statistiques, des nombreux contrôles nécessaires à la certification des produits (appellations et surtout labels) faits par l'administration, certains établissements ou les organismes agréés, de ceux qui n'ont parfois de contrôle que le nom (le "contrôle laitier", qui est en fait un service rendu aux seuls exploitants volontaires), voire des passages des agents des Chambres d'Agriculture ou des Centres de Gestion. Mais elle traduit aussi sans doute le fait que les contrôles sont en partie concentrés sur certaines catégories d'exploitations.

---

<sup>2</sup> cf. tableau récapitulatif en annexe n° 2

## **Leur concentration et leur répétition.**

Les données ci-dessus ne sont évidemment que des moyennes. Il est clair que certaines exploitations peuvent être visitées plusieurs années au même titre, ou plusieurs fois au cours de la même année à des titres divers, dès lors qu'elles présentent des caractéristiques qui les font ressortir systématiquement dans les analyses de risques ou qu'elles cumulent des éléments contrôlables (cultures, élevages, installation classée, présence de salariés, CTE ou CAD, ...). Il est manifeste que la pression de contrôle est plus forte dans les secteurs de l'élevage et des productions végétales intensives, d'où d'ailleurs la charge de travail constatée dans les départements concernés. (Certains départements bretons affirment qu'ils contrôlent actuellement plus de 40 % des exploitations chaque année, en partie toutefois en raison des taux exceptionnellement élevés - 10 % - qu'ils ont décidé d'appliquer pour le contrôle de la directive "nitrates".)

Mais il n'existe aucune donnée synthétique qui permette de mesurer l'importance de ces cas et d'en analyser les caractéristiques.

Sur demande de la mission, l'ONIC a réalisé un dépouillement spécifique de son fichier de contrôles "surfaces" pour essayer de cerner les cas de "redondance" inter annuelle. Il en ressort que, sur les dix dernières années (jusqu'à 2003 inclus) et sur environ 400 000 exploitations, 46 700 environ ont été contrôlées deux fois, 10 250 trois fois et 2 100 quatre fois. Seules quelques exploitations ou dizaines d'exploitations ont été contrôlées davantage, dont 4 neuf fois. Au total, la répétition des contrôles ne paraît donc pas extrêmement fréquente, d'autant que le dépouillement ne permet pas de distinguer les contrôles sur place, et que les chiffres ci-dessus incluent donc les contrôles réalisés seulement par télédétection, sans visite sur l'exploitation.

Par ailleurs ce dépouillement fait apparaître que la moitié environ des exploitations (avec les approximations liées au fait que leur nombre a évolué dans l'intervalle) n'ont jamais été contrôlées, ce qui n'est pas très anormal sur une période de dix ans. Avec un taux de contrôle actuellement un peu supérieur à 6 % par an, la probabilité pour une exploitation d'être contrôlée est en effet voisine d'une fois tous les quinze ou seize ans.

Nous ne disposons pas, à ce stade, de données comparables pour les primes animales (le rythme de répétition est certainement plus élevé en raison des taux de contrôle appliqués), ni de données sur le nombre d'exploitations contrôlées à divers titres plusieurs fois dans la même année (actuellement impossible à évaluer en raison de l'absence de connexions entre les fichiers).

Il existe par ailleurs au moins deux types de problèmes plus spécifiques, mais peu évitables actuellement.

Le premier tient aux conditions dans lesquelles s'opèrent les "retours terrain" des contrôles de surfaces (vérification sur les exploitations des écarts révélés par la télédétection). En raison des techniques de télédétection, ces retours se concentrent sur les exploitations situées dans la "bande" de territoire couverte, en donnant localement le sentiment d'une très forte pression de contrôle.

Le second concerne les "reperformances" des contrôles, notamment celles faites par les corps de contrôle communautaires. Les cas sont très peu fréquents, mais très perturbants pour les exploitants concernés. D'abord parce qu'ils s'accompagnent de l'arrivée sur l'exploitation de délégations nombreuses qui donnent au contrôle une "solennité" particulière et inquiétante. Ensuite parce que, si les indications généralement données a priori aux agriculteurs précisent qu'il s'agit seulement de vérifier la qualité du travail des contrôleurs nationaux, il n'en va pas de même ultérieurement. Les services de la Commission ont pris en effet l'habitude d'insister pour que les écarts importants non constatés par le premier contrôle soient sanctionnés, alors que les intéressés pouvaient légitimement penser que leur dossier était clos.

## II. RECOMMANDATIONS

### 1. Orientations générales.

**On ne peut pas envisager une diminution de la "pression globale" de contrôles**, qui ne pourra découler à terme que d'une évolution de la réglementation communautaire ou des normes de contrôle imposées par celle-ci.

*En effet, le nombre total d'éléments à contrôler va fatalement augmenter*, en raison notamment de la nécessité de contrôler les quelques nouveaux régimes d'aides introduits par la réforme, d'étendre les contrôles d'identification aux cheptels ovin, caprin et porcin, enfin des contrôles de conditionnalité qui vont s'ajouter, du moins en partie, aux contrôles classiques pour les aides couplées. Par ailleurs, si la mission n'a pas constaté l'existence de mesures non contrôlées, les taux de contrôle appliqués dans quelques cas particuliers restent encore inférieurs aux exigences réglementaires. Enfin il n'y a aucune raison d'envisager une diminution des contrôles appliqués au titre de la législation nationale (fiscalité, droit du travail), dont les taux moyens paraissent loin d'être excessifs.

*Il n'est pas certain toutefois que cela entraîne une augmentation du nombre de visites sur les exploitations en 2005 ; celui-ci pourrait même peut-être diminuer de façon non négligeable.* En effet, deux des trois échantillons contrôlés au titre de la conditionnalité vont être intégrés dans les échantillons déjà contrôlés à d'autres titres, ce qui réduit en fait le nombre de visites d'exploitations nécessaires dans la mesure où certains de ces contrôles étaient déjà faits de façon indépendante. De plus le taux d'exploitations à contrôler au titre des bovins va se réduire de 10 à 5 % pour l'identification ; il en ira de même pour les primes, pour lesquelles le taux va passer théoriquement de 10 à 5 %, mais avec certainement une diminution plus sensible du taux réel par rapport à celui qu'il a fallu appliquer dans les années récentes (autour de 17 %) pour respecter les autres normes (de contrôles en période de détention des animaux notamment), la réduction de la norme générale permettant de respecter beaucoup plus facilement ces normes connexes. Par ailleurs certains des taux appliqués actuellement, qui ont dû excéder les exigences réglementaires pour répondre à certaines critiques des services de la Commission, pourraient continuer d'être progressivement réduits (par exemple les contrôles des surfaces au titre du 1<sup>er</sup> pilier). Enfin le nombre élevé des contrôles qu'il a été nécessaire de faire sur les bénéficiaires de prêts bonifiés, pour rattraper les retards pris dans ce domaine, va revenir à la norme dans le courant de 2005.

**Les améliorations possibles pour les exploitants ne peuvent donc découler que d'une meilleure gestion du dispositif de contrôle, qui devrait viser trois objectifs essentiels :**

**- "Sécuriser" les exploitants, en leur fournissant une information complète sur leurs obligations et sur les éléments susceptibles d'être contrôlés.**

Cette information était déjà largement faite par les notices détaillées qui accompagnent les demandes d'aides pour les mesures découlant de la réforme de 1992, notices qui comportent notamment les indications utiles sur les contrôles. Un effort important a été fait dans le même sens à l'occasion de la mise en œuvre de la conditionnalité. Une démarche analogue est en cours pour les mesures contrôlées par le CNASEA.

Ce travail reste à faire par les services déconcentrés, qui ont reçu les instructions nécessaires en ce sens, pour les mesures définies à leur niveau (mesures agro-environnementales, plans

d'action en zones vulnérables, Natura 2000,...), pour lesquelles les "cahiers des charges" apparaissent souvent insuffisamment précis.

La situation est plus complexe dans les cas où il ne s'agit pas de demandes d'aides, mais de dispositions générales, législatives ou réglementaires, et où les intéressés ne peuvent donc pas être informés directement et précisément à l'occasion de leur demande. Ils le sont donc généralement par des filières particulières : information sur les dispositions concernant les élevages par les services vétérinaires lors des réunions des Groupements de Défense Sanitaire, Caisses de Mutualité Sociale Agricole (MSA) Centres de Gestion ou Chambres d'Agriculture pour les employeurs de main d'œuvre. Les informations données par ces filières méritent toutefois une expertise, que la mission n'avait pas le temps de réaliser, pour s'assurer qu'elles sont complètes et correctement actualisées. C'est notamment le cas pour la législation du travail, qui a profondément évolué dans les années récentes. Mais les travaux nécessaires ne pourront être entrepris qu'au prix d'un renforcement des moyens de la Mission d'Inspection des services de l'ITEPSA, rattachée à la DGFAR.

**- Essayer de perturber le moins possible le fonctionnement des exploitations.**

Cette préoccupation passe par trois voies principales :

- *Rechercher un équilibre entre le nombre de visites et la durée de celles-ci.* La limitation du nombre de visites n'est en effet pas forcément le seul objectif pertinent et peut même devenir perturbatrice si elle conduit à des séjours trop longs et trop fatigants pour l'exploitant comme pour l'enquêteur ou si elle entraîne la présence simultanée de plusieurs contrôleurs attendant leur tour. (Comme le montrent les expériences de contrôles conjoints faites dans certains départements par l'ONIC et le CNASEA, même si elles ont permis par ailleurs d'accélérer le traitement des dossiers.)

- *Limiter au minimum indispensable les contrôles inopinés.* Cet objectif semble déjà largement atteint pour les contrôles des aides, pour lesquels la plupart des services et établissements utilisent assez largement les possibilités de préavis permises par la réglementation, au point que certains excèdent même les délais de 48 H autorisés. Mais ce n'est pas le cas dans tous les départements, ni pour d'autres types de contrôles, où les corps de contrôle responsables semblent avoir une "culture de l'inopiné" qui les conduit à en user parfois plus que nécessaire.

- *Concentrer dans toute la mesure du possible les contrôles sur les exploitations qui ont révélé des irrégularités diverses* (ce qui répondrait d'ailleurs aux préoccupations de la majorité des professionnels, choqués par l'impunité affichée de certains) et réduire les rythmes de passage sur celles qui ressortent systématiquement des analyses de risques, dès lors que les contrôles antérieurs n'ont rien révélé.

**- Améliorer les relations avec les exploitants au moment des contrôles.**

La question relève en partie des règles de comportement des contrôleurs et de leur formation à la prévention des situations conflictuelles, examinées par ailleurs sous l'égide du CHS.

Mais elle relève aussi d'une *attitude générale en matière de contrôles.* Le déroulement de ceux-ci devrait viser à ne pas donner aux exploitants le sentiment qu'ils sont simplement des

*numéros tirés au hasard dans un fichier*, et à leur assurer que leur situation est connue de leurs interlocuteurs. Pour cela, outre les données générales sur l'exploitation dont ils disposent normalement, les contrôleurs devraient être en mesure :

- . de savoir (et de montrer qu'ils savent) quels contrôles ont déjà été faits sur la même exploitation, soit pour les mêmes objets lors des exercices antérieurs, soit dans les semaines précédentes par d'autres corps de contrôle, d'en tenir compte au besoin pour adapter leur propre calendrier, et de savoir également comment se sont déroulés ces contrôles précédents ;

- . de situer précisément l'objet et les raisons de leur propre contrôle par rapport à ces contrôles antérieurs ou à d'autres contrôles possibles (notamment les "reperformances", dont il est sans doute nécessaire de signaler assez systématiquement l'éventualité, même si la probabilité en est très faible) ;

- . de connaître les éléments qui ont pu affecter l'exploitant ou le fonctionnement de son exploitation, si celui-ci en a déjà fait état auparavant auprès d'autres contrôleurs (événements familiaux heureux ou malheureux, difficultés particulières,..) ; ces éléments doivent d'ailleurs pouvoir être pris en compte au moment du choix de l'exploitation et de la date de visite.

## **2. La mise en œuvre de ces orientations aux niveaux déconcentrés.**

Les entretiens que les membres de la mission ont pu avoir avec certains responsables des services déconcentrés et avec les groupements des Directeurs de ces services ont confirmé que les orientations proposées ci-dessus sont clairement perçues par eux et ont été déjà, de fait, appliquées, de façon plus ou moins approfondie selon les cas. Ils ont acquis la conviction que *ces orientations ne pourront pas être mises en œuvre de façon opérationnelle au niveau central, pour plusieurs raisons.*

Tout d'abord les situations sont très différentes d'un département à l'autre, en fonction des types d'exploitations présents, de la charge de contrôle qui en résulte et des effectifs disponibles. Le regroupement des visites, indispensable pour rationaliser l'utilisation des moyens, est assez souvent pratiqué de fait, au-delà de ce que prévoient les instructions nationales. Mais les pratiques sont très variables en fonction des situations locales et des calendriers imposés par les types d'exploitations et de contrôles. Les réflexions conduites par les groupements dans le cadre de la mise en œuvre de la conditionnalité des aides ont montré qu'il est possible de faire des suggestions mais qu'il est difficile de définir des règles générales allant sensiblement au-delà de celles déjà applicables.

Par ailleurs, comme l'a montré la préparation des instructions concernant la répartition des tâches en matière de contrôles de conditionnalité, la définition de cette répartition et des rapports entre services soulève inévitablement des questions de principe au regard des textes existants, questions qui se posent normalement de manière moins conflictuelle au niveau local, où les problèmes de bonne gestion des moyens influencent la décision. Les missions d'audit ont déjà constaté par exemple que le contrôle des nitrates, qui a été l'un des objets de la discussion au niveau national, est parfois réalisé sans problème par des agents de la DDAF. Il est exact que les situations locales dépendent souvent de la qualité des relations entre personnes, mais il n'est pas nécessairement indispensable pour autant de traiter la question dans le détail au niveau national. La mission rappelle à cet égard que les principaux services concernés sont placés sous l'autorité des préfets.

Enfin la question de l'organisation des contrôles, comme indiqué précédemment, pose divers problèmes, notamment d'équilibre entre la nécessité de limiter le nombre de passages sur les exploitations et celle de contenir la durée de chacun dans des limites raisonnables. Ces questions devraient normalement être traitées localement dans le cadre d'une consultation des organisations professionnelles, comme elles le sont déjà dans divers départements.

*Le plus opérationnel, dans l'immédiat, est donc de demander aux services et établissements concernés d'organiser leurs contrôles en respectant les orientations proposées ci-dessus et de se coordonner à cet effet au niveau départemental, sous la responsabilité des DDAF, pour harmoniser leurs plans de contrôle, faire circuler l'information pertinente entre les contrôleurs et consulter en tant que de besoin (au moins une fois par an) les organisations professionnelles. Cette coordination ne doit naturellement pas restreindre les possibilités d'accomplissement des missions régaliennes ou faisant suite à des dépôts de plaintes, mais celles-ci pourront, dans toute la mesure du possible, s'intégrer dans l'effort commun d'harmonisation. Pour cela, le schéma déjà appliqué dans certains départements, d'un "groupe inter-services" ou d'une "commission" des contrôles est à généraliser.*

Une telle procédure n'est pas totalement applicable à tous les services de contrôle, en particulier à l'ITEPSA, dont les règles de fonctionnement ne sont pas identiques à celles régissant la plupart des autres contrôles, et dont les inspecteurs tiennent à préserver le caractère confidentiel de leurs programmes de visites. Sous ces réserves légitimes, ils auront toutefois intérêt à y participer : d'une part pour recueillir, lorsque celles-ci seront disponibles, les informations sur les exploitations qu'ils demandent souvent, pour le moment, aux Caisses de MSA, ce qui ne permet pas davantage de garantir le secret sur les programmes d'enquête ; d'autre part pour participer à l'échange d'informations sur les exploitations qui pourra aider les divers contrôleurs à préciser leur champ et leur calendrier de visites, et à anticiper et éviter si possible les difficultés éventuelles.

### **3. L'accompagnement au niveau national.**

La mise en œuvre de ces orientations devra naturellement être suivie, selon des procédures sur lesquelles nous reviendrons dans la conclusion du rapport. Mais les services et établissements concernés auront également besoin d'être accompagnés par l'administration centrale sur deux plans :

#### **- Créer les moyens informatiques de mieux gérer l'organisation des contrôles.**

L'application des recommandations ci-dessus suppose que les services disposent d'un instrument commun permettant à la fois de regrouper les caractéristiques des exploitations contrôlables et de suivre dans le temps les contrôles dont elles ont pu faire l'objet. En l'absence d'outil informatique commun, la question peut quand même être traitée tant bien que mal au niveau départemental, où il n'est pas impossible de connaître et de suivre la situation de la plupart des exploitations, et elle l'a été, de fait, dans divers départements.

Mais il est nécessaire de rationaliser les outils utilisables, d'autant que c'est également le seul moyen de synthétiser au niveau national les données dont la mission a constaté l'absence.

Cette question a été examinée par la mission avec les responsables du Conseil des Systèmes d'Information (CSI), auxquels elle a précisé les besoins qui lui paraissent essentiels. Il en

ressort qu'il doit être possible, à horizon d'un an environ, de mettre en place, dans le cadre du schéma d'organisation des systèmes d'information<sup>3</sup> un "entrepôt" ou ("puits") de données, alimenté directement par les fichiers des différents services et organismes compétents selon le modèle déjà expérimenté pour les contrôles sur le règlement "développement rural".

Pour ce qui concerne les caractéristiques des exploitations, la liste des informations à rassembler pourra être précisée par les services concernés dans le cadre du Comité des utilisateurs de l'informatique. La mission attire seulement l'attention sur la nécessité de bien prendre en compte les besoins particuliers des agents de l'ITEPSA (nombre de salariés, importance des surfaces en productions végétales intensives,...) qui ne sont que partiellement couverts par les fichiers actuels.

Pour ce qui concerne les contrôles, la liste des éléments à regrouper est très réduite. Il est en effet exclu de constituer un fichier détaillé des exploitants relevant par exemple les incidents de contrôle ou les événements particuliers survenus sur l'exploitation. Les éléments qu'il est indispensable de retenir pour répondre aux besoins sont les contrôles déjà faits sur celle-ci avec leur objet, leur date, le service ou l'établissement responsable et le nom du contrôleur. Ils doivent normalement suffire à permettre d'organiser les plans et calendriers de contrôle pour mieux répartir ceux-ci. Ils permettent également aux contrôleurs de prendre contact avec leurs collègues pour savoir s'il est apparu, lors des contrôles précédents, des faits ou des éléments qu'il leur est utile de connaître. Les entretiens avec certains responsables départementaux laissent craindre toutefois qu'une telle procédure ne soit pas toujours opérationnelle. Vu les délais dans lesquels s'organisent les contrôles, les agents dont l'intervention est prévue n'auront souvent pas le temps de contacter l'ensemble de leurs collègues, et il est inutile qu'ils le fassent si ceux-ci n'ont rien d'important à leur signaler. Il conviendrait donc probablement de prévoir une indication particulière par laquelle les contrôleurs précédents préciseraient simplement qu'il est recommandé de prendre contact avec eux. Mais la mission ignore, à ce stade, si et sous quelles réserves il est possible de prévoir cette indication supplémentaire.

#### **- Compléter la formation des contrôleurs.**

Cela doit normalement se faire dans deux directions :

*- La formation sur les moyens de prévenir l'apparition de situations conflictuelles, ou de les gérer au mieux le cas échéant.* La mission s'est intéressée à cet aspect du problème, mais celui-ci est actuellement traité plus complètement sous l'égide du CHS. Il n'est donc pas utile de l'aborder de façon détaillée dans le présent rapport. Elle observe simplement :

D'abord que les questions posées dans ce champ font partie par ailleurs de celles traitées par M. Jean BESSIERE, Directeur de l'Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (INTEFP), dans le rapport sur les pratiques professionnelles de l'inspection du travail qu'il a établi à la demande du Ministre délégué aux relations du travail. Ce rapport, qui devrait être disponible dans le courant de janvier 2005, porte sur un champ dans lequel les situations difficiles sont généralement plus fréquentes que dans celui des contrôles en agriculture, et contiendra des observations et recommandations très détaillées sur lesquelles il sera utile de s'appuyer.

---

<sup>3</sup> dont un schéma simplifié figure en annexe n° 3.

Ensuite que ce type de formation est déjà inclus dans les cycles de formation des contrôleurs dans plusieurs cas : formation des agents de catégorie B (notamment techniciens des services vétérinaires) par l'Institut National de Formation des personnels du Ministère de l'Agriculture (INFOMA) ; formation des contrôleurs dans certains établissements publics. Par ailleurs, l'INTEFP prévoit de développer les modules sur ce sujet déjà présents dans ses actions de formation initiale ou permanente (modules dont les agents de l'ITEPSA pourront bénéficier) ou dans ses interventions en appui aux projets de service, et d'expertiser l'offre de formation disponible par ailleurs. Il sera donc utile, avant de développer de nouveaux cycles ou de compléter ceux existants, d'évaluer ces diverses formations et leur intérêt par rapport aux besoins propres du Ministère.

- *La formation sur les autres types de contrôle.* Une formation synthétique de base doit être incluse dans tous les cycles de formation des contrôleurs pour permettre à ceux-ci de situer clairement, vis-à-vis des exploitants, leur propre intervention par rapport aux autres contrôles.

#### **4. La charte des contrôles et les règles de déontologie.**

L'idée d'une "charte des contrôles" a été évoquée à diverses reprises, notamment depuis le début de l'automne, en particulier par certaines organisations professionnelles agricoles. Il n'entraîne pas dans le mandat de la présente mission de discuter avec ces organisations pour examiner avec elles le détail de leurs demandes et le contenu possible d'un tel document.

Cela étant, il est clair que *ces demandes, telles qu'elles ont pu être formulées jusqu'à présent, présentent deux risques importants :*

- le premier est de dériver rapidement de l'idée d'une charte "des contrôles" vers celle d'une charte "des contrôleurs". Cette dérive, qui est d'ailleurs apparue clairement dans certains communiqués récents, valide implicitement l'idée, inexacte et dangereuse, selon laquelle les difficultés rencontrées par les agriculteurs sont essentiellement liées au comportement des agents chargés des contrôles. Elle se traduit aussi, dans certaines propositions, par une accumulation de dispositions qui relèvent plutôt des codes de déontologie internes aux corps ou aux services de contrôle que d'une charte sur l'organisation des contrôles.

- le second est de comporter des éléments dont on peut comprendre qu'ils répondent aux préoccupations des agriculteurs, mais sur lesquels l'État n'est pas en mesure de s'engager, qu'il s'agisse :

- . de demander que les contrôleurs aient une marge d'appréciation dans leurs constatations, ce qui est incompatible avec les conditions d'exercice normales de leur métier ;

- . de demander que les corrections ou sanctions éventuelles puissent être examinées dans des instances associant la profession ;

- . ou enfin de fixer une norme maximale pour le nombre de contrôles possibles annuellement dans une exploitation donnée, ce qui est impraticable en l'état actuel de la réglementation, sauf à fixer par prudence des normes qui seront jugées trop élevées et qui seraient en outre probablement différentes selon les spécialisations. Même l'idée, qui pourrait paraître a priori possible, de n'opérer qu'un seul contrôle annuel au titre d'un régime d'aide particulier, est exclue dès lors qu'il y a la possibilité de "reperformance" des contrôles, notamment par les agents communautaires.

*Malgré ces risques, et sous réserve évidemment qu'ils soient contenus, la mission considère que l'idée mérite qu'on lui donne suite, pour plusieurs motifs.* Le premier, et le plus important, est qu'il est légitime d'appliquer aux contrôles les règles générales qui doivent normalement régir les rapports avec les usagers de l'administration. Le second est que, pour cette raison même, des initiatives en ce sens sont actuellement étudiées en divers endroits ou dans divers établissements publics et qu'il convient de leur donner un cadre général de référence avant qu'elles n'aboutissent à des résultats hétérogènes. Le dernier est que, dans le contexte actuel, une telle démarche peut sans doute contribuer à apaiser les tensions.

Le contenu détaillé ne pourra être fixé qu'après discussion avec les organisations intéressées. Il pourrait comporter essentiellement, pour ce qui concerne l'État, l'engagement d'organiser les contrôles selon les principales orientations décrites dans le présent rapport, et d'appliquer ces orientations dans le cadre d'une consultation régulière des organisations représentatives, au niveau national et aux niveaux déconcentrés. Mais la démarche n'a de sens que si les organisations signataires s'engagent pour leur part à faire le nécessaire pour expliquer à leurs adhérents la nécessité des contrôles et pour empêcher les incidents.

Cette charte peut être envisagée sous deux formes : soit celle d'un document spécifique, soit celle d'un complément au projet de "Charte de la simplification" qui a déjà été soumis aux organisations professionnelles et qui contient d'ailleurs déjà des dispositions concernant les contrôles.

La seconde procédure présenterait l'avantage de limiter les risques de dérive vers une "Charte des contrôleurs". Mais elle comporte un inconvénient important. Les organisations concernées ont finalement refusé de signer le projet de charte qui leur était soumis, en raison de leurs désaccords sur la conditionnalité, intervenue alors dans le débat, et il n'est pas certain qu'elles acceptent la discussion si elles ont l'impression que l'on met à profit l'exercice pour essayer de les faire revenir sur leur position.

## CONCLUSIONS : LE SUIVI

Comme l'a exposé le présent rapport, l'insuffisance des éléments disponibles, quantitatifs et qualitatifs, interdit de mesurer précisément l'importance des problèmes que les procédures de contrôle peuvent créer pour les exploitants agricoles et la concentration de ces problèmes sur certaines catégories d'entre eux.

Il paraît néanmoins assez clair que l'accroissement récent des tensions autour des contrôles ne peut pas s'expliquer principalement par ces problèmes, qui n'ont aucune raison d'être devenus soudainement beaucoup plus graves alors que les principaux mécanismes de contrôle n'ont pas réellement changé, et que la mise en cause des contrôles a d'autres motifs.

Comme les mises en cause du même type intervenues en 2000, qui traduisaient en fait surtout les désaccords d'une partie de la profession vis-à-vis de la modulation des aides, les protestations actuelles semblent exprimer d'abord les mécontentements ou les inquiétudes que suscitent les réformes successives de la PAC, et plus particulièrement deux éléments. Tout d'abord le fait que ces réformes ont progressivement transformé des soutiens, qui passaient voici moins de quinze ans par les mécanismes de marché sans formalités lourdes pour les exploitants, en transferts directs assortis de conditions de plus en plus nombreuses. Ensuite la mise en œuvre de la conditionnalité dont les modalités, telles que fixées par les décisions communautaires, posent en effet certains problèmes, de proportionnalité notamment, mais ne justifiaient pas une telle alarme, qui s'explique probablement par le caractère insuffisant ou inutilement pessimiste des informations diffusées dans un premier temps par diverses sources.

Cette situation est évidemment préoccupante. Elle l'est au premier chef pour les contrôleurs qui craignent, même si c'est parfois de façon un peu exagérée au regard de la réalité, d'être la cible la plus immédiate des mécontentements. Mais elle l'est aussi pour la profession agricole elle-même. Les exploitants que nous avons pu rencontrer, comme les plus conscients de leurs représentants, comprennent bien les risques que court leur profession en donnant le sentiment qu'elle refuse que l'on contrôle les conditions d'attribution des aides, alors même que celles-ci constituent un dispositif assez favorable au regard de ceux dont bénéficient les autres catégories d'actifs également affectées par l'ouverture des frontières. Cela d'autant plus que les principales contestations visent précisément le respect des règles de conditionnalité qui ont été présentées comme fondant la légitimité de ce dispositif.

Si cette analyse est exacte, elle signifie a contrario que les améliorations des contrôles ne suffiront pas à régler des difficultés dont les racines sont ailleurs, d'autant que l'impact de ces améliorations ne pourra être que progressif. Elles peuvent néanmoins largement y contribuer, notamment si leur annonce permet à une partie au moins des organisations professionnelles d'appeler à l'apaisement.

Mais elle signifie aussi que l'effort d'amélioration devra être activement poursuivi, au-delà de la conjoncture. D'abord parce qu'il prendra du temps, en tout état de cause. Ensuite, et surtout, parce qu'il correspond à une responsabilité permanente de l'administration vis-à-vis des administrés.

La lettre de mission prévoit que la mission sera chargée d'accompagner la mise en œuvre de ses propositions, ce qu'elle pourra faire notamment dans le cadre de la procédure de suivi des rapports du COPERCI, mais il lui paraît également nécessaire d'impliquer dans ce suivi :

- D'une part la Commission Inter Directions de la Simplification, présidée par un membre du COPERCI. D'abord parce qu'il n'existe pas vraiment de frontière nette entre la simplification et l'amélioration des contrôles. Cette Commission avait examiné les questions touchant aux contrôles dès le début de ses travaux et, comme nous l'avons rappelé précédemment, le projet de Charte de la simplification incluait déjà certains éléments les concernant. Ensuite parce qu'elle rassemble les principales directions compétentes, qui ont maintenant une bonne pratique de ce travail en commun et auxquelles il est possible d'associer, en tant que de besoin, les établissements publics. Enfin parce qu'elle comporte un Groupe Utilisateurs, qui a été associé à la mise en œuvre de la conditionnalité et qui pourrait permettre de la même manière de consulter les organisations professionnelles sur l'évolution des procédures de contrôle.

- D'autre part les missions d'audit, organisées sous la responsabilité du Service d'audit interne "FEOGA Garantie" du COPERCI, dont l'objet pourrait être étendu sans difficulté majeure à l'examen des conditions d'organisation des contrôles dans les départements enquêtés (autour de 35 en moyenne chaque année)

Il nous paraît nécessaire d'ajouter enfin que la question des initiatives qui pourraient être prises au niveau communautaire pour contribuer à cette amélioration, mérite maintenant d'être examinée. La mission n'avait pas le temps de faire expertiser convenablement les suggestions diverses, qu'elles a recueillies en général trop tardivement, visant à adapter la réglementation communautaire pour faciliter la mise en œuvre des contrôles. Elle note simplement :

- D'abord qu'il existe un cadre pour cela, qui est l'exercice de simplification engagé sous la responsabilité du Conseil des Ministres de l'Union. La délégation française au Conseil "Agriculture" est restée assez en retrait par rapport à cet exercice dès lors qu'il passait par une procédure transversale aux différentes formations du Conseil, procédure qui a abouti, comme on pouvait le craindre, à exclure la plupart des questions soulevées par les États membres en matière agricole. Mais l'intérêt manifesté par la nouvelle Présidence et par la Commission pour ces travaux peut ouvrir des perspectives plus opérationnelles. En tout état de cause, une présence active de la France dans ce débat est l'un des moyens de manifester l'intérêt porté au problème de l'adaptation de la réglementation et des contrôles.

- Ensuite que la France doit pouvoir désormais aborder ce débat sans craindre les soupçons. Le niveau élevé des refus d'apurement subis depuis de nombreuses années a manifestement engendré dans l'administration une inquiétude, légitime dans le principe, mais qui a induit une application parfois un peu perfectionniste des règles communautaires et surtout une volonté permanente de ne pas apparaître comme le mauvais élève de la classe. Cela ne doit pas conduire à perdre de vue : d'abord que les refus d'apurement les plus lourds n'ont pas découlé d'une mauvaise mise en œuvre des contrôles, mais d'une application délibérément peu rigoureuse des règles communautaires ; ensuite que les dispositifs nationaux de contrôle, même s'ils continuent d'appeler une surveillance attentive, n'apparaissent plus désormais, globalement, comme particulièrement défaillants au regard des autres états membres.

## Annexe n° 1 : Lettre de mission

*République Française*

*Le Ministre  
de l'Agriculture, de  
l'Alimentation, de la Pêche et  
des Affaires rurales*

*Paris, le 08 OCT. 2004*

N/Réf. : b/cab  
hg/shdf/vv

Objet : Amélioration des contrôles

Monsieur le Président,

La récente réforme de la politique agricole commune et le renforcement des réglementations touchant les agriculteurs, en matière d'environnement, de sécurité ou de protection sociale, s'accompagnent nécessairement de contrôles spécifiques, effectués sur place dans les exploitations agricoles.

Ces nouveaux contrôles, comme ceux existants, sont indispensables à la garantie de la qualité et de l'efficacité de l'action de l'Etat. Leur fiabilité est, et restera, une priorité.

Cependant, le volume des textes réglementaires communautaires et nationaux et la multiplicité des organes de contrôles (directions déconcentrées, établissements publics) sont susceptibles de faciliter l'émergence de désagréments injustifiés dans le déroulement de visite chez les exploitants. Pour les éviter, la plus grande vigilance et une volonté sans faille s'imposent à tous les niveaux.

Sur le volet réglementaire, j'ai chargé depuis deux ans le délégué à la simplification et son comité de vérifier systématiquement la qualité des textes. J'ai signé également cet été une charte de la qualité réglementaire pour mon ministère, qui aidera le plus en amont possible chacun à œuvrer dans le même sens.

*.../...*

Monsieur Paul VIALLE  
Président du COPERCI  
Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation,  
de la Pêche et des Affaires Rurales  
251, rue de Vaugirard  
75732 PARIS CEDEX 15

*78, rue de Varenne - 75349 Paris 07 SP - Tél 01.49.55.49.55.*

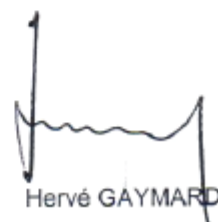
Je vous demande de mener une analyse de l'ensemble des contrôles réalisés par les services du ministère et par les établissements publics (CNASEA, ONIC, etc.), placés sous ma tutelle et de me faire des propositions en vue d'une meilleure organisation desdits contrôles (exemples : préparation des visites, rationalisation de leur nombre et/ou de leur durée) afin d'en renforcer la coordination et d'en améliorer les modalités (exemple : « charte » des contrôleurs, information des contrôlés). Vous vous appuyerez sur un état des lieux des exigences réglementaires, tout en tenant compte des recommandations des rapports d'audits antérieurs sur le sujet et des facilités qu'offrira la généralisation prochaine un dossier unique.

Elle s'attachera à rester cohérente avec les décisions prises récemment pour la réorganisation des organismes payeurs et l'évolution du rôle des services déconcentrés.

La mission sera chargée, avec le groupe de projet « Amélioration des contrôles » mise en place par mon Cabinet, d'accompagner la mise en œuvre effective de ses propositions. Elle travaillera en liaison avec les différentes directions concernées, les groupements représentant les services déconcentrés, la mission d'inspection des services ITEPSA, les établissements, le service d'audit interne FEOGA garantie, ainsi qu'avec le délégué ministériel à la simplification.

Elle élaborera un rapport d'étape pour le 5 novembre 2004. Il devra comprendre, en particulier, une analyse et des propositions éventuelles d'amélioration pour la mise en œuvre de la réforme de la PAC. Le rapport définitif me sera remis pour la fin du mois de décembre 2004.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Hervé GAYMARD

## Annexe n° 2 : Liste des contrôles

- Les données concernant les contrôles faits par les administrations, les établissements publics ou parfois les services de la Commission, que regroupe le tableau ci-après, ne peuvent être synthétisées et interprétées qu'avec prudence.

En effet, si la liste des contrôles est aussi exhaustive que possible, une partie des données est en revanche incomplète, certains chiffres n'étant pas publiés, ou approximative. Les données sur les contrôles sont en effet enregistrées par les services compétents selon les exigences de leur tâche (nombre de contrôles faits par objet à contrôler) et ne permettent pas toujours de cerner ce qui intéressait la mission, i.e. le nombre correspondant de visites dans les exploitations agricoles.

Par ailleurs, les données disponibles ne reflètent pas toujours la réalité en année moyenne ; soit parce que les contrôles portent sur des champs d'importance très variable selon les années (cas par exemple d'une partie des mesures concernant la viticulture) ; soit parce que les mesures sont en fin de période de contrôle (rénovation du verger par exemple) ; soit enfin parce qu'elles traduisent un effort particulier pour rattraper les insuffisances des contrôles antérieurs, notamment après des observations des services de la Commission (contrôle des bénéficiaires de prêts bonifiés en particulier).

Sous ces réserves, et donc au prix d'une méthode prudente qui conduit à surestimer le total pour ne pas risquer de le sous-évaluer, il apparaît que le nombre total de visites dans les exploitations agricoles a dû être de l'ordre de 140.000 en 2004, y compris le nombre très exceptionnel de contrôles faits dans certains domaines, et que le nombre réel normal était donc plutôt de l'ordre de 120 à 125.000.

- Il a paru inutile d'ajouter à ce tableau une ligne concernant les contrôles effectués par les Caisses de MSA, faute de disposer de données homogènes avec celles visées ci-dessus. Selon les données publiées par la Caisse Centrale pour 2002, le nombre total de contrôles a été de 135.544, dont 55.727 sur les assiettes de cotisations (salariés et non salariés), 38.117 concernant les affiliations, 18.882 les recouvrements de cotisations, 6.594 les prestations familiales, 11.259 les autres prestations et 4.965 le travail illégal.

Mais ces données ne reflètent pas le nombre de visites dans les exploitations. D'abord parce qu'une partie de ces contrôles concerne les anciens exploitants ou salariés retraités, ou les salariés hors de l'exploitation (arrêts de travail par exemple). Ensuite parce que les agents chargés du contrôle, pour rationaliser leur activité, contrôlent évidemment plusieurs de ces éléments lors de leurs visites. Enfin parce qu'une partie au moins de ces contrôles sont effectués conjointement avec ceux faits par les agents de l'ITEPSA, qui sont déjà comptabilisés par ailleurs. Une évaluation précise du nombre réel de visites est donc exclue en l'état actuel des données.

- La mission avait également envisagé d'établir au moins une estimation du nombre total de visites faites dans les exploitations à divers autres titres, (en particulier les certifications de qualité, par l'administration, les établissements publics ou les organismes certificateurs agréés), nombre qui est probablement très élevé, pour apprécier son poids relatif par rapport à celui des contrôles administratifs proprement dits. Mais cet exercice était impossible dans les délais et avec les données dont elle disposait.

**CONTROLES EFFECTUES PAR L'ADMINISTRATION OU LES ETABLISSEMENTS PUBLICS**

OBJET DU CONTROLE	CONTROLES EFFECTUES SUR PLACE			CONTROLE PAR / OBSERVATIONS	
	Année	Population à contrôler	Exploitations visitées		Taux effectif
<b>1. AIDES ET REGLEMENTATIONS COMMUNAUTAIRES ET NATIONALES</b>					
<b>1.1 GRANDES CULTURES ET ELEVAGES A VIANDE</b>					
Surfaces (1 <sup>er</sup> pilier) <i>(hors contrôles des cultures énergétiques, traité ci-après : cf. contrôles surfaces productions diverse)</i>	04	~413 600	~14 200	3,4 %	ONIC/ONIOL. En fait environ 27300 contrôles, soit un taux de 6,7 % (pour un taux réglementaire de 5 %), mais l'essentiel de ces contrôles est réalisé par télé-détection. Le chiffre retenu regroupe les contrôles sur place, hors télé-détection (environ 3600) ou pour vérification après télé-détection (environ 10600), à l'exclusion des vérifications qui se règlent par procédure écrite, sans visite sur l'exploitation (environ 1700).
Identification pérenne généralisée des bovins (IPG)	03	(280 127)	(30 507)	(10,9 %)	DDSV/DDAF. Taux réglementaire de 10 %. Les contrôles de l'IPG sont réalisés presque systématiquement conjointement avec ceux des primes animales (voir ci-dessous). Suite à l'agrément de la BDNI, le taux réglementaire sera de 5 % à partir de 2005.
Primes bovines (PMTVA, PSBM, PAB et complément extensification)	03	~240 000	~41 360	17,2 %	DDAF/DDSV. (Contrôles groupés avec l'IPG ; ces chiffres recouvrent donc à peu près intégralement ceux ci-dessus). Le taux est très supérieur au taux réglementaire (10 %) en raison du fait qu'une part importante des contrôles effectués par les services vétérinaires sont faits hors période de détention et ne permettent donc pas d'assurer les taux applicables dans ces périodes pour les diverses primes. En 2004, des précautions ont été prises en outre, en termes d'objectifs assignés aux départements, pour garantir un contrôle suffisant de la PMTVA malgré la simplification des procédures de déclaration. Le taux réel normal devrait donc être voisin du niveau 2003. Suite à l'agrément de la BDNI, le taux réglementaire s'établira également à 5% à partir de 2005, mais devra être dépassé en pratique (7 %) pour assurer les taux de contrôle spécifiques par aide ; les mêmes facteurs qu'en 2003 conduiront probablement à un taux réel supérieur, mais dans des proportions bien moindres, vu la diminution du nombre de visites à effectuer.
<b>Prime aux ovins et caprins</b>	03	~42 200	5 440	12,8 %	DDAF. Taux réglementaire de 10 %, maintenu en 2005.

1.2 SECTEUR LAITIER						
Quotas laitiers producteurs livreurs	04	~108 000	(~1 100)	Plus de 1 %	DDAF. Taux réglementaire : 1% en 2004 (campagne 2004/05), 2 % par an ensuite. Recoupe l'échantillon contrôlé pour l'ADL en 2004. A peu près même échantillon en 2005 (mêmes producteurs et même taux de contrôle).	
Quotas laitiers vendeurs directs	04	~7 000	~350	Plus de 5 %	DDAF. Taux réglementaire : 5 %. Ces contrôles, autrefois isolés, sont désormais couplés, dans la mesure du possible, avec ceux de l'ADL	
Aide directe laitière (ADL)	04	~110 000	plus de 2 000 (voir quotas)	2 %	DDAF. Taux réglementaire : 2 % pour 2004 et 2005.. Plus de contrôle ensuite (après la campagne 2005/06), l'aide étant alors découpée.	
Aide à la cessation d'activité laitière	04-05	~2 000	~100	Plus de 5 %	DDAF. Dispositif national.	
Quotas laiterie	Année moyenne	?	~100	?	ONILAIT. (Contrôles de recouvrement des contrôles dans les laiteries. En moyenne 50 laiteries contrôlées par an, et 2 producteurs par laiterie.)	
Écoulement du lait écrémé en alimentation animale	Année moyenne	?	20 à 30	?	Contrôles de destination des produits aidés	
1.3 FRUITS ET LEGUMES, VITICULTURE ET AUTRES PRODUITS						
Fruits et légumes transformés	04				ONIFLHOR. Pas de contrôle chez les producteurs pour les autres produits (pruneaux)	
• Tomates			35			
• Pêches et poires			109			
Contrôle de l'arrachage des vergers	04	?	74	~20 %	ONIVINS, par délégation de l'ONIFLHOR Contrôle à 100 % des dossiers, une fois tous les 5 ans.	
Rénovation du verger	04		714		DDAF par délégation ONIFLHOR. Va être délégué au CNASEA. Contrôle intégral de tous les dossiers. Reste 810 dossiers à contrôler pour achever de couvrir le champ des bénéficiaires.	
Retraits de fruits et légumes	04	?	? (très faible)		ONIFLHOR, DGDDI. 130 contrôles en 2004, mais ils portent normalement sur les groupements, avec toutefois possibilité de vérifier chez les exploitants, notamment pour les destinations autres que la destruction.	
Aide à la restructuration du vignoble	03	11600	au plus 11.600	100 %	ONIVINS et ONIVINS + DGDDI. Contrôles à 100 % des parcelles pour chaque dossier. Certains producteurs peuvent déposer plusieurs dossiers, contrôlés en une seule visite, au titre de groupements différents.	

Abandon définitif de superficies viticoles	03	?	~1350	200%	ONIVINS. 2 contrôles dans l'année chez les demandeurs (avant et après arrachage si la demande a été acceptée et exécutée par le demandeur).
Aide au stockage privé	Année moyenne	Variable	50 à 140		ONIVINS. Contrôle de 10 % du nombre de contrats présentés, variable selon les campagnes. La moitié environ des contrôles concernent les producteurs ; le reste se fait chez les coopératives ou négociants.
Aide à l'enrichissement de la récolte viticole	Année moyenne	Variable	50 à 150		DGDDI/DGCCRF. 10 % des demandes déposées, dont le nombre varie suivant les campagnes. La moitié environ des contrôles se font chez les producteurs.
Aide aux investissements des caves particulières	Année moyenne	?	50 à 100		ONIVINS. (Contrat de plan pour la filière viticole.) Taux de contrôle variable selon les délégations régionales, éventuellement 100 %. Environ 5000 caves particulières, mais le nombre de contrôles est à rapporter au nombre de dossiers, que nous n'avons pas.
Contrôles "surfaces" pour diverses productions	04	?	Au moins 1000		ONIC, directement ou par délégation des établissements compétents. Concerne : légumineuses, riz, cultures énergétiques, pommes de terre féculières, fruits à coque. La majorité des contrôles (1.528 au total en 2004) se fait sur place.
Aide au tabac	04	4282 (en 2003)	? (inférieur à 300)		ONIFLHOR. L'office doit contrôler les superficies de 5 % des producteurs pour chaque contrat de culture. Mais certains producteurs peuvent avoir plusieurs contrats. Le nombre de contrôles effectués (300) est donc supérieur au nombre effectif de visites.
Aides à l'apiculture	04	?	14		ONIFLHOR. Contrôle de 5 % des dossiers.
Aide à la production de houblon	04	108 (en 2003)	8		ONIFLHOR. Contrôle sur place des superficies (5 % des déclarations).
Aide qualité AOC lavande	Année moyenne	~120	p.m.		ONIPPAM/INAO. Aide nationale sous règle de minimis communautaire. Contrôle de la totalité des dossiers (environ 120) mais sans visite sur l'exploitation : le contrôle s'appuie sur les agréments de la production sous AOC faits par l'INAO.
<b>1.4 PRODUITS DES D.O.M.</b>					
OCM Bananes	04	1000	98	9,8 %	DGDDI par délégation de l'ODEADOM. Contrôle du reversement de l'aide compensatoire par les organisations de producteurs au bénéfice de ces derniers.
OCM Bananes	04	1000	50 ?		DDAF par délégation de l'ODEADOM. Contrôles de l'affiliation des producteurs à leur groupement. Taux réglementaire de 5 %. Le nombre d'exploitations contrôlées n'est pas certain.
POSEIDOM Art. 11 (Interprofessions de l'Élevage)	03	812	41	5	ODEADOM. Contrôles portant sur les effectifs des élevages, leurs caractéristiques et leurs productions.

<b>POSEIDOM Art. 12.1</b> (Fruits et légumes, ventes locales)	04	255	25	~10%	ODEADOM. Taux réglementaire de 10 %. Contrôles portant sur les ventes réalisées par le producteur auprès du (des) distributeur(s) avec le(s)quel(s) il a passé contrat.
<b>POSEIDOM Art. 14.</b> (Ananas Martinique)	04	80	8	10	ODEADOM. Taux réglementaire 10 %. Contrôles des surfaces mises en culture d'ananas et des tonnages récoltés et transportés. Les contrôles sont fondés sur les déclarations de surfaces (SIGAM Martinique)
<b>POSEIDOM Art. 16 (Aides au transport des cannes à sucre)</b>	04	7118	92	1,3	ODEADOM. Taux réglementaire de 10 %. Les contrôles « terrain » s'effectuent en deux temps : un premier contrôle approfondi en DDAF, portant sur 10 % des dossiers, suivi d'un contrôle des exploitations posant problème, soit 92 en 2004.
<b>1.5 DEVELOPPEMENT RURAL</b>					
<b>Surfaces (2<sup>ème</sup> pilier)</b>	03	150 454	7 745	5,1 %	CNASEA et ONIC/ONIOL. Ces contrôles ont été répartis entre les deux organismes dans le cadre d'une convention. Le taux de contrôle total correspond à nos obligations communautaires (5%)
<b>Mesures RDR (hors surfaces et prêts bonifiés)</b> Dont : • CTE • DJA • MAE • Mesures forestières • préretraites	03	104 500	6 217  (2 700) (1 200) (860) (563) (210)	5,9 %	CNASEA. Le taux de contrôle est légèrement supérieur à nos obligations communautaires. Il faudrait toutefois y ajouter 610 contrôles effectués après le paiement final des aides et les visites sur place qui doivent être faites pour les investissements dans le cadre de l'instruction des dossiers, mais pour lesquelles nous ne disposons d'aucun chiffre.
<b>Mesures RDR (prêts bonifiés)</b> • Visites sur place • Contrôles sur place	04	? ?	~21 000 ~1 100		CNASEA. Le nombre de visites sur place et de contrôles sur place est atypique en 2004. En effet, suite à une demande des autorités communautaires, il a été nécessaire de procéder à un rattrapage portant sur les années 2001-2003. Au-delà de ce rattrapage, le taux de contrôle sur place sera de 5% des nouveaux dossiers et de 0,5% des prêts en cours.
<b>1.6 CONTROLES INTEGRES DANS LES ECHANTILLONS "CONDITIONNALITE" A PARTIR DE 2005, 2006 OU 2007</b>					
<b>Contrôles de l'utilisation de substances interdites en élevages</b>	03	?	3 574		DDSV. Il faut noter que ce nombre de contrôles correspond à 40% environ de nos obligations communautaires

Contrôles de la protection animale en élevages de veaux, porcs et poules pondeuses	02	?	1.056	DDSV
Contrôles de l'utilisation des produits phytosanitaires en agriculture	03	?	3 347	DRAF/SRPV
Installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE)			?	DDSV. Le plan pour 2005 prévoit le contrôle de 300 élevages.
<b>1.7 CONTROLES DE SECOND NIVEAU (OU "REPERFORMANCES DES CONTROLES")</b>				
Nationaux	Année moyenne	?	Au moins 100	Le SIGC n'entrant plus dans le champ du règlement (CEE) 4045/89, il n'y a pratiquement plus de contrôle conduisant à un retour sur les exploitations, sauf ceux effectués par certains offices pour leur contrôle de qualité interne.
Communautaires	Année moyenne	?	150 à 200	Audits FEOGA et contrôles de la Cour des Comptes européenne.
<b>1.8 AUTRES CONTROLES COMMUNAUTAIRES</b>				
Passport phytosanitaire européen	03	2 579	1615	63 % DRAF/SRPV. Dans certains domaines, les contrôles ont été délégués à d'autres structures (CTIFL, ONIVINS, GNIS) La réglementation prévoit que chaque producteur doit faire l'objet d'une visite par an.
<b>2. LEGISLATION NATIONALE</b>				
Fiscalité	02	622 633	?	?
Droit du travail en agriculture	03	138 403	10 826	8 % DGI. En 2002 : 357 555 au forfait, 129 743 au bénéfice réel et 135 335 au réel simplifié. Nombre de contrôles sur place non publié. Au grand maximum quelques milliers par an et sans doute moins (45 000 vérifications environ par an pour l'ensemble des sociétés, entreprises individuelles et exploitations ; les poursuites pénales après vérification visant les exploitations représentent 1,3 % du total des poursuites).
Police de l'eau			?	ITEPSA. Le total des contrôles effectués comprend 1917 contre-visites pour s'assurer que les observations faites lors de la première visite ont bien été suivies d'effets. DDAF/DDE

### Annexe n° 3 : Schéma d'organisation des systèmes d'information

( Source : Schéma directeur national des systèmes d'information, version n°3)

