

**Inspection Générale de l'Agriculture**

**RAPPORT D'ACTIVITE**

***DE L'INSPECTION GENERALE DE L'AGRICULTURE***

**POUR 2001**

## SOMMAIRE

Introduction	5
Quelques jalons pour une histoire de l'inspection générale de l'agriculture	6
<b>MISSIONS ET ACTIVITES DE L'ANNEE 2001</b>	<b>9</b>
<b>INSPECTION –CONTROLE- AUDIT</b>	<b>10</b>
<i>Activités de la commission « Inspection- Contrôle »</i>	<i>10</i>
Inspection d'ensemble des services déconcentrés	12
Inspection administrative et budgétaire des services déconcentrés	14
Audit de la DEPSE	18
Contrôles communautaires	21
Aides financées par le FEOGA-Garantie : Fonctionnement de la CICC et rôle de l'IGA	21
Le service d'audit interne FEOGA-Garantie : un audit aux normes internationales	23
Audit de certaines procédures d'aide du FEOGA-Garantie en Martinique , Guadeloupe, Réunion et Guyane	27
Organe de conciliation du FEOGA-Garantie	28
Contrôle des actions financées par les fonds structurels européens	29
Inspections et contrôles particuliers	31
Etablissements publics	31
Fonctionnement de l'EPA « Les Haras Nationaux »	31
Audit de la chambre d'agriculture du Var	33
Situation du domaine de Lamotte-Beuvron	36
Services	37
Conditions de dévolution des travaux d'ingénierie publique dans un département	37
Fonctionnement des services vétérinaires du Puy-de-Dôme	38
Missions ponctuelles d'investigation	39
Emploi des saisonniers étrangers dans les Bouches-du-Rhône	39
Chiens susceptibles d'être dangereux	40
Gestion des objets d'art et des mobiliers mis en dépôt au MAP	43

<b>EVALUATION</b>	<b>45</b>
<i>Activités de la commission « Evaluation »</i>	<b>45</b>
Guide « pratique de l'évaluation »	47
Charte déontologique de l'IGA	48
Groupe de travail « projet d'évaluation du CTE »	49
Evaluation des interventions structurelles communautaires relatives à la transformation et à la commercialisation des produits agricoles	50
Evaluation des politiques publiques sur le protocole tripartite pour la promotion de l'emploi en agriculture	53
Evaluation des politiques publiques sur l'accès des entreprises – au dispositif d'aménagement réduction du temps de travail en agriculture	55
Evaluation de l'application de la loi relative à la pharmacie vétérinaire	57
Observatoire de l'enseignement agricole	59
<b>ETUDES – CONSEIL</b>	<b>60</b>
<i>Activités de la commission « études-conseil »</i>	<b>60</b>
<b>Etudes</b>	<b>62</b>
Etude sur l'élargissement	62
Etude sur le CTE	62
Eléments pour une étude sur le cheval	63
Etude sur le niveau régional	64
Etude sur le rôle et l'organisation des DDAF	65
L'emploi saisonnier dans le secteur de la production des fruits et légumes	66
Propositions pour la création d'une structure intermédiaire d'inspection de second niveau dans le secteur vétérinaire français	68
Comité de pilotage de l'étude sur la fiscalité de l'environnement	69
<b>Médiations, expertises, appui technique</b>	<b>70</b>
Mission d'expertise sur la création d'un fonds de garantie au bénéfice des producteurs de banane à la Martinique	70
Projet de recherche des écoles nationales de l'enseignement supérieur agronomique	71
Missions d'expert liquidateur	71
Liquidation du comité national interprofessionnel de l'horticulture	71

Liquidation du comité interprofessionnel des vins doux naturels et mise en place du CIVR	73
Mission de réflexion sur la centralisation de la trésorerie des caisses de MSA	74
Mission d'appui à la valorisation de la photothèque du MAP	75
Comité d'organisation du colloque « la formation des acteurs de l'agriculture en France, 1945-1985 : continuités et ruptures » ( Dijon, 27-29 novembre 2001 )	75
Pilotage d'un jumelage institutionnel pré-adhésion	77
Participation à des commissions, groupes de travail, observatoires et jurys	79
<b>ETUDES A L'ENTREPRISE</b>	<b>82</b>
<b>PRESIDENCES DE CONSEILS D'ADMINISTRATION ,D'INSTITUTS, DE JURYS NATIONAUX ET D'ORGANISMES A CARACTERE SOCIAL</b>	<b>84</b>
Présidence du conseil d'administration de l'ODEADOM	84
Présidence de l'INFOMA	84
Présidence du CHS ministériel	84
Présidence de jurys nationaux	84
<b>MISSION PARTICULIERE</b>	<b>86</b>
Convention « Culture- Agriculture » et pilotage d'une opération concernant la promotion du patrimoine rural	86
<b>UN PROJET POUR L'INSPECTION GENERALE DE L'AGRICULTURE</b>	<b>88</b>
<b>REPARTITION DES ACTIVITES DE L'INSPECTION GENERALE DE L'AGRICULTURE</b>	<b>95</b>
<b>COMPOSITION DE L'IGA EN 2001</b>	<b>96</b>
<b>GLOSSAIRE</b>	<b>97</b>

## INTRODUCTION

L'année 2001 aura été marquée, pour l'inspection générale de l'agriculture, par la mise en oeuvre d'un projet de service et par la publication d'un nouveau statut.

Un projet de service a été élaboré au cours du 2<sup>ème</sup> semestre de l'année 2000. Fruit d'une enquête externe et d'une réflexion interne, ce projet, validé au cours d'un séminaire réunissant l'ensemble du service, a pour objectif essentiel de renforcer le professionnalisme dans l'exercice des missions et de valoriser la diversité des expériences et des compétences des membres de l'inspection générale par une collégialité renforcée. Le plan d'action qui en découle a été presque totalement mis en oeuvre. Des commissions permanentes, dont les travaux sont résumés dans le présent rapport, se réunissent mensuellement. Une nouvelle organisation comportant un secrétariat général et un comité de direction, a été créée.

La volonté de professionnaliser l'inspection s'est également concrétisée par l'élaboration de nouveaux documents de référence (manuels de procédures, guides d'entretien) et l'organisation des formations correspondantes. La publication d'un guide des bonnes pratiques de l'évaluation des politiques publiques, sous l'égide du COPERCI, a été particulièrement appréciée.

Le nouveau statut est issu de travaux interministériels qui ont posé les principes d'une rénovation des statuts des inspections générales les mettant en phase avec la réforme de l'Etat et de son encadrement supérieur. Il s'agit de répondre à l'exigence accrue du respect des règles de droit et de vérification permanente de l'efficacité de l'action publique souhaitée par nos concitoyens.

Ce nouveau texte répond aussi à la nécessaire adaptation du corps au contexte propre au ministère de l'agriculture et de la pêche marqué, notamment, par la complexité croissante des procédures liées à l'évolution de la politique européenne et par le développement des missions d'audit et d'évaluation.

Cette réforme clarifie les missions, assure une diversification des recrutements et une amélioration des déroulements de carrière. Elle devrait s'accompagner de la publication prochaine des textes d'application concernant le régime indemnitaire et l'organisation de l'inspection générale.

Sur ces bases renouvelées, l'inspection générale de l'agriculture approfondit son identité et la qualité de ses travaux, qu'elle effectue soit seule, soit conjointement avec les autres corps de contrôle du ministère, réunis au sein du COPERCI, ou avec d'autres inspections ministérielles.

Jean MOULIAS

## QUELQUES JALONS POUR UNE HISTOIRE DE L'INSPECTION GENERALE DE L'AGRICULTURE (2)

Qui sont donc ces inspecteurs généraux de l'agriculture dont les premiers ont été nommés en 1841<sup>1</sup>? Rattachés à la direction de l'agriculture dans un ministère qui réunit jusqu'en 1884 agriculture, commerce, travaux publics, à mesure que la spécialisation agricole se précisait, ils ont été rejoints, dans des structures parfois parallèles, parfois confondues, par d'autres corps d'inspection créés selon les besoins : bergeries et écoles vétérinaires, sériciculture, viticulture et maladies parasitaires, phylloxéra, associations et institutions de crédit, enseignement agricole, stations et laboratoires, enseignement de la pisciculture et services administratifs des établissements d'enseignement agricole. On fait ici le choix de n'évoquer que la période 1850-1950, et de laisser de côté les inspections relevant d'autres directions que celle de l'agriculture, haras, forêts, hydraulique, crédit agricole...

Ce qui fait la cohérence de ce système protéiforme, c'est le concours d'accès aux fonctions d'inspecteur, dont les conditions de diplômes sont homogènes: diplôme d'ingénieur d'une des écoles nationales de Paris, Grignon, Rennes ou Montpellier. Auquel il convient d'ajouter les autres titres possédés, les travaux et publications, la direction d'une exploitation agricole, puis, la rédaction de deux mémoires, le premier sur un sujet se rattachant à l'agriculture ou "à l'une des sciences appliquées à l'agriculture", le second sur "une question de droit administratif concernant le service de l'agriculture". Formation homogène, publications semblables, expérience pratique de l'agriculture et de l'enseignement agricole... le creuset d'une culture commune fonctionne à plein.

Sur cette même période, qui a connu trois régimes politiques, trois guerres dévastatrices, le boulangisme, l'affaire Dreyfus, la crise des années 1930, la reconstruction des années 1945-50... la longévité individuelle, que l'on peut comparer à la très grande stabilité de l'appareil administratif, réduit l'effectif global de cette inspection à environ cent vingt membres<sup>2</sup>. Très arbitrairement, et sans considérer que les experts ne se mêlent jamais de politique, que les politiques n'exercent pas d'autre activité professionnelle, que les administrateurs se contentent d'administrer... on peut regrouper les inspecteurs généraux de l'agriculture en trois grandes catégories.

**Les pionniers** tout d'abord, ceux d'avant la création des professeurs départementaux d'agriculture en 1879, méritent une mention particulière. Ils sont peu nombreux, une quinzaine, "agriculteurs propriétaires" comme CHAMBELLANT, LEFOUR ou CAZEAUX, employés du ministère ayant rempli des missions délicates comme les deux premiers nommés en janvier 1841, LEFEBVRE DE SAINTE MARIE et MONNY DE MORNAY, ou encore V.RENDU nommé en novembre 1841. Ce sont aussi des enseignants, professeurs, directeurs de fermes-écoles ou de bergeries royales, comme BOITEL, LEMBEZAT, MALO, DUTERTRE, ROYER ou ZIELINSKI. Cette première génération porte la marque de la loi du 3 octobre 1848 qui crée l'enseignement professionnel de l'agriculture, et celle des traditions antérieures de vulgarisation des connaissances nécessaires à l'amélioration de la production agricole par le journal, le manuel, le traité d'agriculture. Victor RENDU, particulièrement, se distinguera par la rédaction d'une bonne vingtaine d'ouvrages, dont sept monographies

---

<sup>1</sup> voir: *IGA Rapport d'activité 2000*.

<sup>2</sup> Sous bénéfice d'un dépouillement exhaustif (délicat) en cours.

départementales, comme le prévoyait l'arrêté du 27 janvier 1841 qui fixait les attributions des inspecteurs de l'agriculture. Armand BOITEL et Gustave HEUZE, comme auteurs de manuels et comme directeurs de collection, seront les plus actifs.

Une seconde catégorie regroupe ceux qu'on peut appeler **les techniciens et les experts**. Ce sont les plus nombreux, au moins les deux tiers de l'effectif total. Les professeurs de l'enseignement supérieur agronomique sont les plus en vue après 1879 -- la "République des professeurs" --, certains effectuant de très longues carrières, tels Gustave HEUZE, né en 1816, professeur à Grignon dans les années 1860, entré à l'inspection en 1866, cumulant les fonctions d'inspecteur général et celles de professeur d'agriculture spéciale à l'institut national agronomique de 1876 jusqu'à sa retraite en 1884, toujours professeur à l'institut national agronomique (INA) en 1888 et encore membre du Conseil de l'Institut en 1892, ou HÉRISSE, jeune professeur départemental au Puy en 1883, puis professeur à l'INA et inspecteur général de l'enseignement agricole ou encore Albert DEMOLON, professeur à l'INA et inspecteur général des stations et laboratoires de 1927 à sa retraite en 1946. L'exemple d'Armand BOITEL est plus que significatif. Reçu au concours de professeur à l'institut agronomique de Versailles en 1850, il est nommé, certains disent "en contre partie", à l'inspection générale lors de la fermeture en 1852. Il redevient professeur d'agriculture générale à l'INA en 1876 et poursuit sa carrière de professeur au-delà de sa retraite de l'inspection générale en 1887. D'autres, moins nombreux, viennent de l'enseignement professionnel de l'agriculture, comme Ernest CHANCRIN, ancien directeur de l'école de viticulture de Beaune. Pour les professeurs départementaux, l'inspection constitue le couronnement de la carrière, mais c'est un privilège réservé à quelques-uns, comme Louis COMON, professeur départemental de l'agriculture (PDA) à Douai en 1892 et IGA en 1908, Albert LAURENT PDA en 1904, puis directeur des services agricoles à Chambéry, avant de rejoindre l'inspection générale en 1919, ou son homonyme Félix LAURENT, PDA à Rouen en 1901 et inspecteur général en 1919. Ce fut encore le cas entre les deux guerres de Lucien MAGNIEN et Jean GUICHERD à Dijon, Théotime LEROUX à Beauvais, P. SAGOURIN à Troyes, ROLLAND à Valence ou VEZIN à Saint Lô.

**Administrateurs et politiques** constituent une troisième catégorie commode de regroupement. Héritière de la tradition de stabilité et de dévouement aux institutions constituée tout au long du XIX<sup>ème</sup> siècle, la haute administration de la Troisième République a trouvé une place de choix dans les inspections générales et tout naturellement dans celle de l'agriculture. C'est ainsi que l'on rencontre, dans des trajectoires professionnelles parfaitement contrôlées, des hauts fonctionnaires qui, avec le titre d'inspecteur général de l'agriculture, peuvent prétendre à la fonction prestigieuse de directeur de l'agriculture: d'E. de MONNY de MORNAY à LEFEBVRE DE SAINTE MARIE, d'E. TISSERAND à L. VASSILIERE, JM. LESAGE, ou C. BRASART. Le parcours d'Eugène TISSERAND mérite d'être rappelé pour son caractère exemplaire d'une pratique administrative solidement ancrée : cet ancien élève de l'institut agronomique de Versailles intègre l'administration dès le début du Second Empire; il est chargé de créer des exploitations agricoles dans des zones marécageuses de Sologne et des Landes, de mettre en valeur des terres incultes, y réussit parfaitement et devient directeur des établissements agricoles de la Couronne en 1867, inspecteur général en 1871, sous-directeur de l'agriculture en 1875 tout en devenant professeur d'économie rurale à l'Ecole centrale des arts et manufactures en 1877. En 1878, il devient directeur de l'agriculture et le restera jusqu'en 1896. Après sa retraite, et jusqu'en 1915, il présidera un nombre considérable de conseils et commissions. En 1884 il est nommé conseiller d'Etat, et conseiller maître à la Cour des comptes en 1900. Dans la même veine, JM. LESAGE, entré comme rédacteur stagiaire au cabinet du directeur de l'agriculture en 1897, franchit tous les échelons de la hiérarchie

administrative, devient inspecteur général en 1919 et directeur de l'agriculture de 1921 à sa retraite en 1934. La revue serait incomplète si on ne signalait pas le parcours politique de certains inspecteurs généraux de l'agriculture qui font des carrières de sénateurs, députés ou ministres, tels Edouard PRILLIEUX, Charles DELONCLE, Adrien DARIAC ou Emile CASSEZ.

Pour terminer sur une note triviale, que sait-on de leur condition matérielle? Depuis COURTELINE, il est de bon ton de dauber sur messieurs les ronds de cuir et sur les perspectives lointaines de promotion au rang de sous-chef de bureau... Les inspecteurs généraux de l'agriculture perçoivent des traitements qui les mettent sur le même pied qu'un sous-directeur ou un directeur de ministère en début de carrière, soit de l'ordre de 8000 à 11000F par an avant la Première guerre mondiale<sup>3</sup>. En 1930, un inspecteur général termine sa carrière en 1<sup>ère</sup> classe à 68000F, alors qu'un professeur de l'institut national agronomique s'arrête à 45000F. L'examen des budgets du ministère de l'agriculture montre que les indemnités de tournées s'élèvent, forfaitairement, à un peu moins de 50% du traitement "soumis à retenue". Au total, une position en vue, comparée à celle d'un PDA dont le traitement, en 1912, culmine à 6000F.

En restructurant profondément le dispositif d'inspection, la réforme de 1959 va bouleverser complètement cet ordonnancement : la constitution d'un grade d'ingénieur général de l'agriculture qui couronne la carrière dans le corps d'ingénieur des services agricoles entraîne un positionnement différent de l'inspection générale qui s'ouvre alors largement aux administrateurs, issus de l'école nationale d'administration (ENA) ou non, et à l'expérience acquise en dehors de l'agriculture.

Edgar LEBLANC  
Inspecteur général de l'agriculture

---

<sup>3</sup> Arrêté du 20 octobre 1898.

# **MISSIONS ET ACTIVITES DE L'ANNEE 2001**

---

# INSPECTION – CONTRÔLE – AUDIT

## ACTIVITES DE LA COMMISSION « INSPECTION ET CONTRÔLE »

*La commission « inspection et contrôle », constituée au début de l'année 2001, a pour rôle principal de mettre en commun les expériences, d'harmoniser les pratiques, et d'améliorer l'efficacité de l'inspection générale de l'agriculture sur ce qui constitue, d'une certaine manière, son « cœur de métier » : la fonction d'inspection et de contrôle.*

*Celle-ci s'exerce à ce jour principalement dans deux domaines :*

- le contrôle de l'utilisation des fonds communautaires, que ce soit au titre du fonds européen d'orientation garantie agricole FEOGA-garantie ou du FEOGA-Orientation et de l'instrument financier d'orientation de la pêche (IFOP);*
- l'inspection des structures territoriales du ministère de l'agriculture et de la pêche.*

*Dans ces deux domaines, des modifications importantes sont intervenues au cours de l'année 2001.*

*S'agissant du FEOGA-Garantie, la mise en place, dans le cadre du comité permanent de coordination des inspections, d'un « service d'audit », disposant de référentiels mis à jour et faisant appel à des inspecteurs ayant reçu une formation spécifique, a répondu aux exigences de professionnalisation des contrôles et d'organisation de leur fonctionnement selon les normes internationales de l'audit. L'intégration progressive dans ce nouveau cadre de fonctionnement des missions pré-existantes (système intégré de gestion et de contrôle, identification permanente et généralisée), le développement des contrôles sur les organisations de producteurs du secteur « fruits & légumes », la conception et l'expérimentation des contrôles portant sur le règlement de développement rural (RDR) ont été menés à bien au cours de l'exercice.*

*Si ces missions d'audit sont réalisées dans le cadre collégial du COPERCI, tout comme les contrôles relevant du FEOGA-Orientation et de l'IFOP assurés sous les auspices de la commission interministérielle de coordination des contrôles-fonds structurels, conjointement avec d'autres corps d'inspection générale, les échanges périodiques d'informations et de méthodes au sein de la commission « inspections et contrôles » ont permis aux membres de l'inspection générale de l'agriculture de mieux connaître les enjeux et les moyens d'opérations réalisées au titre de règlements communautaires différents. Cette mutualisation des pratiques sera particulièrement utile lors de l'entrée en régime de croisière*

*des contrôles sur le RDR, hier financé par le FEOGA-Orientation, aujourd'hui par le FEOGA-Garantie.*

*Accessoirement, cette vision globale a permis de réaliser un bilan quantifié, département par département, des contrôles de toutes natures, nationaux ou communautaires, réalisés en 1999. Ce bilan a été utile pour la détermination des départements où les contrôles devaient être programmés en 2001.*

*L'inspection d'ensemble des services déconcentrés est entrée en 2001 dans une phase de pleine croisière. Pour approfondir les investigations sur les aspects administratifs et budgétaires, à la demande de la direction générale de l'administration, l'inspection générale de l'agriculture a mis au point un programme spécifique, intervenant en complémentarité avec l'inspection d'ensemble. Les champs couverts par cette inspection administrative et budgétaire concernent les questions mobilières et immobilières, l'informatique, la gestion budgétaire et comptable, certaines procédures administratives et les questions juridiques et contentieuses. C'est dans le cadre de la commission « inspections et contrôles » qu'ont été élaborés le guide de procédures, le questionnaire et les référentiels nécessaires à la mise en œuvre d'une phase d'expérimentation d'une part, puis après cinq ou six inspections-tests, du programme définitif d'autre part. Le bilan de ces inspections administratives et budgétaires est présenté par ailleurs dans ce rapport.*

*Toujours au titre de l'expérimentation de procédures nouvelles, la commission a suivi le travail réalisé pour mettre au point un outil d'audit et de conseil sur la gestion administrative et financière des chambres d'agriculture. Testé sur un ou deux établissements consulaires en 2001, ce référentiel pourra être utilisé pour d'autres missions ultérieures.*

*Dans le cadre de son rôle en matière de formation, la commission a organisé des présentations de dispositions législatives nouvelles, comme la loi du 12 avril 2000 sur les relations entre l'administration et les usagers, ou encore le nouveau code des marchés publics.*

*Enfin, bien que cette mission ait relevé d'une autre approche que celle, stricto sensu, de l'inspection et du contrôle, la commission a suivi l'avancée de l'audit de la direction des exploitations de la politique sociale et de l'emploi, mené par l'inspection générale de l'agriculture et décrit ci-après dans ce rapport.*

**L'INSPECTION D'ENSEMBLE DES SERVICES DECONCENTRES DU MINISTERE  
DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE**

**Mission**

L'inspection d'ensemble des services déconcentrés (direction régionale de l'agriculture et de la forêt et direction départementale de l'agriculture et de la forêt), prévue par le plan pluriannuel de modernisation du ministère, a été mise en place en 2000, année d'expérimentation et de rodage du dispositif. Au cours de l'année 2001, vingt-quatre structures (3 DRAF et 1 DAF d'outre-mer, 20 DDAF) ont été inspectées<sup>4</sup>. Ces inspections sont réalisées dans le cadre du COPERCI.

Un comité de pilotage, composé d'un représentant de chacun des corps du COPERCI, a été constitué : Michel BOUVIER (CGV), Jean CARLOTTI (CGGREF), Jean-Claude GIRAUD (CGA), et Jean-François MERLE (IGA). Le secrétariat permanent est assuré par Alain ESCALIERE, chargé de mission à l'inspection générale de l'agriculture. L'animation de ce comité de pilotage est assurée, à tour de rôle, par chacun de ses membres, en fonction de la rotation de la présidence du COPERCI.

**Composition**

Ont participé aux missions de l'année 2001, au titre de l'inspection générale de l'agriculture : Olivier BETH, Pierre-Gérard CAILLY, Henry DELISLE, Guy DEVAUGERME, Gérard DUSART, Guy GEOFFROY, Edgar LEBLANC, René MABIT, Sylviane TETART, Yves VAN HAECKE, Françoise VERLIAC, René ZAKINE, *inspecteurs généraux*, Annie BENAROUS, Jean-Marie TRAVERS, *inspecteurs*, Jacques CHATELAIN, *chargé de mission à l'Inspection générale de l'agriculture*.

Le dispositif expérimenté pendant l'année 2000 a relativement peu évolué au cours de l'année 2001. Quelques aménagements et compléments ont été apportés au guide des procédures, afin, notamment, de souligner l'importance du dispositif de cadrage préalable à la mission sur place et devant déboucher sur l'établissement d'un « pré-diagnostic », et de fixer les règles devant présider aux entretiens avec des personnes ou des institutions extérieures à l'administration (chambres d'agriculture, élus, etc.).

La principale innovation réside dans l'organisation de deux missions spécifiques préalables, dans des domaines sensibles non couverts par les inspections sectorielles

<sup>4</sup> DRAF de Limousin, PACA, Pays-de-Loire, DAF de Guadeloupe, DDAF du Loiret, Rhône, Doubs, Ardennes, Corrèze, Loir-et-Cher, Alpes-Maritimes, Isère, Hérault, Landes, Sarthe, Jura, Mayenne, Cher, Haute-Saône, Aude, Dordogne, Maine-et-Loire, Pyrénées-Atlantiques et Haute-Savoie.

existantes, celui de l'ingénierie publique (confié au conseil général du génie rural, des eaux et des forêts) et celui des questions administratives et budgétaires (confié à l'inspection générale de l'agriculture, et présenté par ailleurs dans le présent rapport d'activité).

Après un an et demi de mise en œuvre, plusieurs constats d'ensemble peuvent être portés sur ces inspections :

1°) la nécessité d'une plus grande préparation des missions à travers la phase de pré-diagnostic, pour identifier préalablement à la visite sur place les sujets méritant une investigation plus approfondie : les indications – encore trop peu nombreuses – fournies par les directions d'administration centrale, l'exploitation des rapports existants du COPERCI, les informations apportées par l'ingénieur général chargé d'inspection interrégionale et le contrôleur général vétérinaire chargé de mission permanente d'inspection interrégionale devraient permettre d'améliorer la formalisation de cette phase essentielle de la mission ;

2°) les délais de production des rapports restent trop importants, même si la phase de restitution sur place permet souvent de faire passer les principaux messages et s'il a été constaté qu'à partir de ces indications, les DDAF ou DRAF mettent en œuvre certaines des préconisations sans attendre la diffusion du rapport. Un effort particulier devra également être entrepris pour que les recommandations soient moins disparates, davantage centrées sur l'essentiel et directement opérationnelles.

Pour améliorer le dispositif, indépendamment des deux sessions de formation réalisées au cours de l'année 2001, pour « professionnaliser » le dispositif et intégrer les nouveaux arrivants dans les corps d'inspection, la commission des inspections du COPERCI a entrepris une adaptation des outils méthodologiques<sup>5</sup> (Guide de procédures, questionnaire d'entretiens) et la rédaction de recommandations complémentaires sur la conduite des missions, la rédaction des recommandations ou l'approfondissement de certains champs jusqu'ici insuffisamment traités.

Enfin, le suivi des recommandations, tant au niveau de l'administration centrale qu'au niveau des structures auditées, commence à se mettre en œuvre : les directions d'administration centrale communiquent désormais presque systématiquement au COPERCI les indications qu'elles retirent des rapports, et les IGIR ont élaboré une grille type permettant de dresser le bilan, un an après l'inspection d'ensemble, des suites apportées.

---

<sup>5</sup> Cette adaptation est, en particulier, rendue nécessaire par la création de directions départementales autonomes des services vétérinaires.

**L'INSPECTION ADMINISTRATIVE ET BUDGETAIRE DES DRAF ET DDAF**

**Mission**

À l'occasion d'une réunion semestrielle de bilan sur les inspections d'ensemble des services déconcentrés, en septembre 2000, la direction générale de l'administration a exprimé le souhait que l'inspection générale de l'agriculture prenne en charge un travail d'investigation plus approfondi sur les questions budgétaires et administratives qui, jusqu'ici, ne faisaient pas l'objet de vérifications systématiques et spécialisées, hormis lorsque des situations délicates étaient signalées.

L'IGA a donc entrepris de concevoir un référentiel, avec une triple préoccupation :

- qu'il soit le plus simple possible d'utilisation, pour ne pas mobiliser les services déconcentrés déjà fortement sollicités, et ne pas nécessiter plus d'une ou deux journées de mission sur place ;
- qu'il s'intègre complètement dans la démarche de l'inspection d'ensemble, afin d'en constituer un module d'approfondissement, et non un démembrement, débouchant sur une logique d'inspection supplémentaire ;
- qu'il s'inscrive au plus près dans la démarche de diagnostic et de conseil, dans un domaine où il existe, à côté de normes précises, beaucoup de marges potentielles pour améliorer les pratiques et l'efficacité du dispositif.

Après une phase d'expérimentation portant sur cinq structures (DDAF des Alpes-Maritimes, de l'Isère, des Landes, de la Sarthe et DRAF de Provence-Alpes-Côte d'Azur), une réunion de validation de la démarche et du référentiel a eu lieu en juin 2001, avec le COPERCI, la DGA, des représentants des groupements des DDAF, des DRAF et des chefs de SAG. Une nouvelle mouture du guide de procédures et du questionnaire a été réalisée après cette étape, tenant compte des observations formulées et permettant au dispositif d'entrer dans une phase active de réalisation.

**Composition**

Le guide de procédures et le questionnaire ont été mis au point par une équipe constituée de Guy DEVAUGERMÉ, Dominique FABRE, Jean-François MERLE et Sylviane TETART. Ont en outre participé aux inspections administratives et budgétaires : Olivier BETH, Henry DELISLE, Gérard DUSART, Guy GEOFFROY, Yves VAN HAECKE, Françoise VERLIAC, René ZAKINE, inspecteurs généraux, Annie BENAROUS et Jean-Marie TRAVERS, inspecteurs, Jacques CHATELAIN, chargé de mission à l'inspection générale de l'agriculture.

## Analyse des missions

Les services déconcentrés inspectés au cours du second semestre 2001 étaient, conformément aux principes retenus, ceux figurant au programme des inspections d'ensemble : DDAF de l'Aude, du Cher, de la Dordogne, de la Haute-Saône, de la Haute-Savoie, du Jura, du Maine-et-Loire, de la Mayenne, des Pyrénées-Atlantiques, de Guadeloupe, ainsi que la DRAF des Pays-de-Loire.

La démarche employée consistait à adresser un mois ou six semaines – sauf exception – avant la mission d'inspection d'ensemble, un questionnaire simple et détaillé au directeur et au chef de service des affaires générales, en leur demandant de le retourner complété à l'IGA. Volumineux en apparence, le questionnaire est en réalité conçu pour pouvoir être renseigné très simplement, par « oui » ou par « non », ou par des données chiffrées. Il fait appel à des éléments disponibles et familiers aux chefs de SAG et ne nécessite pas – en principe – de recherches ou d'élaborations particulières (sauf en ce qui concerne les statistiques relatives aux contentieux). D'ailleurs, la plupart des chefs de SAG interrogés sont convenus que deux demi-journées, trois au plus, leur avaient été nécessaires pour compléter le questionnaire, qui peut être reçu, renseigné et renvoyé par courrier électronique.

Après analyse du questionnaire, et avant la mission d'inspection d'ensemble, une mission de l'IGA, composée de l'inspecteur participant à l'inspection d'ensemble et d'un autre collègue, se rend une journée sur place pour discuter avec le chef de SAG, ses collaborateurs, le responsable du service informatique ou le DDAF de points méritant approfondissement, pour procéder à des vérifications documentaires (analyse de dossiers, de factures, des ordres de mission, etc.) et pour rencontrer d'autres interlocuteurs, comme le Trésorier-Payeur général, par exemple. À l'issue de cette visite, un bref rapport est rédigé, communiqué au DDAF et au chef de SAG, ainsi qu'à la mission d'inspection d'ensemble, pour être examiné de façon contradictoire à l'occasion de l'inspection d'ensemble. Les principales conclusions de ce rapport sont insérées dans le compte rendu de l'inspection d'ensemble, et sa version révisée, après contradiction, peut très utilement y être jointe en annexe.

Les principaux champs d'investigation couverts par cette inspection administrative et budgétaire sont :

- les aspects logistiques : affaires immobilières (statut, entretien, densité et qualité d'occupation, sécurité), le parc automobile (gestion, utilisation, coût), l'équipement en mobilier et matériel de reprographie, etc. ;
- l'informatique et le réseau téléphonique : qualité et densité de l'équipement, respect des procédures, coût de l'équipement, de l'entretien et de la formation, sécurité et habilitations, etc. ;
- le budget et la comptabilité : modalités d'élaboration et de suivi (tableaux de bord), procédures internes de contrôle en matière d'engagements, d'achats ou de frais de déplacements, par exemple, relations avec le comptable (nombre et motifs des rejets ou des visas différés), interventions du SAG, au-delà du budget de fonctionnement, sur les autres budgets gérés par la DDAF ou la DRAF... ;
- la gestion du personnel : procédures d'information et suivi sur les absences, les congés, les horaires, procédures et mise en œuvre de la notation, des avancements et des primes, fonctionnement des institutions représentatives et relations sociales, personnels vacataires et sous statut particulier, etc. ;

- l'administration générale et les procédures contentieuses : qualité et organisation de l'accueil, physique et téléphonique, suivi et délais du courrier, procédures de délégation de signature, d'information sur les nouvelles règles, de veille juridique, suivi des contentieux.

Dans chaque domaine, le questionnaire et les vérifications ultérieures se concentrent sur des faits : connaissance et application des normes en vigueur, existence et diffusion d'outils de gestion propres à la structure, rôle du SAG dans la gestion d'ensemble de la DDAF au-delà des seuls aspects d'intendance, etc. L'inspection administrative et budgétaire n'intervient aucunement dans les questions de management et de relations inter-services : c'est en ce sens qu'elle est complémentaire de l'inspection d'ensemble, à laquelle elle apporte, dans un domaine particulier, des éléments factuels et vérifiés.

Dans les secteurs pour lesquels il n'existe pas de normes juridiques opposables (par exemple : coût d'entretien et de fonctionnement des locaux), l'objectif de la mission est d'examiner les outils de maîtrise et de suivi dont dispose la structure, et les modalités d'appropriation collective qui en sont faites. Le questionnaire est conçu pour être utilisé, le cas échéant, comme support d'alimentation d'une base de données. Enfin, dans la démarche générale de diagnostic et de conseil, les exemples recueillis peuvent permettre une diffusion des bonnes pratiques et des innovations les plus significatives. La direction générale de l'administration a indiqué qu'elle envisageait, sur son site Intranet, d'utiliser en ce sens les rapports produits par l'IGA.

### **Conclusions**

Les quinze inspections administratives et budgétaires réalisées au cours de l'exercice 2001 ont permis de mettre en lumière, au-delà des spécificités de chaque structure, des tendances communes, qui sont résumées ci-après.

La sécurité sous toutes ses formes, en premier lieu, devrait faire l'objet d'une attention plus systématique : la régularité et la participation aux exercices d'évacuation ne sont pas suffisamment observées, la mise en place de détecteurs, de grilles ou de systèmes d'alarme, là où c'est nécessaire, devraient constituer des priorités du point de vue des travaux, trop peu de services informatiques disposent d'armoires ignifugées de conservation des logiciels, des manuels et des sauvegardes, dont la mise en sécurité se fait souvent dans des conditions très empiriques (au domicile du RSI, par exemple). Ces questions sont suffisamment importantes pour être prises en compte préventivement et de manière régulière.

Les services n'ont pas toujours une connaissance suffisante des propriétés affectées au ministère de l'agriculture. Dans près d'un tiers des cas, ils ne disposent pas de la totalité du tableau général des propriétés de l'État (TGPE). Lorsque c'est le cas, ils ont du mal à obtenir des services fiscaux les changements d'affectation, voire les procédures de cession qui permettraient à la fois de clarifier la situation juridique de ces immeubles et d'en assurer une valorisation appropriée. Il ne serait pas inutile que la DGA procède à une analyse plus générale de la situation des services dans chaque département, définisse des orientations et assure, en cas de besoin, les interventions nécessaires auprès des services fiscaux.

La formalisation des procédures de mise à disposition, qu'il s'agisse de locaux ou de personnels, est parfois insuffisante : c'est le cas dans certains départements pour des locaux de l'administration mis à disposition d'associations, sans convention ni contrepartie financière adéquate ; dans d'autres cas, des agents du département ou d'autres organismes travaillent

dans les services de l'Etat sans support juridique approprié. Il importe de rappeler à chaque inspection la nécessité d'une régularisation très rapide, qui devra être vérifiée par l'IGIR à sa plus prochaine visite, de ces situations anormales.

Certaines procédures sont méconnues, ou observées de façon essentiellement formelle, sans que leur utilité ne soit véritablement intégrée : par exemple, la plupart des SAG rencontrés disaient ignorer la procédure consistant à solliciter l'autorisation de la commission interministérielle des matériels d'imprimerie et de reproduction (CIMIR) pour l'acquisition de copieurs d'un débit supérieur à 49 copies/minute, alors même que la circulaire et le modèle de dossier d'autorisation figurent sur l'Intranet de la DGA<sup>6</sup> ; le livre d'inventaire, lorsqu'il existe, n'est jamais vérifié et les matériels ou mobiliers ne sont que très exceptionnellement estampillés ; les carnets de bord automobiles sont rarement rapprochés, lorsqu'ils sont contrôlés, des ordres de mission ou des relevés des fournisseurs de carburant ; la vérification de l'assurance que doivent souscrire les agents qui sont appelés à utiliser leur véhicule personnel pour des motifs professionnels doit être annuelle et systématique. Une action de rappel de l'intérêt de ces procédures, et surtout de la manière de les utiliser avantageusement pour une gestion dynamique des moyens de la structure, serait la bienvenue.

Enfin, et d'une façon plus générale, les chefs de SAG n'ont pas toujours la disponibilité ou les effectifs nécessaires pour jouer un rôle global de « contrôle de gestion » ou de « secrétariat général » pour l'ensemble de la structure : ainsi, par exemple, en matière comptable, le passage successif par les services techniques et le SAG – pour l'établissement des mandats – apporte peu de valeur ajoutée en matière de vérification budgétaire et comptable, ou de contrôle de régularité ; d'ailleurs, le SAG se sent généralement peu concerné par les observations de la Trésorerie générale sur les dossiers qui ne concernent pas directement le fonctionnement de la DDAF ou de la DRAF. Davantage de mutualisation des outils de gestion que chaque chef de SAG essaie de mettre au point de son côté, tâche valorisante mais consommatrice de temps, permettraient certainement de rendre à l'ensemble des acteurs une plus grande facilité d'intervention.

---

<sup>6</sup> Il est vrai que le non-respect de cette circulaire du Premier ministre (dont le dernier rappel date de 1997) n'a jamais non plus entraîné d'observation de la part du payeur dans les cas qui ont été relevés.

---

**AUDIT DE LA DIRECTION DES EXPLOITATIONS,  
DE LA POLITIQUE SOCIALE ET DE L'EMPLOI**

**Lettre de mission**

Par lettre du 7 mars 2001, le directeur des exploitations, de la politique sociale et de l'emploi a sollicité l'Inspection générale de l'agriculture pour conduire un audit de sa direction (DEPSE). Les deux principaux objectifs de cet audit étaient de « *vérifier si les objectifs poursuivis à travers [la] réforme* » des structures de la DEPSE intervenue en 1999 « *ont été atteints* » et d' « *expertiser l'adéquation entre l'organisation et les moyens au regard des missions confiées par le Ministre à cette direction* ».

L'exercice consistant à auditer une direction d'administration centrale est sans précédent. Comme toute démarche innovante, elle a suscité du scepticisme, parfois de la crainte, mais aussi au fur et à mesure de l'avancée des travaux, de l'intérêt. S'agissant d'une procédure expérimentale, il a fallu à la fois construire une méthodologie, la valider et la mettre en œuvre. Le défi à relever valait donc autant pour l'équipe d'audit que pour la direction auditée.

**L'équipe d'audit**

Pierre-Gérard CAILLY,  
Guy GEOFFROY,  
René MABIT,  
Jean-François MERLE,  
Sylviane TETART,  
Françoise VERLIAC,  
*Inspecteurs généraux de l'agriculture*

Après plus de dix années d'assez grande stabilité, la DEPSE a connu, entre 1998 et 2000, d'importants changements touchant à ses missions, à son organisation et à ses structures internes, à sa direction et à ses conditions matérielles de fonctionnement. Au plan des missions, en particulier, elle est passée d'une position essentiellement technique, et relativement périphérique par rapport au cœur de compétences de l'action du ministère de l'agriculture et de la pêche, à une situation centrale, en charge de la coordination des politiques de développement rural - le « deuxième pilier » de la politique agricole commune -, et de la mise en œuvre du contrat territorial d'exploitation – l'outil privilégié de la nouvelle politique agricole nationale.

Pour les agents de la DEPSE, ces changements ont induit d'importantes mutations culturelles : au plan des politiques communautaires, passage d'une approche « FEOGA-Orientation », plus qualitative et centrée sur des projets inscrits dans leur dimension territoriale, à une réglementation « FEOGA-Garantie », plus quantitative et déterminée par des systèmes de dimension nationale ; au plan interne, la responsabilité de nouvelles missions à forte implication politique a confronté les services à une dimension temporelle qu'ils n'avaient jusqu'ici connue que de façon très ponctuelle, le temps des décideurs politiques, différent de celui de l'élaboration administrative.

Ces changements sont intervenus dans un contexte de réforme des structures administratives, sans articulation logique directe avec les nouvelles missions confiées à la direction. Il a donc fallu, pour la DEPSE, à la fois gérer la prise en charge de ces nouvelles missions et la mise en œuvre des réorganisations induites par la suppression de deux sous-directions et de sept bureaux. Parallèlement, le nouveau directeur a souhaité développer une synergie jusque là extrêmement réduite entre les deux secteurs de la DEPSE « juxtaposés » par la précédente réforme de 1987, celui des exploitations, à dominante économique, et celui de la politique sociale et de l'emploi. Le regroupement des deux entités sur le même site, à la faveur de la réforme des structures administratives, a été la manifestation la plus tangible de cette volonté de susciter une approche plus transversale des missions de la DEPSE.

Au cours des trois années 1998, 1999 et 2000, ces différents changements, importants pour le vécu quotidien des agents, ont résulté de logiques politiques différentes et dépourvues de véritable articulation entre elles. Le plus significatif, de ce point de vue, est la réforme de l'administration centrale, dont le décret est paru en juillet 1999, une semaine avant la promulgation de la loi d'orientation agricole, et qui intègre les nouvelles missions résultant de la loi sans modifier en rien l'organisation des structures administratives telle qu'elle avait été conçue préalablement, lorsqu'il s'agissait simplement de fusionner les deux sous-directions à vocation économique de la DEPSE. Alors même que le contrat territorial d'exploitation et le développement de la multifonctionnalité de l'agriculture sont présentés comme les deux réorientations majeures de la politique agricole française, il ne s'en déduit aucune conséquence – hormis l'adjonction du mot « contrat territorial d'exploitation » dans l'intitulé d'un des bureaux de la DEPSE – ni au plan de l'administration centrale, ni dans les relations entre l'administration centrale et les services déconcentrés.

C'est donc peu dire que ces mutations, qui n'étaient pourtant pas sans lien les unes avec les autres, n'ont pas été d'une grande lisibilité, quant à leur cohérence interne, pour les agents qui en étaient à la fois les sujets et les acteurs. Le nouveau directeur s'est efforcé, dès sa prise de fonctions, d'impulser une démarche plus participative, invitant tous les chefs de bureau et leurs agents à réfléchir à la définition des objectifs, à l'organisation de la direction, à la recherche de plus grandes synergies internes. Le télescopage entre cette réflexion et la préparation de la loi d'orientation agricole, d'une part, le délai entre l'aboutissement de cette démarche (juillet 1998) et la parution du décret sur la réforme de l'administration centrale (juillet 1999) d'autre part, ont été porteurs de confusion et de désillusions.

Au cours du deuxième semestre de l'année 1999, les répercussions des changements à la fois collectifs et individuels, matériels et professionnels sont à leur amplitude maximale. Pour tenter de redonner du sens et de la cohérence à la conduite des mutations en cours, le directeur et l'équipe de direction de la DEPSE prévoient l'organisation, dans le courant de l'année 2000, de séminaires par sous-direction conclus, en fin d'année, par un séminaire de l'ensemble de la direction, préliminaire à l'élaboration d'un projet stratégique de la DEPSE.

C'est dans la phase qui a suivi ces séminaires internes qu'est intervenu, à la demande du directeur, le présent audit, conçu d'une part comme un bilan de la période précédente une fois les perspectives de la DEPSE stabilisées au plan de ses missions et de son organisation, et d'autre part, comme élément préalable à l'élaboration du projet stratégique déjà mentionné.

Cet audit a pu mesurer que les orientations retenues à l'issue des séminaires, tout comme certaines de celles annoncées par le directeur et l'équipe de direction depuis 1998, n'ont été que partiellement mises en œuvre, et de façon inégale selon les sous-directions. Les attentes des agents, en matière d'information, de transparence, de clarification des objectifs et des priorités, tout comme leur demande d'une meilleure régulation des urgences, demeurent aussi fortes, sinon davantage, qu'auparavant.

L'équipe d'audit considère que les difficultés rencontrées, dans cette entreprise de conduite des changements majeurs que la DEPSE a connus entre 1998 et 2001, tiennent pour l'essentiel à l'insuffisante formalisation de la gestion temporelle des objectifs internes à la direction, et d'autre part à l'absence de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre de ces objectifs. Pour y remédier, elle a formulé des recommandations dont il appartient au directeur, destinataire des conclusions de la mission, de décider celles qu'il souhaite retenir.

---

<p><b>CONTRÔLES COMMUNAUTAIRES</b></p>
--

**AIDES FINANCEES PAR LE FEOGA GARANTIE : FONCTIONNEMENT DE LA  
CICC ET RÔLE DE L'IGA**

La commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC) a été créée par décret du 27 avril 1981, pour coordonner les contrôles exercés sur les entreprises agricoles, agroalimentaires ou industrielles bénéficiant d'aides financières communautaires issues du FEOGA – section garantie – . Son organisation a été rénovée par le décret du 10 mai 1996.

En effet, plusieurs services de l'Etat (ministère chargé de l'économie et des finances : direction générale des douanes et direction générale de la concurrence, de la consommation, et de la répression des fraudes, ministère chargé de l'agriculture : services déconcentrés) ou de ses établissements publics (offices agricoles) ont compétence pour assurer les contrôles préalables ou postérieurs au paiement des aides, prévus par la réglementation communautaire.

Il est donc important que leur action soit coordonnée par un organe de concertation chargé :

- de définir une politique générale de contrôle cohérente, fondée notamment sur l'analyse des risques, et d'en suivre l'application,
- de prévenir les éventuelles insuffisances de contrôles, comme d'ailleurs les doublons inutiles et mal perçus par les activités économiques contrôlées,
- d'assurer un suivi attentif des suites, c'est à dire des sanctions financières, de l'assistance mutuelle entre Etats membres et autorités communautaires, ou du signalement des infractions graves etc...

Toutes les directions d'administration centrale intervenant, à un titre quelconque, dans ces contrôles, participent à la CICC, qu'il s'agisse des directions du ministère de l'économie et des finances (direction du budget, direction générale des douanes et des droits indirects, direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, direction des relations économiques extérieures) ou des directions du ministère de l'agriculture et de la pêche (direction des politiques économique et internationale, direction des pêches maritimes et de l'aquaculture, direction générale de l'alimentation, direction des affaires financières). Les organismes payeurs (offices agricoles) sont invités à participer aux réunions qui les concernent.

Par le texte même du décret, son président est un inspecteur général des finances, désigné par le Ministre chargé de l'Economie et des Finances (actuellement M. François CAILLETEAU),

et son vice-président est un inspecteur général de l'agriculture, désigné par le Ministre chargé de l'Agriculture (actuellement M. Claude BERNET).

En 2001, la CICC a tenu 10 réunions de son bureau et environ 20 réunions de ses formations spécialisées ou de ses groupes de travail (application du règlement UE n° 4045/89, SIGC, vitivinicole, intentionnalité etc ).

L'inspection générale de l'agriculture, et plus généralement les corps d'inspection regroupés au sein du COPERCI, apportent à la CICC leur connaissance des procédures d'aides du FEOGA-garantie, acquise notamment dans leurs fonctions d'audit interne (service d'audit) ou d'audit triennal des conditions d'agrément des organismes payeurs (au sens du Règlement UE n° 1663/95).

## **LE SERVICE D'AUDIT INTERNE FEOGA GARANTIE : UN AUDIT AUX NORMES INTERNATIONALES**

### **L'audit interne : un facteur de qualité des procédures**

La politique agricole commune engage 40% du Budget de l'Union européenne, soit environ 40 milliards d'€ par an. Compte tenu de l'importance de son agriculture, la France bénéficie de 23% environ de ces dépenses, soit 9,7 milliards d'€, ce qui en fait le premier attributaire, loin devant l'Allemagne (15% environ).

Le droit communautaire<sup>7</sup> soumet à audit interne toute procédure d'instruction et de contrôle des aides du FEOGA section garantie. L'objectif est de favoriser la qualité de ces procédures notamment en prévenant, dans tous les organismes payeurs, d'éventuelles insuffisances de contrôles.

Plusieurs lettres de mission ministérielles ont confié aux corps de contrôle du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, les différents aspects de cette mission d'audit :

- l'audit des procédures d'aides directes aux producteurs agricoles, gérées dans le cadre du Système intégré de gestion et de contrôle (SIGC), en 1993, lors de la réforme de la Politique agricole commune,
- celui de l'identification permanente et généralisée des bovins (IPG), depuis 1998,

auxquels s'ajoutent deux activités nouvelles :

- l'audit des procédures d'aides au développement rural (issues de l'Accord de BERLIN), en 2001,
- et celui des programmes opérationnels fruits et légumes, en 2001.

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

Le comité permanent de coordination des inspections a décidé, le 5 avril 2001, de structurer en un seul service, fonctionnant conformément aux normes internationales de l'audit<sup>8</sup>, l'ensemble de ces activités d'audit. Il s'agit, pour le COPERCI, de mettre en commun les moyens et les énergies pour atteindre plus aisément le standard requis par les normes internationales de l'audit.

Le service, organisé en 4 branches correspondant aux activités d'audit énoncées plus haut, comprend aujourd'hui 38 auditeurs, dont

---

<sup>7</sup> en l'occurrence le Règlement 1663 de 1995

<sup>8</sup> plus particulièrement aux normes de l'INTOSAI, organisation internationale des institutions suprêmes d'audit public

- 12 ingénieurs généraux d'agronomie
- 11 inspecteurs généraux de l'agriculture et chargés de mission à l'IGA
- 8 ingénieurs généraux du génie rural, des eaux et des forêts
- 7 contrôleurs généraux des services vétérinaires

Ces auditeurs prennent un engagement moral de rester 3 ans dans le service et d'accomplir au moins 3 missions par an<sup>9</sup>.

Le SAI est placé sous la responsabilité directe des 4 chefs de corps, et est animé par une équipe composée d'un directeur d'audit par branche (Pierre RACCURT – SIGC - , Yves BERTIN – IPG - , Jacques MORDANT – RDR – et Paul DESGRANGES – POFL -), et coordonnée par Claude BERNET .

### **Le service rendu aux auditeurs : formation, animation, suivi**

Le service d'audit est constitué de membres des corps d'inspection, c'est à dire de fonctionnaires expérimentés, mais les normes de l'audit impliquent néanmoins de suivre leur activité et de leur assurer en continu des ressources de formation et d'information.

#### **a- les manuels d'audit**

Les 4 manuels d'audit de base (SIGC, IPG, Programmes opérationnels fruits et légumes, règlement développement rural) ont été édités entre avril et octobre 2001.

Ces manuels comprennent, outre un rappel des principes et des normes de l'audit, et une documentation juridique de base, des questionnaires d'audit permettant une conduite relativement homogène des audits. Sont notamment mises en lumière les « questions clé », qu'il est demandé aux auditeurs de poser en toutes circonstances (ex : questions sur la sécurité informatique dans l'audit SIGC , ou sur la prévention des double financements en ce qui concerne les aides du RDR, etc).

L'évolution rapide du contexte réglementaire et des objectifs de l'audit conduit à retoucher souvent le contenu des manuels (ainsi, le manuel SIGC, sorti en mai, a été modifié dès juillet).

Les manuels d'audit sont assortis de modèles de rapports, sans caractère obligatoire, mais facilitant la tâche des auditeurs.

#### **b- la formation des auditeurs**

Conformément aux normes internationales de l'audit, les auditeurs bénéficient d'un courant permanent de formation continue : depuis mai 2001, 4 sessions ont été organisées :

- formation de base à l'audit dans le cadre du FEOGA garantie (obligatoire, 15 heures, 2 sessions en mai et en septembre),
- les différents régimes d'aides du SIGC (optionnelle, 3 heures, juin),

---

<sup>9</sup> la montée en puissance de l'audit des procédures RDR conduira sans doute à une intensification du recrutement dans cette branche en 2002

- se servir du manuel d'audit SIGC et l'améliorer (optionnelle, 3 heures, 2 sessions septembre et novembre)
- la déclaration graphique des surfaces cultivées : travaux actuels de l'Office national interprofessionnel des céréales (optionnelle, 2 heures, novembre)

Au total 41 heures ont été dispensées, soit 23 heures ouvertes à chacun des auditeurs, l'objectif du service étant d'offrir au moins 50 heures de formation par an.

Sont par ailleurs en projet de courtes sessions d'information sur la prospective des procédures d'aides (avenir de la base de données nationales sur l'identification animale, écoconditionnalité, nouvelle OCM Fruits et légumes, etc).

### **c- la documentation**

Un fonds documentaire sur les aides a été créé en juin, au siège du COPERCI, rue de Vaugirard.

Les directeurs d'audit diffusent circulaires, résultats d'études et consignes, notamment par messagerie électronique.

### **d- la programmation et le suivi des travaux**

Les directeurs d'audit, qui se retrouvent toutes les 3 semaines, préparent et suivent la programmation des travaux.

Pour 2001, 20 départements auront été audités au titre du SIGC et de l'IPG, 8 au titre des Programmes opérationnels fruits et légumes, 3 DDAF et 2 directions régionales au titre de l'audit du RDR, qui conserve un caractère expérimental.

Le programme 2002 est en cours d'élaboration ; il ne portera pas seulement sur des services (centraux et départementaux), mais aussi sur des thèmes (ex : l'expertise des alertes IPG, la modulation, la nouvelle indemnité compensatoire de handicap naturel, etc...)

Les directeurs d'audit veillent aux délais de rendu des travaux (2 mois maximum y compris le temps nécessaire à la consultation des services audités) et à la révision systématique des rapports par un auditeur confirmé.

Ils devront dans l'avenir assurer le suivi des recommandations (concentré sur les plus importantes).

### **La coopération avec les services d'audit connexes**

La répartition des compétences entre les organismes payeurs des dépenses du FEOGA garantie et les services de l'Etat qui sont leurs délégataires exige que les services d'audit interne intervenant sur l'ensemble des « pistes d'audit » coopèrent étroitement ; c'est ainsi que le SAI du COPERCI a conclu en 2001 des conventions avec les services d'audit de l'Office national interprofessionnel des céréales, de l'Office national interprofessionnel des

viandes, de l'élevage et de l'aviculture, de l'Office national interprofessionnel des fruits, des légumes et de l'horticulture, de la Direction générale de la Comptabilité publique enfin du Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles, organisme payeur des dépenses du RDR.

La mise en œuvre de cette coopération a abouti, au delà de l'échange des méthodologies (manuels d'audit) et des résultats (rapports d'audit), à la programmation de missions conjointes en 2001 (Comptabilité publique) et en 2002 (ONIC-ONIOL, OFIVAL, ONIFLHOR).

**AUDIT DE CERTAINES PROCEDURES D'AIDE DU FEOGA-GARANTIE DANS  
LES QUATRE DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER**

Par lettre de mission interministérielle du 2 janvier 2001, le COPERCI et la mission d'audit et d'évaluation de la direction générale de la comptabilité publique se sont vu confier l'audit des conditions dans lesquelles sont instruites et contrôlées, dans les 4 départements d'outre-mer, les demandes de primes au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA), et les aides des articles 17 et 18 du règlement du programme d'actions spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des DOM (améliorations foncières et replantation de la canne à sucre, aide au rhum agricole).

Il s'agit, dans les deux cas, d'aides dont l'Etat, à travers ses services déconcentrés, directions départementales de l'agriculture et la forêt et trésoreries générales, est directement l'organisme payeur, et qui ont fait l'objet de corrections d'apurement récentes.

Par ailleurs, il a été demandé aux auditeurs d'examiner les difficultés du contrôle de la répercussion à l'utilisateur final des aides à l'approvisionnement en céréales et autres produits.

Cette mission a été effectuée de janvier à mars 2001 par deux équipes composées, la première de Guy GEOFFROY, inspecteur général de l'agriculture et Patrick LE BAIL, contrôleur général des services vétérinaires, la seconde de Yves BERTIN, contrôleur général des services vétérinaires, et Claude BERNET, inspecteur général de l'agriculture, chargé de la coordination de la mission. Les auditeurs du COPERCI ont travaillé sur place avec les inspecteurs principaux chargés des vérifications dans les trésoreries générales concernées.

La mission a remis en avril un diagnostic et un ensemble de préconisations pour chacun des départements, en insistant sur les travaux relatifs à l'identification permanente et généralisée (IPG) des bovins, et sur la nécessaire mise en œuvre des dispositions du Règlement n° 1663/95 sur l'agrément des organismes payeurs : manuels de procédures, listes de contrôle, traçabilité des interventions.

Elle a, d'autre part, souhaité qu'un plan de formation adapté soit mis en place pour les personnels affectés aux unités chargées des primes communautaires au sein des services d'économie agricole.

**PARTICIPATION A L'ORGANE DE CONCILIATION DU FONDS EUROPÉEN  
D'ORIENTATION ET DE GARANTIE AGRICOLES (FEOGA-Garantie).**

Lors de l'apurement des comptes annuels, la Commission européenne a le pouvoir de refuser de prendre à la charge du FEOGA-Garantie tout ou partie des dépenses faites par les états membres si elle considère (notamment suite aux contrôles sur place faits par ses services) que ces dépenses n'ont pas été faites conformément à la réglementation, en particulier du point de vue du contrôle des bénéficiaires.

Le fonctionnement de l'apurement a suscité de nombreuses remarques du parlement européen et de la cour des comptes européenne et provoqué des litiges croissants avec les états membres, qui n'avaient d'autre voie de recours que de saisir la Cour de Justice sur les fondements réglementaires des décisions de la Commission. Un groupe de travail (dit "groupe BELLE"), réuni à partir de 1991 par la Commission, a proposé diverses améliorations des méthodes d'apurement (qui ont débouché sur la réforme de la procédure appliquée à partir de l'apurement de l'exercice 1996), ainsi que la mise en œuvre d'une procédure de conciliation entre la Commission et les États concernés. Intégrée à la réglementation par le Conseil en mai 1995, cette procédure de conciliation a été appliquée en fait à partir de la fin 1994, suite à une décision de la Commission du 1.03.94.

Après achèvement de la procédure habituelle et des réunions bilatérales avec les autorités de l'état membre, les services de la Commission notifient formellement à celui-ci les motifs et le montant du refus d'apurement qu'ils entendent proposer à la Commission. L'état membre dispose alors d'un délai d'un mois pour saisir l'organe de conciliation. Celui-ci, après examen de la recevabilité de la saisine, analyse les pièces de la procédure antérieure (rapports de contrôle, échanges de correspondances, comptes-rendus de réunions), ainsi que la réglementation pertinente, puis procède à des auditions, séparées et, au besoin, conjointes, des services de la Commission et des autorités de l'état membre. Il dispose d'un délai de quatre mois pour tenter de rapprocher leurs points de vue. En tout état de cause il établit, à l'expiration de ce délai, un rapport présentant ses propres observations sur le cas concerné. Ce rapport est communiqué aux deux parties, ainsi qu'à l'ensemble des états membres dans le cadre du comité du FEOGA. Sur ces bases, le collège des commissaires prend alors la décision finale d'apurement.

L'organe de conciliation est composé de cinq membres, ressortissants d'États différents, et de membres remplaçants appelés à siéger, dans l'ordre de la liste, au cas où l'un des titulaires quitterait ses fonctions avant le terme de son mandat. Ces membres sont nommés à titre personnel, en qualité d'experts indépendants, par décision de la Commission après consultation du comité du FEOGA, pour une durée de trois ans renouvelable. Fin 2001, les membres en exercice proviennent des États ci-après : Espagne, France, Irlande, Royaume-Uni, Suède. Plusieurs d'entre eux ont participé aux réunions du Conseil des Ministres de l'Agriculture au titre de leurs fonctions antérieures. Le membre français est M. Bernard VIAL, inspecteur général de l'agriculture, qui préside l'organe de conciliation depuis août 2001.

## LE CONTRÔLE DES ACTIONS COFINANCÉES PAR LES FONDS STRUCTURELS EUROPÉENS

### **Lettre de mission**

Le contrôle exercé sur le suivi, la gestion et le contrôle des actions cofinancées par les fonds structurels européens (FEOGA-Orientation et IFOP) fait partie des missions permanentes de l'inspection générale de l'agriculture. Cette mission s'exerce dans le cadre de la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC) portant sur les actions cofinancées par les fonds structurels, qui regroupe les inspections générales des finances, de l'administration, des affaires sociales et de l'agriculture. Le statut de la CICC, créée par un décret du 8 août 1993, doit être révisé pour le mettre en conformité avec les obligations résultant du règlement (CE) 2064/97 du 15 octobre 1997 de la Commission européenne.

### **Composition de la mission**

La CICC est présidée par un inspecteur général des finances (M. Alain-Gérard COHEN, puis à compter d'avril 2001, M. Jean-Pierre JOCHUM). Participent à ses missions pour l'inspection générale de l'agriculture, Jean-François MERLE, inspecteur général de l'agriculture, vice-président pour le FEOGA-Orientation, Jean-Jacques BENETIERE, Gérard DUSART, inspecteurs généraux de l'agriculture, Annie BENAROUS et Dominique FABRE, inspecteurs de l'agriculture, Jacques CHATELAIN, Hubert ESTRADE et M'hamed FENINA, chargés de mission à l'inspection générale de l'agriculture.

En application du règlement (CE) 2064/97 de la Commission du 15 octobre 1997, la CICC a été désignée par le Premier ministre comme « *l'autorité indépendante des services gestionnaires* » chargée de délivrer, avec la demande de solde des programmes en cours, une « *déclaration de validité* » attestant de la fiabilité du système de gestion, de suivi et de contrôle mis en place dans chaque région, à l'initiative du Préfet de région, autorité responsable de la gestion des fonds structurels européens, aussi bien du point de vue national que vis-à-vis des autorités communautaires.

Depuis 1997, la CICC a donc entrepris de réaliser, dans chacune des régions, un premier audit de système destiné à vérifier que l'organisation mise en place correspond bien aux exigences de traçabilité des flux financiers en provenance des fonds structurels européens, définie dans une « *piste d'audit* » décrite par le règlement communautaire. Cette démarche, essentiellement préventive et de conseil, a été achevée au 30 juin 2000.

Depuis lors, la CICC a entrepris une nouvelle tournée des régions, pour préparer la délivrance des déclarations de validité : cette fois-ci, les investigations portent à la fois sur l'amélioration de la piste d'audit et notamment, la mise en œuvre des recommandations formulées à l'occasion de la première visite, sur la fiabilité du système de réconciliation comptable

permettant d'assurer la traçabilité des opérations cofinancées par les fonds structurels ainsi que sur le niveau et la qualité des contrôles de second niveau entrepris. Ont fait l'objet de ces missions préparatoires à la déclaration de validité au cours de l'année 2001 les régions Alsace, Aquitaine, Bourgogne, Bretagne, Corse, Languedoc-Roussillon, Limousin, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, Poitou-Charentes, Guadeloupe Martinique et La Réunion. Au rythme de deux régions par mois, cette activité a représenté une sollicitation importante pour l'inspection générale de l'agriculture.

En outre, dans les régions ayant une façade maritime, ou concernées par les programmes d'aquaculture terrestre, l'IFOP fait désormais systématiquement partie du programme de contrôle de l'IGA.

Depuis l'année 2000, l'IGA contrôle également la gestion des mesures nationales relevant de l'objectif 5a pour certaines mesures socio-structurelles comme la dotation aux jeunes agriculteurs (DJA), les indemnités compensatrices de handicaps naturels (ICHN), les plans d'amélioration matérielle (PAM), les prêts bonifiés agricoles, les aides aux industries agroalimentaires ou les aides à la formation. Elle joue, vis-à-vis des administrations centrales, un rôle à la fois de conseil et de prévention, en attendant l'examen global du système en vue de la délivrance de la déclaration de validité.

Enfin, l'IGA a assuré, à la fin de l'année 2001, l'organisation d'une réunion informelle des autorités européennes de contrôle du FEOGA-Orientation, élargie, pour la circonstance, à l'ensemble des membres de la CICC. Ce séminaire, qui s'est tenu à Strasbourg au Centre d'études européennes, a réuni des participants de dix Etats-membres et permis d'échanger sur les procédures de contrôle, les problèmes rencontrés pour délivrer la déclaration de validité et sur les nouvelles modalités applicables au règlement de développement rural (RDR).

**INSPECTIONS ET CONTRÔLES PARTICULIERS**

*ETABLISSEMENTS PUBLICS*

**FONCTIONNEMENT DE L'ETABLISSEMENT PUBLIC ADMINISTRATIF  
« LES HARAS NATIONAUX »**

**Mission :**

Par lettre en date du 29 mars 2000, le ministre de l'agriculture et de la pêche a confié à l'inspection générale de l'agriculture, en liaison avec le conseil général vétérinaire, une mission d'audit sur les conditions de travail au sein de l'EPA « les Haras Nationaux ».

Cet audit, au terme de six mois de fonctionnement de l'établissement public administratif (EPA), devait porter particulièrement sur :

- l'état des lieux exhaustif sur les conditions de travail dans les 23 dépôts des Haras Nationaux et dans les services de l'ex Institut du Cheval ;
- la gestion des ressources humaines (carrières, formation, management) ;
- les évolutions scientifiques en matière de reproduction et leurs conséquences sur l'organisation du travail ;
- les aspects budgétaires et financiers de la gestion des ressources humaines à la suite du passage à l'EPA.

Enfin, cet audit était destiné à préparer les négociations sur les 35 heures et devait faire des propositions pour améliorer l'ensemble du fonctionnement de l'EPA.

**Composition :**

Daniel CARON, inspecteur général de l'agriculture,  
Yves DUPONT, contrôleur général vétérinaire.  
René ZAKINE, inspecteur général de l'agriculture,

**AUDIT SUR LES CONDITIONS DE TRAVAIL AU SEIN DE L'ETABLISSEMENT  
PUBLIC ADMINISTRATIF « LES HARAS NATIONAUX »  
(cf. rapport annuel 2000 p.22)**

Le rapport définitif a été remis en janvier 2001.

Les investigations complémentaires ont entièrement confirmé les premières réflexions évoquées dans le rapport d'étape.

Après les déplacements au siège de l'EPA à POMPADOUR pour étudier plus précisément le fonctionnement de l'administration centrale de l'EPA, trois familles de propositions ont conclu le rapport : celles qui relèvent de la responsabilité de la tutelle du ministère de l'agriculture ; celles liées au partenariat avec les socioprofessionnels ; celles qui relèvent des attributions de l'établissement.

En outre, une étude particulière a été annexée sur les conditions spécifiques d'une application de l'ARTT au sein de l'établissement.

---

**SUIVI DE L'AUDIT SUR LES CONDITIONS DE TRAVAIL AU SEIN DE  
L'ETABLISSEMENT PUBLIC ADMINISTRATIF « LES HARAS NATIONAUX »**

**Mission :**

Le directeur général de l'EPA a sollicité les auteurs du rapport pour l'aider dans la mise en place des propositions du rapport retenues par le ministre.

**Composition :**

Daniel CARON, inspecteur général de l'agriculture  
René ZAKINE, inspecteur général de l'agriculture,

Dans le prolongement du rapport rendu en janvier 2001, les missionnaires sollicités par le directeur général de l'EPA ont reçu l'accord du Cabinet du ministre pour répondre en tant que de besoin aux demandes de soutien qui leur étaient adressées.

Dans le prolongement de cet accord les missionnaires ont rencontré le 20 novembre 2001 Christian FERTE, directeur général de cet établissement.

Au cours de cette réunion de travail, ils ont pris connaissance des éléments figurant dans la lettre du ministre du 25 octobre 2001 sur l'évolution de l'EPA « les Haras Nationaux » et sur les moyens déployés par l'EPA-HN pour élaborer un contrat d'objectifs sur 5 ans entre l'Etat et les Haras Nationaux.

Sans préjuger des résultats de ces travaux qui devront être menés à terme avant fin mars 2002 les missionnaires ont attiré l'attention du Cabinet sur les dossiers d'actualité et en particulier sur celui du passage aux 35 heures pour les agents de l'établissement, compte-tenu de sa spécificité.

Ce point délicat, qui avait fait l'objet d'une note sur la durée du travail et l'ARTT annexée au rapport de janvier 2001, est actuellement intégré dans la démarche globale menée pour l'ensemble des agents relevant du ministère de l'agriculture et de la pêche, notamment pour la consultation des comités techniques paritaires compétents.

Conformément à ce qui a été convenu avec le Cabinet, les missionnaires ont confirmé au directeur de l'EPA leur disponibilité pour lui apporter leur concours dans le cadre d'instructions qui devront être formulées.

---

## **MISSION D'AUDIT DE LA CHAMBRE D'AGRICULTURE DU VAR**

### **Mission**

Par lettre du 23 avril 2001, le ministre de l'agriculture et de la pêche a désigné M. Guy DEVAUGERME, inspecteur général de l'agriculture, pour procéder sur place à l'audit de la chambre d'agriculture du Var demandé par Mme RIOU-CANALS, directrice des affaires financières, en vue d'appréhender les raisons objectives du déséquilibre structurel de son budget et de lui faire-part des constats et des propositions de mise en oeuvre des mesures de redressement nécessaires à court et à moyen terme.

L'auditeur a dû, dans un premier temps, élaborer la méthodologie et les questionnaires adaptés aux différents interlocuteurs locaux afin de réaliser un diagnostic précis, mais néanmoins rapide, en respectant les normes internationales d'audit. Les questionnaires ont été adressés trois semaines avant au préfet du Var, au DDAF, au président et au directeur général de la chambre d'agriculture et à l'agent comptable. Ces documents ont été renvoyés une semaine avant la réalisation de l'audit qui a eu lieu du 18 au 23 juin 2001 à TOULON et à DRAGUIGNAN.

L'auditeur a pu aussi rencontrer et entendre toutes les personnalités déjà citées ainsi que leurs adjoints, secrétaires généraux, chefs de service, responsables d'unités techniques et des professionnels élus, administrateurs de la chambre d'agriculture. Les entretiens et l'examen des documents qui ont pu lui être communiqués aboutissent au constat des points faibles. Il fait part ensuite de ses recommandations pour permettre aux responsables de l'établissement consulaire de sortir rapidement des difficultés actuelles avec l'appui et le suivi de la tutelle de l'Etat.

### Le CONSTAT :

-l'absence d'outils de prospective et de gestion pour le pilotage et la gestion de l'établissement conduit à une vision restreinte des choix et des arbitrages à réaliser. Les orientations retenues jusqu'alors semblent plus résulter du poids des influences de la « clientèle des habitués » des services de la chambre d'agriculture que d'une démarche raisonnée et recentrée sur les missions prioritaires valorisantes et d'intérêt général ;

-la pesanteur de la gratuité des services : « tout ce qui vient de la chambre doit être gratuit, la taxe doit y pourvoir ». Un tel état d'esprit des exploitants ne permet pas d'envisager, comme ils le souhaitent, l'extension du réseau de techniciens au plus grand nombre de viticulteurs au risque d'entraîner la chambre dans des déficits considérables ;

-l'absence de tableaux de bord, d'outils de mesure du temps passé pour réaliser les missions d'ingénierie et de comptabilité analytique entraîne un manque de transparence dans la gestion préjudiciable à la facturation et à l'encaissement des recettes potentielles ;

-la maîtrise de la masse salariale et la réduction régulière des effectifs ne constituent pas, à elles seules, la solution qui permettrait de stabiliser, sur le long terme, l'équilibre financier de la chambre d'agriculture du Var ;

-la nature des ressources propres actuelles ne peut conduire qu'à l'accroissement du déficit global. En effet, la plupart des contrats et conventions sont financièrement déséquilibrés et leur multiplication ne peut entraîner qu'une augmentation des pertes ;

-l'examen des conditions d'organisation, de fonctionnement et de financement du Centre du rosé permet de dire que le succès grandissant de cet organisme de la chambre ne peut entraîner qu'une croissance rapide des pertes à la charge de la chambre ; les recettes sont quasi-inexistantes ;

-les résultats financiers : la progression des recettes n'est pas à la hauteur de celle des dépenses (5,37% contre 8,15%) ; l'autonomie financière se révèle fragile, voire critique et l'évolution des résultats ne permet d'envisager qu'une dégradation accentuée des résultats de l'établissement dont le résultat net vraisemblablement déficitaire de plus de 1 MF en 2001.

### LES RECOMMANDATIONS : portent à la fois sur :

-des actions visant à assurer les fondamentaux d'un management prospectif et très réactif recentré sur les missions qui devraient être prises en charge aujourd'hui par la chambre d'agriculture du Var;

-des mesures d'urgence à mettre en oeuvre afin d'améliorer la situation financière de l'établissement consulaire.

-la chambre doit disposer d'un projet stratégique et d'outils de gestion pour bénéficier d'une vision claire de l'action basée sur l'analyse, l'évaluation et la réflexion. A l'issue d'une réflexion collective avec les professionnels, les élus et les usagers concernés, les orientations dégagées pourront être reprises dans un projet stratégique et traduites en plan d'action, lui-même éclairé par les préconisations d'audits externes sur le management et les filières.

-la chambre doit développer et mettre en oeuvre les outils d'aide au pilotage de la gestion (tableaux de bord) et d'un outil opérationnel de mesure du temps passé par les ingénieurs et techniciens par contrat ou convention et par action.

-les mesures d'urgence à mettre en oeuvre pour éviter l'augmentation rapide des pertes à court terme :

-se désengager le plus rapidement possible du portage du Centre du rosé en recherchant des relais auprès de la profession viticole ;

-se désengager rapidement de l'action d'aide technique coûteuse auprès d'une clientèle trop restreinte de viticulteurs en cherchant la prise en charge par les organisations économiques et techniques viticoles ;

-devenir très sélectif sur la prise en compte des contrats et des conventions en ne retenant que celles ou ceux ayant un rapport recettes sur dépenses favorable ou équilibré tout en permettant une forte valorisation tant par l'acquisition de nouvelles compétences que pour leur notoriété.

Les mesures d'ajustement :

-accélérer les rentrées de recettes sur contrats et conventions tout en respectant la régularité comptable entre la facturation et l'émission des titres de recettes ;

-repositionner sur de bons contrats ou conventions les ressources humaines rendues disponibles par l'arrêt de certains programmes communautaires locaux ;

-se repositionner ou consolider, par exemple, les actions en cours sur l'ingénierie des CTE caves coopératives et caves particulières et le CTE pilote de BANDOL.

CONCLUSION :

Devra être obtenu l'engagement ferme des dirigeants de la chambre de mettre en oeuvre les préconisations retenues dans une convention passée entre le préfet du Var et le président de la chambre d'agriculture. Celui-ci a d'ailleurs donné son accord de principe aux recommandations de l'auditeur à la suite de la première restitution de l'audit qui a eu lieu chez le préfet le 22 juin 2001.

En contrepartie le président de la chambre d'agriculture souhaite le maintien de la dérogation sur la majoration (+ 1,4%) de la taxe pour frais de chambre d'agriculture sur une période de deux à trois ans.

La tutelle de l'Etat devra suivre activement le respect de la mise en oeuvre des mesures de redressement préconisées tout en apportant son appui au niveau, notamment, de l'élaboration des cahiers des charges des audits, du suivi de leur déroulement (participation aux comités de pilotage). Il en sera de même pour les procédures de désengagement du Centre du rosé et de l'aide technique coûteuse.

**SITUATION DU DOMAINE DE « LAMOTTE-BEUVRON » LOUE PAR LE  
MINISTRE DE L'AGRICULTURE A LA DELEGATION NATIONALE A  
L'EQUITATION SUR PONEYS (DNEP)**

**Mission**

Par lettre en date du 13 février 2001, le ministre de l'agriculture et de la pêche a demandé au COPERCI de diligenter une mission qui devrait permettre de « disposer, afin d'être au niveau des tutelles agriculture et jeunesse et sports parfaitement informé, d'un document présentant la nature, les coûts, les modalités de financement des infrastructures actuelles et des projets futurs d'aménagement du parc équestre de Lamotte-Beuvron ».

**Composition**

Alain GRAVAUD, ingénieur général d'agronomie  
Pierre PORTET, ingénieur général du GREF  
René ZAKINE, inspecteur général de l'agriculture

Le ministre avait été alerté par la présidente de la Fédération française d'équitation, sur la situation de ce domaine, propriété du ministère de l'agriculture et loué à la délégation nationale à l'équitation sur poneys (DNEP), à la veille de la fusion de celle-ci avec la Fédération.

Ce domaine sur lequel d'importantes infrastructures ont été construites par la DNEP, s'est avéré finalement dans une situation financière qui est apparue saine mais avec des méthodes de gestion ou de relation entre locataire et bailleur souvent à la limite des règles administratives.

D'autre part, des sous-locations pouvaient créer des inquiétudes légitimes à la Fédération qui ne souhaitait pas hériter d'obligations qu'elle n'avait pas négociées elle-même.

Un rapport d'étape a été remis en avril 2001, et le rapport final en juin 2001 après une visite sur place et un entretien avec le président de la DNEP.

En résumé, en ce qui concerne les relations directes entre le MAP et son locataire, aucune des craintes ne sont apparues justifiées bien que les entretiens des bâtiments soient effectués trop souvent à la limite des conditions normales de conservation.

Cette affaire a permis de constater que des gestionnaires « passionnés » ont parfois tendance à privilégier l'instant et l'urgence aux procédures normales.

*SERVICES*

**CONDITIONS DE DEVOLUTION DES TRAVAUX D'INGENIERIE PUBLIQUE  
DANS UN DEPARTEMENT**

**Mission :**

Par lettre en date du 30 avril le directeur général de l'administration a saisi le vice-président du CGGREF pour diligenter avec l'inspection générale de l'agriculture une mission destinée à expertiser les conditions d'exercice de l'activité de conducteur de travaux dans une DDAF.

Cette demande était motivée par une saisine du DGA par le préfet à la suite d'une procédure judiciaire mettant en cause un ingénieur du GREF.

**Composition :**

Bernard COMBES, ingénieur général du GREF  
René ZAKINE, inspecteur général de l'agriculture

Cette mission s'est déroulée en deux phases :

- une inspection thématique spécialisée dans le domaine d'ingénierie publique effectuée exclusivement par l'ingénieur général du GREF
- une mission d'inspection de régularité de comportement des agents de la DDAF associant l'IGA et le CGGREF.

Cette deuxième mission a eu pour origine la saisine du DGA par le préfet pour l'informer de la convocation comme témoin assisté d'un ingénieur du GREF de la DDAF dans le cadre d'une procédure judiciaire concernant la dévolution de travaux pour lesquels la DDAF était conducteur d'opération pour le compte d'une collectivité territoriale maître d'ouvrage.

Le fonctionnaire a, suite à son audition comme témoin assisté, été mis en examen.

A l'origine la direction départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes avait reçu une plainte d'un fournisseur d'une entreprise participant à l'appel d'offre, pour pratiques anticoncurrentielles.

Des différentes investigations effectuées par les missionnaires, il s'est avéré que l'auteur de la plainte avait des raisons stratégiques de déposer des plaintes à la veille de son rachat (30 plaintes dans 20 départements).

La pratique anticoncurrentielle n'était finalement que l'exigence de l'utilisation exclusive de matériaux répondant aux normes N.F.

Il est nettement apparu aux missionnaires que la mise en examen de l'ingénieur de la DDAF avait été faite dans une précipitation sans examen au fond des conditions d'exercice de la plainte.

Cette conclusion s'est avérée exacte puisque le fonctionnaire mis en cause a bénéficié d'une ordonnance de non lieu totale.

---

### FONCTIONNEMENT DES SERVICES VETERINAIRES DU PUY DE DÔME

#### **Mission**

La mission a été diligentée par lettre du Ministre en date du 3 décembre 2001

#### **Composition**

La mission était composée de Michel DESCHAMPS, inspecteur général de l'agriculture, d'Alain DOUSSAU du conseil général de l'agronomie, avec l'appui de Jacques BENALET du conseil général vétérinaire.

Chargée d'étudier les dysfonctionnements liés à la direction et au management, la mission s'est déroulée sur trois semaines.

Les préconisations du rapport remis au ministre le 7 janvier 2002 portaient essentiellement :

- sur la direction des services vétérinaires du Puy de Dôme ;
- sur les conditions nécessaires à un redémarrage du service ;
- sur les dispositions propres à prévenir et à traiter de telles difficultés nées de dysfonctionnement dans le management et la gestion des ressources humaines.

La principale préconisation du rapport a été immédiatement mise en œuvre par la direction générale concernée.

Les dispositions de caractère plus général sur le management feront l'objet d'une proposition d'approfondissement au sein de la commission « Etudes et Conseils » de l'inspection générale de l'agriculture.

*MISSIONS PONCTUELLES D'INVESTIGATION*

**ENQUETE SUR L'EMPLOI DES SAISONNIERS ETRANGERS DANS LES  
BOUCHES DU RHONE**

**Mission**

Alertés sur une augmentation de presque 50% du nombre des introductions de travailleurs agricoles saisonniers dans les Bouches du Rhône, les ministres de la solidarité et de l'emploi et de l'agriculture et de la pêche ont immédiatement et conjointement demandé aux deux inspections générales que soit rapidement diligentée une enquête sur l'emploi des saisonniers étrangers dans ce département (août 2001).

Guy CLARY, inspecteur général des affaires sociales, et Yves VAN HAECKE, inspecteur général de l'agriculture, ont été désignés pour assurer cette mission.

**Composition**

Dès le mois d'août 2001, les inspecteurs se sont rendu dans les Bouches du Rhône. Ils ont auditionné les autorités administratives et judiciaires, les organisations professionnelles agricoles, les représentants des salariés, des organismes chargés de l'insertion des demandeurs d'emploi, les partenaires institutionnels, caisse de MSA, chambre d'agriculture, agence nationale pour l'emploi et, à Paris, la direction de l'office des migrations internationales.

Le rapport a été remis au ministre en octobre 2001.

***Le diagnostic et les recommandations***

L'enquête a confirmé le caractère alarmant de la situation, en l'expliquant par des causes profondes et parfois lointaines, et par un jeu de circonstances qui ont circonvenu l'action administrative. Les introductions de saisonniers étrangers représentent ainsi la moitié du total des introductions sur le territoire métropolitain, pourcentage anormal que les différences structurelles entre régions ne peuvent que partiellement justifier. Ces introductions ont pour effet d'exclure, quasiment, du marché de l'emploi salarié agricole, les jeunes et les demandeurs d'emploi de ce département.

Le rapport recommande un certain nombre de mesures pour retrouver progressivement la maîtrise de ce flux d'immigration saisonnière, en adoptant au plan local des méthodes administratives plus strictes et adaptées à la situation, en activant les partenaires sociaux et institutionnels locaux sur un plan d'action pour la promotion de l'emploi agricole, en prenant

au plan national des dispositions destinées à appliquer avec plus de rigueur la réglementation propre à l'emploi des saisonniers étrangers.

### *Les suites*

Les ministres ont conjointement demandé que soient appliquées les recommandations du rapport.

---

## CHIENS SUSCEPTIBLES D'ETRE DANGEREUX

### **Mission**

La presse et l'opinion publique ont qualifié de "phénomène pitbull", la propension d'une partie de la population à détenir des chiens, qu'ils soient ou non "de race", caractérisés par leur puissance physique et leur audace à l'attaque. Elevés dans des conditions volontairement déplorablement tendant à développer leur agressivité, ces chiens sont souvent utilisés à des fins d'intimidation, voire de menace ou de combat. La concentration du phénomène dans les zones urbaines "sensibles" a renforcé le sentiment d'insécurité né de cette prolifération.

Face à la menace réelle représentée par cet engouement, et à l'inquiétude de la population et des élus relayée par les médias, le législateur a eu à se prononcer sur un projet de loi. Issue du constat de l'insuffisance des outils juridiques de droit commun (droits civil et pénal essentiellement : responsabilité du fait des choses, mise en danger d'autrui, assimilation à l'usage d'une arme, prohibition des combats), la loi n° 99 - 5 du 6 janvier 1999 relative aux animaux dangereux et errants et à la protection des animaux, intervenant après plusieurs propositions de lois, tente ainsi de mettre en place un dispositif original.

Par lettre de mission en date du 20 juillet 2000, les ministres de l'intérieur et de l'agriculture et de la pêche ont demandé à l'inspection générale de l'administration et à l'inspection générale de l'agriculture, auxquelles serait associée l'inspection générale de la police nationale, l'établissement d'un bilan de l'application de ce texte législatif.

Au-delà de ce bilan, la mission devait repérer les difficultés d'application rencontrées, tant par les divers services chargés de l'application des textes, que par les autres acteurs professionnels concernés (vétérinaires et responsables de fourrières ou de refuges, notamment).

Il était enfin demandé aux missionnaires de suggérer, d'une part, les actions concrètes à entreprendre pour faciliter la mise en œuvre du dispositif législatif et réglementaire et, d'autre part, les modifications ou compléments à apporter en vue d'adapter les textes ou l'organisation des services.

## Composition

La mission a été constituée, pour le ministère de l'intérieur, de M. SEBASTIANI, préfet, chargé de mission à l'inspection générale de l'administration, de Melle FONTANA, inspectrice adjointe de l'administration, de M. COCHET, commissaire divisionnaire à l'inspection générale de la police nationale et, pour le ministère de l'agriculture et de la pêche, de M. RACCURT, inspecteur général de l'agriculture, et de M. CANCES, contrôleur général des services vétérinaires, l'inspection générale de l'agriculture ayant souhaité recevoir le concours d'un membre du conseil général vétérinaire.

Pour nourrir leur réflexion, les membres de la mission ont rencontré les responsables administratifs chargés de la mise en œuvre et de l'application de la loi dans les différents ministères ; ils se sont entretenus avec les acteurs de terrain (maires, gestionnaires de refuges, responsables de la police et de la gendarmerie) ou avec leurs représentants (associations des maires, syndicat et ordre des vétérinaires). Ils ont entendu des responsables de la Société centrale canine et des spécialistes du monde canin.

Loin de se résumer en une proposition unique, les buts poursuivis par la loi sont, en effet, multiples : au-delà de l'extinction souhaitée du type de chiens le plus dangereux (au travers de l'obligation de stériliser certains de ces animaux), la loi vise à concilier la liberté de chacun de détenir un animal, avec la protection des personnes (au travers des obligations imposées aux propriétaires et des mesures prises en cas de dangerosité avérée d'un animal). Elle vise également à une meilleure connaissance du phénomène (grâce à l'obligation de déclaration), tandis que se profile la lutte contre une certaine forme de délinquance (l'obligation de détenir des documents relatifs à l'animal, de le tenir en laisse et de le museler sert de support à des contrôles). Le second volet du texte contribue également à ces objectifs en moralisant et en professionnalisant les conditions d'élevage et de vente ; il n'était pas inclus dans le champ de la mission.

Eradication des chiens d'attaque, protection des personnes (diminution des accidents), responsabilisation des maîtres, connaissance et contrôle du phénomène peuvent ainsi résumer les objectifs de la loi : ils ont servi de référence aux missionnaires.

La loi du 6 janvier 1999 se voulait une loi d'équilibre. Cependant, son application a eu du mal à mobiliser tous les acteurs de la filière. Au total, c'est un bilan mitigé qui a été tiré de l'application de la loi, rendant nécessaires des modifications du dispositif.

\*

\* \*

La loi du 6 janvier 1999 représentait un dispositif ambitieux, avec le double objectif d'éradiquer les pitbulls et de responsabiliser les maîtres des chiens susceptibles d'être dangereux. Elle alliait ainsi répression et prévention au travers de procédures nécessitant le concours et la coopération entre acteurs dont les intérêts n'étaient pas nécessairement convergents, indépendamment du fait que certains conduisaient des missions régaliennes et que d'autres obéissaient à des logiques d'entreprise ou associatives.

En l'état actuel des choses, la loi et les dispositifs réglementaires subséquents ne permettent pas une délimitation satisfaisante du champ des chiens susceptibles d'être dangereux, soit parce qu'elle est floue (absence de définition), soit parce qu'elle est contestée (critère exclusif de la race) soit parce qu'elle est réductrice (absence de prise en compte des chiens effectivement dangereux et énumération limitée des races "classées").

D'un point de vue pratique, la reconnaissance physique des chiens concernés sur la base des critères retenus manque de fiabilité tant pour les vétérinaires (erreurs ou pressions) que pour les maires (carte d'identification sans aucune valeur probante pour la détermination de la catégorie), que pour les forces de l'ordre (ciblage des interpellations et vérification de l'ensemble des justificatifs).

Les missionnaires ont eu le sentiment que le volet répressif était prédominant. Cette situation conduit à un engorgement des points d'accueil : insuffisance des capacités puisque les communes n'ont pas créé les fourrières pourtant exigées par la loi (mais était-il raisonnable de le prescrire en ces termes ?) et confusion locale entre fourrières et refuges aux logiques d'intervention radicalement incompatibles (missions de service public face à des structures associatives).

En définitive, il revient aux forces de l'ordre (les maires n'utilisant qu'avec la plus grande parcimonie les pouvoirs que leur a conféré ou confirmé la loi) et à l'autorité judiciaire (avec leurs logiques d'intervention différentes) de mettre en œuvre le dispositif législatif. Il n'est pas étonnant dans ces conditions que le volet répressif soit aussi souvent mis en avant.

Le volet préventif et l'objectif de responsabilisation des maîtres se trouvent, en effet, sans réelle « force de frappe ». Les vétérinaires praticiens considèrent que le cœur de leur métier consiste à soigner les animaux. Ils répugnent, de façon générale, à prescrire l'euthanasie ou la mutilation (stérilisation), se bornant à la pratiquer sur demande des propriétaires, tout au moins avec leur accord. En matière d'identification, ils n'identifient que les chiens qui leur sont présentés. La Société centrale canine n'est pas dans une disposition d'esprit différente : elle a en charge la promotion du chien ; à ce titre, elle garantit la stabilité comportementale des chiens dont elle atteste l'appartenance à l'une des races qu'elle reconnaît. Dans ces conditions, les uns et les autres se sont bornés à un devoir d'information minimum sur la loi du 6 janvier 1999.

C'est au ministère de l'agriculture et de la pêche qu'il incomberait tout naturellement de prendre en charge ce volet préventif, directement pour certains de ses aspects (modification des textes, collecte et traitement des informations et statistiques, association et participation des services vétérinaires) ou indirectement à travers les organismes sur lesquels il assure un droit de regard (Société centrale canine) ou avec lesquels il est en communauté de culture (vétérinaires).

***Si l'on considère que l'éradication des pitbulls dans un délai de dix ans risque de demeurer utopique (parce que la population ne peut être ni évaluée ni suivie et parce que d'autres chiens ou animaux actuellement non « classés » peuvent apparaître), que la responsabilisation des maîtres est d'ordre incantatoire, la loi ne serait plus alors la loi d'équilibre qu'elle voulait être, mais un dispositif purement et simplement répressif, voire un***

*accessoire ou un auxiliaire pour la recherche et la poursuite de la délinquance de droit commun.*

Retrouver l'esprit de la loi, plus simplement peut-être le mettre en œuvre dans tous ses aspects, suppose des adaptations dont certaines doivent intervenir très rapidement parce que le Parlement et le Gouvernement souhaitaient que cela se fasse si nécessaire, parce que le Parlement a donné au Gouvernement les moyens de le faire en renvoyant à des règlements, décrets et arrêtés, un pan important du dispositif et parce qu'il se réservait la possibilité d'intervenir à nouveau à la lueur du bilan qu'il a demandé après deux ans d'application.

---

**GESTION DES OBJETS ET ŒUVRES D'ART EN DEPOT AU MINISTERE DE  
L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE**

**Mission**

La commission de récolement des œuvres d'art de l'Etat mises en dépôt dans les administrations avait relevé, en 1998, la disparition de 93 objets sur les 362 répertoriés au ministère de l'agriculture et de la pêche. Par lettre de mission en date du 28 septembre 2000, le ministre a demandé à l'inspection générale de rechercher les œuvres non vues, de dresser un état des objets et de leur localisation et de présenter les mesures à prendre pour garantir le suivi de toutes les œuvres.

**Composition de la mission**

Edgar LEBLANC et Françoise VERLIAC, inspecteurs généraux de l'agriculture, ont été chargés de cette mission.

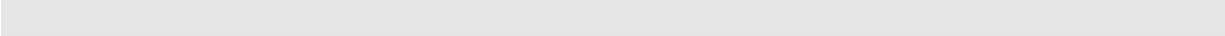
L'enquête effectuée par l'inspection générale, appuyée sur l'étude des archives et la visite des locaux, a permis de retrouver la trace d'un certain nombre d'objets dont la gestion défectueuse ( par le ministère ou par les organismes déposants ) avait rendu impossible le repérage par la commission de récolement.

Cette enquête a également révélé les points faibles de l'application d'une réglementation qui, par ailleurs, réunit toutes les garanties de suivi des œuvres déposées.

**Recommandations**

C'est pourquoi les recommandations de la mission portent essentiellement sur l'application de cette réglementation :

- établissement d'inventaires contradictoires ( jusque là inexistantes ou incomplets ) et mise en place d'une gestion informatique ;
- identification de chaque objet ( fiches, étiquettes, photos... ) ;
- respect des règles de localisation, déplacement et restauration ;

- information des personnels utilisateurs et des personnels gestionnaires sur la réglementation et l'intérêt des objets ;
  - attribution de la responsabilité de la gestion à la direction générale de l'administration ( DGA ).
- 

# EVALUATION

## **ACTIVITES DE LA COMMISSION «EVALUATION»**

*La création, en décembre 2000, de la commission permanente «évaluation» et les activités de celle-ci, s'inscrivent clairement dans la perspective de renforcement de la professionnalisation de l'inspection générale de l'agriculture. L'objectif général est l'amélioration de l'action publique, d'une part au plan des méthodes et de la démarche d'évaluation, d'autre part en termes de comptes rendus des effets des programmes évalués, tant à destination des décideurs que des agents du ministère et, autant que possible, des citoyens.*

*L'évaluation est prise en compte sous ses trois aspects de nécessité stratégique, d'outil de gestion publique et d'obligation démocratique. Les objectifs opérationnels de la commission, en 2001, ont été :*

*-faire le point sur le vocabulaire, les concepts et les outils de l'évaluation,*

*-amorcer un processus de perfectionnement professionnel permanent des membres de l'inspection générale, en matière d'évaluation,*

*-apporter une contribution au développement d'une culture de l'évaluation au sein du ministère de l'agriculture et de la pêche.*

*Les membres de la commission, inspectrices et inspecteurs généraux, inspecteurs et chargé(e)s de mission ont échangé sur leurs pratiques, analysé les procédures utilisées et, en particulier, les exigences d'évaluation liées à la politique agricole commune. Ils ont pu participer à des rencontres avec des experts de l'évaluation des politiques publiques, par exemple Bernard PERRET, membre du Comité national d'évaluation (CNE) et secrétaire de la Société française d'évaluation (SFE), ou Jean-François CHOMEL, responsable à la Commission européenne de l'unité «évaluation» de la direction générale de l'agriculture (DG VI).*

*La commission a été présente dans des travaux plus larges (étude sur l'échelon régional : une fiche évaluation a été fournie), ainsi que dans des colloques et stages relatifs à l'évaluation. Elle a pu ainsi faire connaître ses activités et ses centres d'intérêt au sein et à l'extérieur des services du ministère de l'agriculture et de la pêche.*

*Outre les réunions mensuelles, les activités de la commission ont pris également la forme de travaux de groupe thématiques et ouverts, qui se sont donné des objectifs précis de production :*

- un groupe «méthodes et outils» qui a réalisé, en coopération avec des collègues des conseils généraux et de l'inspection de l'enseignement agricole, un document «Pour une bonne pratique de l'évaluation»,*
- un groupe «déontologie» qui, avec l'apport de membres des deux autres commissions de l'IGA, a préparé un projet de «charte déontologique» soumis à l'approbation de l'assemblée plénière de l'inspection générale de l'agriculture,*
- un groupe «contrat territorial d'exploitation (CTE)», qui, en liaison avec la commission « études et conseil», a produit une note intitulée «Les fondements du CTE» et des questions évaluatives du programme CTE.*

---

## LE GUIDE «POUR UNE BONNE PRATIQUE DE L' EVALUATION»

L'inspection générale de l'agriculture estime que la mission d'évaluation des politiques et des programmes publics doit être développée, mais que sa mise en œuvre nécessite que tous ceux et toutes celles qui ont à y participer, partageant un vocabulaire, des références, une méthodologie et une déontologie, sans pour autant s'enfermer dans des procédures figées.

C'est pourquoi elle a pris, à l'automne 2000, l'initiative de lancer un groupe de réflexion, de concertation et de production sur ce sujet des concepts, méthodes et outils de l'évaluation.

Cette proposition a été faite au conseil général d'agronomie, au conseil général du génie rural, des eaux et des forêts, au conseil général vétérinaire et à l'inspection de l'enseignement agricole, qui l'ont accueillie très favorablement.

L'objectif était de donner clairement une première série de réponses aux collègues et aux services qui s'interrogeaient sur les démarches d'évaluation de l'action publique, faites ou à faire à différents niveaux (local, régional, national, européen) et à propos d'objets variés (projets, programmes, dispositifs, politiques...).

Durant environ huit mois, ce travail a été réalisé par le groupe «méthodes et outils» (GMO), animé par R. MABIT, inspecteur général de l'agriculture, et constitué de : L. BERTAUDIÈRE et A. VIGOUROUX, contrôleurs généraux vétérinaires, P. DESGRANGES et E. PELEKHINE, ingénieurs généraux d'agronomie, J. MORDANT, ingénieur général du génie rural, des eaux et des forêts, M. JOLLAND, inspecteur principal de l'enseignement agricole, et F.VERLIAC, inspectrice générale de l'agriculture.

Un document d'une trentaine des pages a été produit. Intitulé «*Pour une bonne pratique de l'évaluation*», il fournit des définitions et quelques références sur les finalités de l'évaluation des programmes publics, Mais il traite surtout du comment construire un projet d'évaluation et du comment conduire une évaluation.

Après validation, en juillet 2001, par le comité de coordination des inspections (COPERCI) du ministère de l'agriculture et de la pêche, ce guide a été diffusé. Cette première édition doit maintenant subir le feu de la pratique avant et afin de donner naissance à une version améliorée.

---

## CHARTRE DEONTOLOGIQUE DE L'INSPECTION GENERALE

Les missions de l'inspection générale de l'agriculture consistent, au quotidien et sur des sujets très variés, à réaliser du mieux possible, dans les délais impartis, des investigations méthodiques, à faire des analyses de qualité et à produire des recommandations fiables aux yeux du commanditaire. Pour atteindre les niveaux de professionnalité, de qualité et de confiance auxquels l'inspection générale prétend, il lui faut certes maîtriser les procédures ainsi que les outils adaptés aux diverses missions et veiller à la diffusion des bonnes pratiques. Mais plusieurs séminaires de réflexion et de formation de l'IGA (de 1998 à 2000) ont montré que cela n'était pas suffisant. Il faut aussi parler en interne de valeurs et de déontologie. Il est nécessaire qu'apparaissent nettement aux yeux de l'extérieur, les conditions d'exercice du métier ainsi que les obligations, définies en référence à une éthique, que se donnent les membres du service d'inspection générale.

Le chef du service a demandé qu'un groupe de travail se penche sur cette question. Son objectif était de formaliser cet ensemble de droits, de conditions et d'obligations, considéré comme socle et ciment d'une identité professionnelle affirmée. La conduite du groupe a été confiée à R. MABIT. Constitué de membres des trois commissions permanentes, ce groupe s'est réuni de septembre à décembre 2001.

Après avoir examiné les pratiques de différents autres milieux professionnels, et débattu du contenu d'un tel code de la profession, le groupe a établi un projet de «*Charte déontologique de l'inspection générale de l'agriculture*». Ce texte sera, en 2002, délibéré en assemblée plénière des membres du service, avant diffusion.

---

## GROUPE DE TRAVAIL «PROJET D’EVALUATION DU CTE»

En novembre 2000, à l’initiative de deux directions de l’administration centrale du ministère de l’agriculture et de la pêche (la DAF et la DEPSE), a été constitué un groupe chargé de proposer les modalités d’évaluation du contrat territorial d’exploitation (CTE) créé par la loi d’orientation agricole du 9 juillet 1999. Le comité permanent de coordination des inspections (COPERCI) ayant été sollicité pour contribuer à ce travail, la commission permanente évaluation de l’inspection générale de l’agriculture a proposé de travailler, en amont de l’évaluation, sur les finalités, objectifs généraux et enjeux qui ont conduit les pouvoirs publics français à créer le CTE.

En liaison avec la commission «études et conseil», un atelier «CTE» a été mis en place, au sein de la commission «évaluation». Ont participé à ce groupe : Annie BENAROUS et Jean-Marie TRAVERS, inspecteurs de l’agriculture, Daniel CARON, Edgar LEBLANC, René MABIT, inspecteurs généraux de l’agriculture, auxquels se sont associés Marcel JAMBOU, ingénieur général d’agronomie, et Jacques MORDANT, ingénieur général du génie rural, des eaux et des forêts.

Cet atelier a analysé le contexte et les textes préparatoires à la loi d’orientation ainsi que les préfigurations du CTE. Il a auditionné des acteurs de ce projet et a examiné l’exposé des motifs ainsi que la teneur des débats parlementaires. Il a apporté ses contributions au groupe administratif transformé en «groupe projet» de l’évaluation du programme CTE.

Deux documents de travail ont été produits en avril 2001 à la demande du groupe projet et ont été transmis au cabinet du ministre. D’une part, une note d’expertise présentée par l’inspection générale de l’agriculture exposant «*les fondements du CTE*» et fournissant des «*éléments pour construire le projet d’évaluation*». D’autre part un tableau présenté par le COPERCI, proposant *les finalités et objectifs pour l’évaluation du CTE*, accompagnés de *critères et questions évaluatives ainsi que les indicateurs correspondants*.

Par la suite, la commission permanente évaluation de l’inspection générale de l’agriculture a proposé un dispositif d’évaluation spécifique du CTE, conforme aux règles d’évaluation des programmes publics, notamment la création d’une instance d’évaluation indépendante, tout en veillant à la cohérence avec les évaluations obligatoires, prévues par le règlement communautaire CE n° 1257-99 relatif au développement rural (RDR), pour les mesures de politique agricole nationale cofinancées par le Fonds européen d’orientation et de garantie agricole (FEOGA).

Le ministre ayant décidé d’une évaluation des CTE effectivement indépendante mais articulée à l’évaluation à mi-parcours du RDR, et d’une échéance commune en fin 2003, la commission permanente «évaluation» de l’inspection générale de l’agriculture va poursuivre, au sein d’un atelier «CTE-RDR», des travaux d’expertise à disposition de l’instance d’évaluation, tout au long de l’année 2002.

---

## ÉVALUATION DES INTERVENTIONS STRUCTURELLES COMMUNAUTAIRES RELATIVES À LA TRANSFORMATION ET À LA COMMERCIALISATION DES PRODUITS AGRICOLES

### Mission

Les règlements communautaires relatifs aux aides structurelles de l'Union européenne prévoient que ces interventions doivent faire l'objet d'évaluations destinées à en apprécier l'efficacité, évaluations *ex ante*, *ex post* et *in itinere* qui relèvent de la compétence commune des Etats-membres et de la commission. C'est au COPERCI que le ministre de l'agriculture et de la pêche a confié, par lettre du 6 octobre 1997, le soin de réaliser l'évaluation *ex post* de la mise en œuvre du règlement 866/90, pour la période 1991-1993, et *in itinere* du règlement 951/97, pour la période 1994-1999. Ces règlements concernent les aides au stockage, au conditionnement, à la transformation et à la commercialisation de différentes filières agroalimentaires (abattage et découpe des viandes, charcuterie-salaisons, volailles, industrie laitière, secteur vinicole, fruits et légumes en conserve et transformés, etc.).

La réalisation de cette étude s'est étalée sur plusieurs années, dans la mesure où les financements européens nécessaires à sa mise en œuvre n'ont été confirmés qu'en 1999.

### Composition

Pilotée par Jean-Marie DOMERGUE (CGGREF) et Jean-François MERLE (IGA), l'équipe d'évaluation était en outre composée de : M'hamed FENINA et Yves VAN HAECKE (IGA), M. BERGASSOLI et J.-B. FOURNIER (CGA), J.-L. EVETTE et J.-D. LEVY (CGGREF), P. LE BAIL, E. LEVRAT et A. VIGOUROUX (CGV).

**Le premier travail de l'équipe d'évaluation a été de réaliser le cahier des charges soumis à la commission européenne, d'élaborer la méthodologie de l'étude et de définir, pour chaque filière, les indicateurs pertinents.**

Dans un deuxième temps, elle a déterminé les travaux qui nécessitaient une sous-traitance, elle en a fixé les contours et établi les cahiers des charges. Ont ainsi été menés à bien des travaux informatiques à partir de questionnaires retournés par la quasi-totalité des entreprises bénéficiaires d'aides, pour les deux périodes sous revue, ainsi qu'une appréciation qualitative, complétée par un examen approfondi des dossiers.

Des entretiens avec une centaine de responsables d'entreprises, représentatifs des régions et des filières, ont été menés aussi bien par des élèves-ingénieurs que par les membres de l'équipe, sur la base de questionnaires approfondis élaborés par l'instance d'évaluation. Enfin, une étude de cas sur quelques entreprises et quelques secteurs d'intervention a été commandée à un organisme spécialisé pour essayer d'apprécier les retombées de ces aides sur le revenu des producteurs.

L'évaluation de la mise en œuvre des règlements communautaires (CE) 866/90 et 951/97 fait ressortir, en ce qui concerne l'impact des aides du FEOGA-Orientation, des résultats contrastés, selon les périodes, selon les secteurs industriels, selon les zones géographiques et selon les critères de référence.

Avec toutes les précautions de méthode qu'appelle une tentative de synthèse générale pour un bilan aussi diversifié, on peut cependant esquisser quelques conclusions d'ensemble :

1°) si les aides communautaires n'ont pas été un facteur déterminant pour la réalisation d'investissements d'abord guidés par les préoccupations économiques propres à chaque entreprise, notamment en ce qui concerne les plus importantes, elles ont joué un rôle souvent essentiel (« effet de levier ») pour les plus petites ; la logique communautaire d'additionnalité a donc trouvé ici pleinement à s'exprimer ;

2°) dans tous les cas de figure, elles ont contribué à concentrer dans le temps des investissements qui, autrement, auraient été plus étalés, en fonction des capacités de trésorerie des entreprises ou des disponibilités de suivi des équipes de direction ; elles ont également, dans la mesure où des critères de mises aux normes sanitaires et environnementales conditionnaient l'octroi des aides, donné à l'ensemble des secteurs une occasion qui ne se serait peut-être pas présentée autrement de franchir un seuil qualitatif dans l'organisation des processus de production ; même s'il serait abusif de parler d'éco-conditionnalité, on a assisté, dans de nombreux cas de figure, à des mécanismes analogues ;

3°) au moins pour la période du cadre communautaire d'appui (CCA 1991-1993), elles ont eu un rôle important de préservation de l'emploi, d'amélioration des qualifications, de réduction de la précarité et de la saisonnalité des emplois salariés ; les aides ont parfois permis, même s'il est difficile de faire la part des politiques nationales *stricto sensu* et de l'impact des investissements, un accroissement de l'emploi dans certains secteurs ; plus spécifiquement, elles ont aussi contribué, dans certains secteurs, à spécialiser l'encadrement dans des fonctions managériales et commerciales, aux lieux et places de directions plus traditionnelles, et en tout état de cause, obligé les dirigeants des entreprises, du simple fait du dépôt du dossier de demande d'aide, à inscrire leurs projets dans une logique pluriannuelle ;

4°) les aides communautaires se sont parfaitement inscrites dans une logique d'aménagement du territoire, soit en permettant le développement de projets en dehors des bassins traditionnels de production et de transformation où se concentre parfois l'essentiel des industries d'un secteur donné, soit en favorisant les démarches régionales de développement de la qualité autour des signes de qualité ou d'origine géographique ; de ce fait, elles ont pleinement répondu à la vocation « structurelle » qui est celle du FEOGA-Orientation ;

5°) c'est sur le plan des procédures que le rapport avantages/inconvénients des mécanismes d'aide prête le plus le flanc à la critique : la lourdeur des procédures, les délais d'instruction et parfois de paiement, l'insuffisance des contrôles et des mécanismes d'évaluation ont conduit certains chefs d'entreprise à renoncer au bénéfice de ces aides pour ne pas accentuer leurs difficultés administratives et financières ; le rapport fait, à cet égard, des propositions d'aménagement en tenant compte des observations liées au double niveau d'instruction (niveau national et niveau régionalisé) ;

6°) l'évaluation est plus incertaine en ce qui concerne l'impact direct auprès des producteurs agricoles, principalement pour des difficultés méthodologiques tenant à l'absence d'indicateurs définis a priori et d'outils de mesure *in itinere* ; l'étude de cas à laquelle la mission a fait procéder apporte de ce point de vue quelques éclairages, mais qui ne permettent

pas une généralisation à l'ensemble des secteurs, des régions et des catégories de producteurs.

Sur la base de ces conclusions très générales, et forcément sommaires dans leur caractère concentré, on peut néanmoins conclure que les aides du FEOGA-Orientation ont largement contribué à la restructuration, à la modernisation, et à la mise à niveau des différents secteurs concernés, conformément aux objectifs définis dans le cadre communautaire d'appui (1991-1993) et dans le document unique de programmation (1994-1999).

A la suite de cette évaluation des études ont été réalisées par le Cabinet Andersen.

Yves VAN HAECKE, inspecteur général de l'agriculture a participé au comité de pilotage des études entreprises à l'initiative de la DPEI :

- évaluation des aides aux investissements des industries agroalimentaires (IAA),
- élaboration de critères pour l'évaluation des fonds régionaux d'aide aux investissements des IAA.

---

## EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES SUR LE PROTOCOLE TRIPARTITE POUR LA PROMOTION DE L'EMPLOI EN AGRICULTURE

### **Mission**

Dans le cadre du programme pluriannuel de modernisation (PPM) du ministère de l'agriculture et de la pêche, le COPERCI a proposé l'évaluation des politiques publiques sur le protocole tripartite pour la promotion de l'emploi en agriculture, en confiant la présidence du comité de pilotage à l'inspection générale de l'agriculture (lettre du 26/4/2000). Cette mission a été confiée à Daniel CARON, inspecteur général de l'agriculture.

Cette évaluation a été encadrée par un comité de pilotage qui s'est réuni à trois reprises. Elle avait pour objectif de recueillir et d'organiser les documents émanant des régions et des départements puis d'évaluer la mise en œuvre des partenariats et des actions emploi dans quatre régions (Bretagne, Languedoc- Roussillon, Nord-Pas-de-Calais et Rhône-Alpes).

### **Méthodologie**

Pour le recueil et l'organisation des documents, une grille a été élaborée précisant les acteurs institutionnels participant à la mise en place du protocole, les dynamiques d'action, les types de négociations et de conflits.

Des monographies régionales sur la situation de l'emploi en agriculture, les types de partenariat et les actions pour l'emploi ont été élaborées et comparées afin de vérifier l'hypothèse de départ selon laquelle l'inspection de l'emploi, du travail et des prestations sociales agricoles est un acteur-clé de la réussite du partenariat.

### **Principaux résultats**

L'observation réalisée fait apparaître deux logiques complémentaires dans la mise en œuvre du protocole : une logique d'acteurs et une logique organisationnelle.

L'enquête qualitative montre que les DRAF et les ITEPSA, ont une place centrale dans la mise en œuvre du protocole. L'efficacité des ITEPSA est à référer à leur trajectoire professionnelle. En revanche, le DRAF apparaît comme un acteur essentiel de la mobilisation interne. Le protocole est un outil indispensable pour que les logiques d'acteurs prennent toute leur efficacité.

Par ailleurs, l'analyse des discours des ITEPSA laisse apparaître que leur perception de l'emploi en agriculture est organisée le plus souvent à partir de leur propre compétence à agir dans ce domaine et de la représentation qu'ils ont de leur mission. On assiste à une redéfinition qui touche au cœur du métier des ITEPSA et qui se traduit par un recentrage autour des missions d'emploi au détriment des missions de contrôles. Cette redéfinition élargit le territoire professionnel de l'ITEPSA mais, suppose qu'il dispose des capacités de négociation nécessaires dans la mise en œuvre d'actions partenariales.

L'évaluation devait également conduire à une mise en relation des différentes formes de partenariat et des actions engagées par ces partenariats. Ce croisement n'a pas été mené à son terme à cause de la difficulté de définir une "action emploi".

L'analyse qualitative a permis de repérer, non pas des types d'actions, mais des représentations partagées par certains groupes d'acteurs sur ces actions.

Il y aurait deux représentations de l'action emploi en agriculture :

- la représentation "entrepreneuriale": l'action consiste à promouvoir les agriculteurs qui embauchent des salariés et qui, à ce titre, sont considérés comme des entrepreneurs,
- la représentation "salariale": l'action consiste à promouvoir la formation, la qualification et l'emploi permanent pour les salariés. Il s'agit alors de promouvoir un autre type de salariat.

Quoiqu'il en soit, créer de l'emploi en agriculture, est avant tout dans un objectif de sauvegarder des exploitations agricoles : l'emploi concerne aussi bien le travail salarié rural que le travail directement lié aux exploitations.

Si les exploitants agricoles sont conscients de ce problème, le besoin de créer de l'emploi salarié impose des changements majeurs, non seulement dans le management des exploitations mais dans l'apprentissage de rapports sociaux de production.

En conclusion , les positions-clés du DRAF et de son service régional de l'ITEPSA comme étant les coordonnateurs de la politique de l'emploi agricole sur le terrain n'apparaissent pas distinctement dans l'évaluation.

---

## **EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES SUR L'ACCES DES ENTREPRISES AU DISPOSITIF D'AMENAGEMENT REDUCTION DU TEMPS DE TRAVAIL EN AGRICULTURE**

### **Mission**

Dans le cadre du programme pluriannuel de modernisation (PPM) du ministère de l'agriculture et de la pêche, le COPERCI a proposé l'évaluation des politiques publiques sur l'accès des entreprises au dispositif d'aménagement-réduction du temps de travail en agriculture, en confiant la présidence du groupe de pilotage à l'inspection générale de l'agriculture (lettre du 26/04/2000).

### **Composition**

La mission a été confiée à Daniel CARON, inspecteur général de l'agriculture. Le groupe était composé des représentants du bureau des relations collectives en charge à la DEPSE de la durée du travail, de membres de l'ITEPSA Mme HERMAN et M LAUBRIAT, de représentants de la direction animation de la recherche, des études et statistiques et de la direction des relations du travail du ministère de l'emploi et de la solidarité.

L'étude confiée à l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT) fait apparaître que l'appui-conseil à l'ARTT vers les exploitations agricoles doit mettre en oeuvre une approche globale : information sur la législation et les réglementations du travail; "modernisation" du management, réflexion sur l'organisation du travail, amélioration de l'attrait des emplois proposés pour faire face aux difficultés de recrutement.

Pour l'ANACT, deux phases préalables à l'appui-conseil sont utiles : une phase de sensibilisation et d'information et une autre de " construction d'un projet associé aux 35 heures".

Les acteurs de ces appuis-conseils collectifs doivent être les interlocuteurs habituels des exploitations agricoles (centres de gestion, conseillers emploi des chambres d'agriculture) et des spécialistes en organisation et conditions de travail travaillant ensemble, en binômes. Ils doivent pouvoir s'appuyer sur l'inspection du travail en matière juridique.

L'action collective devait concerner des groupes homogènes d'exploitations (similitude d'activité, de taille, de niveau de structuration du dialogue social ou logiques partenariales préexistantes ou projets d'exploitations orientés vers une même préoccupation : difficultés de recrutement, formes de contrats de travail, formation...). Elle doit faire alterner des moments collectifs (lancement de l'action collective, outillage pour l'analyse des modalités de l'organisation du travail et de la gestion des ressources humaines, enrichissement des scénarios d'évolution de l'organisation du travail) et des moments individuels (production d'une base de travail commune à l'ensemble des interlocuteurs dans l'entreprise, travail sur les scénarios d'évolution de l'organisation du travail, finalisation des projets et validation des choix).

La Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles a souligné la nécessité des phases préalables d'information sur les nouvelles dispositions législatives et réglementaires et de sensibilisation à la dimension organisationnelle de la réduction du temps de travail.

Les organisations syndicales de salariés ont marqué leur intérêt pour la définition d'un appui-conseil collectif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail spécifique aux exploitations agricoles.

Sur la base du décret du 14 juin 2001 qui prévoit de développer prioritairement les actions collectives aux niveaux régional et départemental, de mutualiser les actions de sensibilisation et d'information, un dispositif peut se mettre en place soit par convention d'action collective, soit par convention interentreprises, soit par convention individuelle.

La proposition de négociation de conventions nationales pour le secteur agricole avec les centres de gestion à partir des réseaux existants, celui du Conseil National des Centres d'économie rurale (CNCER) et celui du Comité de liaison des centres partenaires (CLCP), correspond à cette orientation. Des conventions seront signées dès le début de l'année 2002.

Par ailleurs, des opérations analogues avec la FNSEA et les chambres d'agriculture sont prévues dans les prochains mois.

En dépit des difficultés, le dispositif de réduction du temps de travail sera progressivement mis en place dans certaines exploitations agricoles.

---

## EVALUATION DE L'APPLICATION DE LA LOI RELATIVE A LA PHARMACIE VETERINAIRE

### **Mission**

Par lettre du 26 avril 2001, le ministre de l'agriculture et de la pêche et le ministre délégué à la santé ont demandé au comité permanent de coordination des inspections du ministère de l'agriculture et de la pêche et à l'inspection générale des affaires sociales de diligenter une mission commune destinée à faire le point des difficultés d'application de la loi sur la pharmacie vétérinaire dans le domaine de la distribution au détail à établir les dysfonctionnements existants, et à faire des propositions d'actions afin d'assurer la bonne application de la réglementation et de l'adapter si nécessaire, en veillant à maintenir le niveau de protection de la santé publique et de la santé animale .

### **Composition**

La composition de la mission a été arrêtée le 26 mai 2001. Elle a été confiée à Jacques GUIBE, inspecteur général de l'agriculture et André MANFREDI, contrôleur général vétérinaire pour ce qui concerne le ministre de l'agriculture et de la pêche, Pierre DELOMENI, inspecteur général des affaires sociales et Didier LACAZES, inspecteur des affaires sociales pour ce qui concerne le ministre délégué à la santé .

La loi du 29 mai 1975 sur le médicament vétérinaire comporte deux types de mesures principales :

- les unes créent une autorisation de mise sur le marché pour les médicaments vétérinaires comme il en existe une pour les médicaments à usage humain ;

- les autres réglementent la distribution proprement dite des médicaments vétérinaires et autorise à ce titre trois catégories d'ayant droit :

- les pharmaciens et les vétérinaires d'une part auxquels elle attribue le plein exercice de la pharmacie vétérinaire, sous réserve d'une ordonnance pour les produits visés à l'article L. 617.6 du code de la santé publique et pour les vétérinaires, lorsqu'il s'agit d'animaux auxquels ils donnent personnellement leurs soins ou dont la surveillance sanitaire et les soins leur sont régulièrement confiés.

- aux groupements reconnus de producteurs et aux groupements de défense sanitaire sous réserve qu'ils soient agréés à cet effet et pour l'usage des seuls médicaments prévus au plan sanitaire d'élevage et inscrits sur une liste de produits à action essentiellement préventive .

Dans un premier temps la mission a rencontré au niveau national les différents acteurs de la distribution du médicament vétérinaire et les administrations centrales et agences en charge de ce secteur.

Dans une deuxième étape, initiée au cours du quatrième trimestre, elle a entrepris des visites sur le terrain, en particulier dans trois régions d'élevage, Bretagne, Limousin et Rhône-Alpes.

Le rapport final devrait être remis début 2002.

---

## L'OBSERVATOIRE NATIONAL DE L'ENSEIGNEMENT AGRICOLE

L'ONEA est un organisme indépendant créé par l'arrêté du 31 juillet 1996<sup>10</sup>. Il a pour mission « d'analyser, de synthétiser et de diffuser les données sur la connaissance, le suivi et l'insertion professionnelle des élèves, des étudiants, des apprentis de l'enseignement agricole ... Il produit et fait produire des études et des recherches sur (...) les besoins d'emplois (...) sur les qualifications (...) sur les savoirs et les acquis des apprenants ... ».

L'observatoire formule des propositions et des recommandations notamment dans un rapport annuel remis au ministre, présenté au Conseil national de l'enseignement agricole et rendu public.

L'ONEA est présidé par le Professeur René REMOND<sup>11</sup>.

Michel DESCHAMPS inspecteur général de l'agriculture, a été nommé membre de l'observatoire par décision du ministre de l'agriculture Jean GLAVANY, en novembre 2000.

Mission permanente, cette participation s'inscrit de fait dans le cadre des contributions de l'inspection générale de l'agriculture à l'évaluation des services du ministère et d'une collaboration renforcée entre l'IGA et la direction générale de l'enseignement et de la recherche.

Le rapport 2001 de l'ONEA – quatrième rapport annuel produit par l'observatoire - a principalement porté sur les actions de coopérations internationales dans l'enseignement technique agricole et sur la vie sociale et culturelle des élèves dans les établissements de l'enseignement agricole.

Ce deuxième thème a donné lieu à une enquête auprès de l'ensemble des élèves de l'enseignement agricole portant principalement sur la place et le rôle de l'internat.

L'exploitation de ce travail donnera lieu à une journée d'étude à l'initiative de l'ONEA en mai 2002.

Le rapport 2002 portera sur les différences territoriales dans l'enseignement agricole et sur les relations de l'enseignement agricole avec son environnement à partir des actions de développement.

---

<sup>10</sup> Journal officiel du 13 août 1996.

<sup>11</sup> R. REMOND, Pdt – P. SAGET vice-pdt

Membres: J.L. BLANC – M. BOULET – G. de CAFFARELLI – M. DESCHAMPS – A. FREMONT – J. GAUTER – Ph. LACOMBE – F. OEUVRARD – F. ORIVEL.

Rapporteur : J.L. HERMEN – K. STRUPIEKOWSI

# ETUDES - CONSEIL

## **ACTIVITES DE LA COMMISSION « ETUDES-CONSEIL »**

*La décision prise à l'issue du séminaire du « Mont Saint Michel » de constituer trois commissions permanentes dont celle intitulée « Etudes et conseils » reprenait l'idée d'impartir à celle-ci la mission de fournir au ministre, soit directement à sa demande, soit en complément des missions qui lui ont été confiées, des documents propres à compléter son information et (ou) nourrir sa réflexion à propos des thèmes proposés. A côté de ces actions « lourdes » peuvent être livrées, également au ministre, des travaux à caractère de « conseils » et « alertes » procédant soit de l'actualité, soit d'avis conjoncturels, sollicités auprès de l'IGA. Ce deuxième volet commande d'être réactif dans des délais plus restreints pour satisfaire à l'efficacité souhaitée (et souhaitable).*

*Cette commission est composée d'une dizaine de membres auxquels se sont agrégés au fil des semaines d'autres membres de l'IGA selon les thèmes traités et l'intérêt suscité chez les participants.*

*Deux axes se dégagent des procédures utilisées dans le fonctionnement des études réalisées en 2001. L'un consiste à répondre aux « commandes » et se trouve contenu dans les études numérotées de 1 à 5 ; l'autre procède de l'initiative des membres de la commission et porte sur les sujets 6, 7 et 8, les trois thèmes abordés (après délibération et validation pour l'assemblée plénière de l'IGA) concernant les CTE, le cheval, l'élargissement européen. Les problématiques de ces trois sujets (dont les rédacteurs ont été respectivement E. LEBLANC, D. CARON et A. BENAROUS) ont fait l'objet d'une présentation synthétique au ministre afin de connaître son intérêt et d'en développer les thèmes le cas échéant.*

*La commission dans sa réunion du 19 septembre a constaté que la décision du ministre de faire procéder à une évaluation des CTE distincte de l'évaluation du PRDN et des documents uniques de programmation (DOCUP) constituait une prise en considération de sa note de réflexion ; plusieurs membres de la commission se sont engagés dans cette évaluation.*

*Pour ce qui concerne les deux autres sujets proposés, il a été décidé de solliciter à nouveau l'avis du ministre sur l'opportunité de poursuivre ou non le travail de réflexion. La procédure désormais utilisée d'inscrire ces propositions dans le programme annuel de travail de l'IGA, soumis à l'approbation formelle du ministre, assurera une validation*

*directe, par l'autorité dont relève directement le service, des propositions qui lui sont présentées.*

## ETUDES

### ETUDE SUR L'ELARGISSEMENT

Dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne, la commission "études et conseils" s'est interrogée sur la mise en œuvre des mesures de pré-adhésion proposées aux pays candidats, en particulier sur l'impact des programmes SAPARD (special accession program for agricultural and rural development) réservés aux actions en faveur de l'agriculture et du développement rural.

Les premières informations recueillies (résultats, témoignages) laissent à penser que les projets de développement rural sont marginalisés au profit des seules restructurations économiques. Si ces tendances se confirmaient, elles risqueraient de compromettre durablement l'équilibre des régions européennes appelées à rejoindre l'Union<sup>12</sup>. Elles affaibliraient du même coup la politique des quelques Etats-membres qui, tels la France, s'efforcent de redistribuer par la modulation des aides directes, les crédits européens en faveur du développement rural.<sup>13</sup>

La commission « études et conseils » s'est proposée d'approfondir cette analyse dans le cadre d'une approche territoriale. L'ampleur du sujet incite à limiter les investigations à des zones bien identifiées, pouvant fournir des enseignements de caractère général. Il a été suggéré de travailler sur les zones de montagne, compte tenu de l'originalité et de la diversité des expériences accumulées.

---

### ETUDE SUR LE CONTRAT TERRITORIAL D'EXPLOITATION

Au cours du premier trimestre, la commission permanente études et conseils a conduit une réflexion sur les origines, la place et la signification des contrats territoriaux d'exploitation (CTE) dans le dispositif national de pilotage de l'agriculture. Après une analyse historique, conjoncturelle et structurelle, la commission a tenté de cerner la nature des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de l'opération CTE, d'identifier les blocages dans la délicate transition entre la logique de guichet induite par la politique des aides et qui

---

<sup>12</sup> "Les programmes de développement rural doivent permettre d'atténuer les effets négatifs de la réforme structurelle", F. Fischler, Commissaire européen, Cracovie, 2000.

<sup>13</sup> En 2000, seuls trois Etats Membres avaient recours à la possibilité de moduler les aides directes pour abonder les crédits réservés au développement rural (10% du budget agricole au total).

---

conduit à la mise en pratique de stratégies individuelles, et la nouvelle logique de projet qui fonde la démarche des contrats collectifs. Cette dernière exige vraisemblablement un nouveau mode d'action administrative, fondé davantage sur la communication, sur l'animation des politiques publiques, sur la capacité de conviction que sur la seule application de normes.

Dans une note intitulée "Pour une relance des CTE" remise au ministre au mois de mars, la commission a avancé une série de propositions destinées à renforcer l'acceptabilité et la lisibilité du dispositif global des CTE.

---

### **ELEMENTS POUR UNE ETUDE « CHEVAL »**

La commission « études et conseils », sur la base de différents rapports et contrôles établis par les membres de l'IGA, a procédé à une analyse complète de l'ensemble des problèmes rencontrés par tous les acteurs du monde du cheval. Parmi les sujets abordés, la place du ministère de l'agriculture et de la pêche, qui doit rester prépondérante, a été évoquée, et prise en considération dans les travaux menés.

Le sujet et l'image même du cheval dans le monde d'aujourd'hui nourrissent de nombreuses questions et encore plus d'interrogations.

Si l'Etat, traditionnellement, s'est mobilisé sur le sujet pour des motifs et des raisons qui ont évolué au fil des années, cette force d'impulsions et d'initiatives doit être sinon réorientée, pour le moins canalisée ou réorganisée .

Le pouvoir et l'attractivité liés aux activités et aux métiers du monde du cheval sont multiples et variés. De cette dispersion peut naître une certaine déperdition et, dans les meilleures hypothèses, un manque à gagner ou, pour le moins, un handicap au développement de l'ensemble de l'économie liée au cheval.

.Pour être plus précis, le terme même d'économie doit être complété sinon explicité afin d'y intégrer des notions immatérielles comme le témoignage du passé ou l'impact sur l'environnement, deux éléments pour lesquels la filière cheval représente un apport non négligeable.

Enfin, le maintien de l'élevage de l'ensemble des races de chevaux dans toutes les régions françaises constitue une finalité et une priorité dans une politique de développement du secteur cheval.

La commission « études et conseils » a donc proposé qu'au delà des objectifs globaux de nature agricole (promotion de l'élevage, protection des équidés), le ministre de l'agriculture et de la pêche décide de l'opportunité d'une étude portant sur la mise en valeur et la promotion des produits dérivés de la filière cheval (tourisme, loisirs dont les courses ), tout en

---

s'assurant du maintien, voire même du développement, de la place du cheval dans l'élevage et dans l'espace rural, à partir de la proposition qui lui a été communiquée.

---

## ETUDE SUR LE NIVEAU REGIONAL

Par lettre de mission du 25 septembre 2001, le ministre a demandé au COPERCI une réflexion sur le niveau régional des services déconcentrés du ministère.

En novembre 2001, les quatre chefs de corps ont remis leur rapport. Partant du constat de l'insuffisance de la déconcentration et du cloisonnement des services composant la direction régionale, le COPERCI a émis un ensemble de propositions ayant pour objet de permettre au directeur régional d'être le maître d'oeuvre d'une stratégie territoriale d'application des directives nationales d'orientation, libre de s'organiser, responsable de l'affectation des moyens humains et budgétaires, fondant sur une capacité d'expertise accrue son rôle d'animateur de réseau et de partenaire dans un esprit d'interministérialité.

La réforme proposée nécessite l'affirmation d'une volonté ministérielle pour réaliser pleinement, au niveau régional, la déconcentration souhaitée par le gouvernement et répondant à l'évolution du rôle de l'Etat et à l'attente des citoyens.

### **Résumé des principales recommandations du rapport de synthèse<sup>14</sup> :**

#### **1. La DRAF responsable de la mise en œuvre des politiques publiques au niveau régional**

11. Définir les objectifs des politiques publiques par la publication régulière de directives nationales d'orientation se substituant à l'administration par circulaire.

12. Achever la déconcentration par la mise à disposition des DRAF, sans dérogation, de dotations budgétaires et de personnel globalisées, si nécessaire dans un cadre contractuel pluriannuel, sous la responsabilité du collège des directeurs.

13. Permettre au DRAF d'exercer sa fonction managériale par une liberté d'organisation et sa consultation systématique pour la nomination de ses collaborateurs.

---

<sup>14</sup> Chacun des huit thèmes évoqués dans la lettre du ministre fait l'objet de réflexions et propositions et comporte des recommandations.

---

## **2. La DRAF centre de ressources pour une gestion par projet**

21. Identifier les ressources existantes au sein de la DRAF et les valoriser ou les compléter par des actions de formation.
22. Avoir des dispositifs d'appui technique dans le domaine du développement rural et de l'économie des filières en faisant appel, en complément, à des ressources extérieures à la DRAF.
23. Doter les DRAF d'une capacité propre d'engager des études et de piloter des évaluations, notamment pour les crédits engagés par les Offices.

## **3. Le DRAF acteur de l'interministériel et animateur de réseaux**

31. Renforcer les liaisons interministérielles, sous l'égide des préfets de région, notamment par la création de pôles de compétence.
  32. Renforcer les relations DRAF/ établissements publics, notamment par la désignation de correspondants identifiés.
  33. Développer le rôle des DRAF comme têtes de réseau régional du ministère, notamment en désignant des chefs de projet par thèmes.
  34. Développer le partenariat avec la Région.
  35. Développer l'écoute de la société civile par la DRAF.
- 

## **ROLE ET ORGANISATION DES DDAF**

Dans la ligne des réflexions conduites sur le niveau régional, et pour prendre en compte les conséquences de l'autonomie accordée aux services départementaux, un groupe de travail a été réuni pour revoir les missions des DDAF et procéder à la rédaction d'un nouveau décret relatif aux attributions des DDAF. Le travail est en cours. Edgar LEBLANC, inspecteur général, y représente l'IGA.

---

## EMPLOI SAISONNIER DANS LE SECTEUR DE LA PRODUCTION DES FRUITS ET LEGUMES

### **Mission**

Le COPERCI a été saisi par le ministre le 6 juin 2000, pour que soient « analysés les problèmes qui se posent aux producteurs de fruits et légumes qui font face à des difficultés de plus en plus grandes à l'occasion du recrutement de la main d'œuvre saisonnière » et « proposées des mesures de nature à améliorer la situation, tant du point de vue des conditions de travail et de salaire que des conditions d'accueil et d'hébergement et que des questions relatives à la formation et à la qualification des salariés ».

### **Composition**

Yves VAN HAECKE a été désigné pour assurer la mission.

### *La méthode et le déroulement de la mission*

D'août à décembre : visite de plusieurs départements et d'un chef lieu de région, représentatifs de productions intensives de fruits et légumes, envoi d'un questionnaire à tous les DRAF et DDAF métropolitains, ainsi qu'aux attachés agricoles en poste dans les pays partenaires de l'UE, ! audition des organisations d'employeurs et de salariés, ainsi que des partenaires institutionnels, au niveau national.

Le rapport a été remis au Ministre en avril 2001.

### *Le diagnostic et les recommandations*

- **Diagnostic**

Les difficultés s'expliquent par les changements structurels de la production agricole (agrandissement des exploitations, spécialisation des entreprises et des bassins de production), les changements sociologiques et économiques des régions rurales, l'inadaptation aux métiers de l'agriculture des populations urbanisées, le retour de la croissance et la diminution rapide de la main d'œuvre en recherche de travail, notamment dans des régions à la fois économiquement dynamiques et fortement agricoles (Ouest, vallée de la Garonne, vallée du Rhône, etc.).

La diminution relative du nombre de salariés permanents (eux-mêmes plus fréquemment placés en temps partiel) au profit des saisonniers, l'érosion constatée de la rémunération totale de ces travailleurs (salaire direct et indirect, avantages en nature), plus sensible encore en comparaison des secteurs économiques concurrents, tel le BTP, sont la conséquence de l'accentuation des conditions de concurrence et des crises récurrentes,

combinées à l'abondance de l'offre de main d'œuvre du fait de la crise de l'emploi. La tradition du recours à la main d'œuvre étrangère, moins exigeante et mieux adaptée, permet de contourner, dans bien des régions, les effets des pénuries apparues d'offre de travail et fait bloquer le dialogue social qui conduirait, sans doute, à la remise sur pied d'un statut professionnel plus conforme aux exigences économiques et sociales actuelles.

La volonté de promouvoir le travail salarié en agriculture a été affirmée par les Pouvoirs publics, les principes de l'action à mener ont été établis, des protocoles ont été signés avec les partenaires sociaux et les partenaires institutionnels (Agence nationale pour l'emploi, Caisse centrale de mutualité sociale agricole, Fonds d'assurance formation), des innovations législatives ont offert des outils utiles pour assurer la promotion des emplois agricoles (groupements d'employeurs et contrats à durée indéterminée – CDI - par intermittence, favorisés par les règles des allègements de charge sur les travailleurs occasionnels). Cependant les choses n'évoluent guère. Il est nécessaire de manifester une volonté forte d'agir et de s'en donner les moyens.

Beaucoup de professionnels partagent cette analyse et veulent que les choses évoluent dans le bon sens. Les chefs d'exploitation d'aujourd'hui, qui initient chez eux des démarches qualité, ont compris que l'investissement humain et professionnel tout au long du cycle de production se traduisait par des améliorations sensibles de la productivité et des résultats. Un moment vient où les exigences commerciales impliquent un effort de professionnalisation de la main d'œuvre. La politique de qualité, prônée par la profession et les Pouvoirs publics dans le secteur des fruits et légumes, a pour corollaire de sortir d'un système désuet et rétrograde de relations du travail.

#### • *Recommandations*

Elles portent sur les moyens que se donne l'Etat pour concrétiser les intentions affichées :

- au niveau de l'action des préfets et du service public de l'emploi dans les régions et les départements,
- à celui de l'administration centrale du ministère (mobilisation, aux cotés de la DEPSE, de la DGER et des autres directions en tant que de besoin),
- à celui de l'ANPE qui doit aller plus hardiment vers le secteur agricole.

Le rapporteur demande que les partenaires sociaux reprennent avec détermination leur dialogue à tous les niveaux où des conventions collectives seraient susceptibles d'apporter des progrès : conditions d'accueil, d'hébergement, de rémunération, formation, qualifications et reconnaissance des acquis professionnels, complément à apporter aux clauses du CDI par intermittence dans le but d'indemniser les périodes non travaillées, etc.

Pour agir plus directement sur le marché du travail, notamment celui des emplois saisonniers, le rapport énonce un certain nombre de recommandations dont l'objectif commun est d'introduire plus de confiance dans les relations entre employeurs et salariés :

- clarification et publicité des conditions de travail,
- organisation de bourses locales des emplois saisonniers,
- transparence des conditions d'emploi,
- reconnaissance des acquis professionnels et amélioration des conditions de rémunération.

---

***Les suites***

Le Ministre a fait siennes les conclusions du rapport. Une étude à l'entreprise, sur l'initiative de la DEPSE, et dont le comité de pilotage était présidé par Yves VAN HAECKE, a approfondi la connaissance du phénomène de l'emploi saisonnier. Les branches professionnelles directement concernées, associées à l'élaboration du rapport et à ses suites, ont été encouragées à poursuivre leur action en faveur de la promotion de l'emploi. Une démarche conjointe avec le ministère de la Solidarité et de l'Emploi est entreprise. Une convention nouvelle vient d'être conclue entre l'ANPE et les deux ministères.

---

**PROPOSITIONS POUR LA CREATION D'UNE STRUCTURE INTERMEDIAIRE  
D'INSPECTION DE SECOND NIVEAU DANS LE SECTEUR VETERINAIRE  
FRANCAIS**

**Mission :**

Par lettre en date du 12 avril 2001 le ministre de l'agriculture et de la pêche a saisi le COPERCI pour qu'une mission IGA/CGV dresse un état des lieux des structures et des missions d'inspection existant dans le secteur vétérinaire, aux échelons national ou régional en France et étudie la nécessité de créer un dispositif, le cas échéant spécifique par rapport aux structures existantes, de contrôle technique de deuxième niveau entre l'administration centrale et les services vétérinaires départementaux et d'en définir les conditions d'établissement.

**Composition :**

Alain CHARON, contrôleur général vétérinaire  
René ZAKINE, inspecteur général d'agronomie

A la lumière des résultats des différentes missions d'inspection communautaires (O.A.V.), il est apparu que l'inexistence d'un contrôle de deuxième niveau exercé par le ministère de l'agriculture et de la pêche sur ses services départementaux chargés de l'application des textes réglementaires et ordres de service, est systématiquement relevée comme un point faible du dispositif français.

Bien que cette exigence ne s'appuie sur aucune disposition spécifique du droit communautaire, le ministre a souhaité l'étude de la mise en place d'un tel dispositif.

---

En effet, outre les remarques adressées par la Commission européenne par le biais de ses rapports d'inspection, plusieurs éléments tendaient à justifier la création d'un second niveau d'inspection.

Il fallait également que le dispositif à prévoir puisse permettre à l'administration centrale de disposer des informations nécessaires à l'évaluation de la politique sanitaire nationale. D'autre part, il fallait prévoir un dispositif qui évite des disparités d'application des ordres de service d'un département à l'autre. Ce dispositif d'inspection permettrait aussi de renseigner l'administration centrale sur l'application effective des textes et, de fait, donnerait des éléments d'information indispensables à l'adaptation éventuelle des textes réglementaires, dont certains peuvent s'avérer difficilement applicables.

Après une étude des différents profils possibles d'organisation des contrôles souhaités, les missionnaires ont proposé un système basé sur une structure interrégionale contrôlée par le CGV qui serait ainsi l'interlocuteur de la DGAL pour tout ce qui concerne les contrôles de second niveau proprement dits et s'appuyant sur les DSV des chefs lieu de région pour une coordination-animation des directions des services vétérinaires de la région.

---

#### **COMITE DE PILOTAGE DE L'ETUDE SUR LA FISCALITE DE L'ENVIRONNEMENT**

Comme cela avait été prévu lors de l'inscription au programme des études 2001 de celle relative à la « mise en œuvre de la fiscalité environnementale », le COPERCI devait participer à son comité de pilotage.

Un membre du CGGREF, Monsieur Josy MAZODIER, ingénieur général du Gref et un membre de l'IGA, Monsieur René ZAKINE, inspecteur général de l'agriculture ont été désignés à cet effet.

Le comité de pilotage s'est réuni le 10 octobre 2001 et a défini avec le maître d'œuvre les orientations recherchées.

**MEDIATIONS, EXPERTISES, APPUI TECHNIQUE****EXPERTISE RELATIVE A LA CREATION D'UN FONDS DE GARANTIE POUR LA FILIERE BANANE A LA MARTINIQUE****Mission**

Par lettre du 30 octobre 2000, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et le ministre de l'agriculture et de la pêche ont demandé à l'inspection générale des finances et à l'inspection générale de l'agriculture une expertise relative à la création d'un fonds de garantie pour la filière banane à la Guadeloupe et à la Martinique.

**Composition de la mission**

Guy GEOFFROY, inspecteur général de l'agriculture  
Laurent VACHEY, inspecteur des finances

Dans le prolongement de la mission menée en Guadeloupe en octobre 2000, il a été demandé d'expertiser le projet de fonds de garantie élaboré en Martinique par l'administration locale et destiné à améliorer le préfinancement bancaire de l'aide compensatoire européenne versée aux planteurs de banane de la Martinique dans le cadre de l'organisation commune de marché.

Ce projet consistait à faire préfinancer par les banques un complément d'avance de l'aide compensatoire au delà des montants versés à titre d'avances par l'Office d'intervention et d'études sur l'économie agricole des DOM-TOM. Ce complément de préfinancement serait éligible à un fonds de garantie qui couvrirait l'augmentation des encours des banques. Le montant de ce fonds de garantie qui était estimé à 40 millions de francs, apportés par l'Etat et la région Martinique, aurait été géré administrativement et financièrement par la SOFARIS.

Après entretiens avec les administrations locales, les groupements de producteurs, les syndicats de planteurs, les banques et institutions financières locales, la mission est arrivée aux propositions suivantes :

-il importe de mettre en place, au niveau parisien et au niveau local un observatoire du prix de la banane et de l'aide compensatoire, afin d'améliorer la visibilité pour les partenaires financiers du système ;

-il est préférable à ce stade de surseoir à la mise en place du fonds de garantie spécifique envisagé et de recourir en préalable à des instruments de garantie de droit commun déjà existants, à savoir :

- une meilleure utilisation des cessions de créances par l'ensemble des groupements de producteurs, au profit des établissements de crédits,
- le recours à l'instrument de droit commun du fonds de garantie court terme de la SOFARIS.

Plus fondamentalement, il est apparu que c'est la refonte des mécanismes de versement de l'aide compensatoire, dans le cadre d'une réforme de l'organisation commune de marché, qui serait le meilleur moyen d'améliorer la situation de trésorerie des planteurs de bananes des départements d'outre-mer.

---

## **PROJETS DE RECHERCHE DES ECOLES NATIONALES DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR AGRONOMIQUE**

Dans le cadre des contrats de plan Etat - régions 2000-2006, le ministère de l'agriculture et de la pêche s'est engagé à apporter un soutien financier à des opérations scientifiques portées par les établissements d'enseignement supérieur dont il assure la tutelle.

Edgar LEBLANC, inspecteur général, a été sollicité pour procéder à l'expertise d'un projet de recherche en éducation présenté par l'école nationale de formation agronomique de Toulouse.

## MISSIONS D'EXPERT LIQUIDATEUR

### Liquidation du comité national interprofessionnel de l'horticulture (CNIH)

#### Mission

La liquidation du CNIH, décidée par arrêté ministériel du 11 septembre 1996, avait été confiée par les ministres chargés de l'agriculture et de la pêche et du budget à Vincent DUVAL, inspecteur général de l'agriculture, à compter du 1<sup>er</sup> octobre 1996. Après le départ en retraite de celui-ci, Daniel CARON a été chargé de poursuivre la mission, par lettre du 21 juillet 2000.

Dès réception de cette lettre en septembre 2000, la mise en oeuvre de la liquidation du CNIH à l'égard des tiers (personnel de la cellule de liquidation, banques, organismes sociaux, copropriété, tribunaux, etc ....) a été reprise et poursuivie au cours de l'année 2001.

Les principales démarches de cet exercice se résument :

- 1) dans la poursuite des opérations d'apurement des comptes, avec les derniers dossiers du contentieux en liaison avec les conseils et le service des affaires juridiques du ministère de l'agriculture et de la pêche,
- 2) dans la nécessité de poursuivre en justice le liquidateur judiciaire de l'Association interprofessionnelle de l'horticulture afin de préserver les droits du CNIH sur la propriété de l'immeuble de Rungis (défaut de plans des locaux),
- 3) dans la normalisation des écritures comptables entre l'ONIFLHOR et le CNIH (transformation des avances en subventions notamment).

Sur le modèle de présentation des comptes 2001, il a été proposé dès le mois de septembre 2001 aux deux ministres de tutelle d'envisager une clôture des comptes du CNIH au 31 décembre 2001.

A cette date, ne sera pas réalisée la vente de l'immeuble de Rungis pour des motifs divers (défaut d'acheteurs à l'amiable, impossibilité de vendre aux enchères publiques, volonté de ne pas vendre à un prix inférieur à celui fixé par le service des Domaines). Cependant, cet immeuble fera partie du bonus de liquidation qui sera proposé, par décret en Conseil d'Etat, à être dévolu à l'ONIFLHOR.

La mission du liquidateur, dans cette phase terminale des opérations, se heurte à une indifférence de ses interlocuteurs, le sujet de la liquidation n'étant plus d'actualité.

---

## Liquidation du comité interprofessionnel des vins doux naturels (CIVDN)

### Mission

Par lettre en date du 26 juillet 2001, le ministre de l'agriculture et de la pêche a souhaité que Daniel CARON, inspecteur général de l'agriculture, assure une mission de suivi de la mise en œuvre des décisions de cessation d'activités du CIVDN et du GIP.

Cette mission devra, à son issue, faire l'objet d'un rapport d'exécution et de propositions pour parfaire le fonctionnement du CIVR.

Situation du dossier :

Le Conseil interprofessionnel des vins du Roussillon (CIVR) a été reconnu en tant que nouvelle interprofession viticole, chargée des vins à appellation d'origine contrôlée du département des Pyrénées Orientales, par arrêté interministériel du 18 décembre 2000.

A cette date, subsistaient le Comité interprofessionnel des vins doux naturels (CIVDN) et le Groupement interprofessionnel de promotion des Côtes du Roussillon (GIP).

Le CIVR a commencé ses activités au 1<sup>er</sup> janvier 2001 conformément aux décisions prises lors d'une assemblée statutaire du 20 décembre 2000.

Des difficultés de trésorerie sont apparues rapidement, conséquences directes de l'arrêt du plan Rivesaltes et des impossibilités de faire cesser les activités du CIVDN et du GIP dans les conditions prévues et décidées par les assemblées générales du 20 décembre 2000.

Après une première analyse de la situation et une concertation des parties en présence, un apport de trésorerie a été opéré par l'Office national interprofessionnel des vins au profit du CIVR et la nomination d'un administrateur chargé de cordonner les opérations de liquidation ont permis de débloquer la situation.

Les incertitudes sur le mode de désignation du liquidateur du CIVDN n'étant pas levées, le délai de fin de mission initialement prévu se trouve prolongé.

Au delà des opérations d'arrêt des écritures comptables et autres opérations financières, la liquidation du CIVDN portera sur le suivi des dossiers du contentieux et sur la destination des biens immobiliers (domaine de Tréserres).

Ce type d'opérations qui engage la responsabilité du liquidateur devrait faire l'objet d'analyse par le service des affaires juridiques du ministère.

---

## **MISSION DE REFLEXION SUR LA CENTRALISATION DE LA TRESORERIE DES CAISSES DE MUTUALITE SOCIALE AGRICOLE**

### **Mission**

Les inspections générales des finances, des affaires sociales et de l'agriculture ont été chargées de mener une mission de réflexion sur les avantages et les inconvénients que pourraient entraîner les différents scénarii envisageables de centralisation de la trésorerie des caisses de MSA et les conséquences qu'il conviendrait d'en tirer tant en termes juridiques, comptables, financiers, qu'institutionnels.

### **Composition**

Daniel CARON, inspecteur général de l'agriculture, représente l'IGA.

Cette réflexion doit prendre en compte le fait qu'il est prévu de supprimer de la marge de manœuvre autour du taux pivot de la cotisation complémentaire et de s'appuyer notamment sur les études déjà menées par les différents services chargés de la tutelle en la matière ainsi que sur les travaux récemment réalisés sur ce thème par la CCMSA.

Le champ d'investigations étant relativement étendu et les problèmes à analyser complexes, le délai initial fixé dans la lettre de mission - le 30 septembre 2001 - n'a pas été respecté.

Cependant, dès le début de l'année 2002, des conclusions pourront être présentées sur une optimisation de la trésorerie de la protection sociale agricole.

## **MISSION D'APPUI A LA VALORISATION DE LA PHOTOTHEQUE DU MAP**

### **Mission**

Cette mission, d'appui et de conseil, a été décidée à la demande du chef de service de la communication et confiée par le chef du service de l'inspection générale à Michel DESCHAMPS, inspecteur général, en juin 2001.

Jean-Pierre MENU, inspecteur principal de l'enseignement agricole participe à la mission.

Il s'agit :

1. d'identifier les tâches à accomplir et les moyens budgétaires et humains nécessaires pour assurer la conservation de l'ensemble des œuvres photographiques et cinématographiques du ministère, réaliser leur identification et les intégrer dans des bases de données performantes,
2. de clarifier, avec les responsables et les collaborateurs du service les fonctions et les enjeux d'une cinémathèque et d'une photothèque totalement intégrées dans la mission de communication publique du ministère,
3. de cerner les attentes des usagers de la cinémathèque et de la photothèque du ministère et la façon dont elles peuvent s'exprimer et être prises en compte.

La mission procède par entretiens avec les responsables et personnels concernés du service de la communication, par évaluation des fonds, par visite des principales photothèques et cinémathèques, principalement publiques, comparables.

La mission travaille en liaison avec le Secrétariat d'Etat au patrimoine.

Le rapport de mission devrait être remis au cours du premier trimestre 2002.

---

## **LA FORMATION DES ACTEURS DE L'AGRICULTURE EN FRANCE, 1945-1985: CONTINUITES ET RUPTURES**

Pour faire suite aux manifestations qui avaient célébré, en 1998, le cent cinquantième anniversaire de la création, le 3 octobre 1848, de l'enseignement professionnel de l'agriculture,

---

l'Académie d'agriculture de France et l'ENESAD ont organisé, à Dijon, du 27 au 29 novembre 2001, un colloque consacré à la situation de l'enseignement agricole en France de 1945 à 1985. Edgar LEBLANC et René MABIT inspecteurs généraux, ont été appelés à participer au comité d'organisation du colloque, à animer un des six ateliers de travail et, avec Michel DESCHAMPS inspecteur général, une des tables rondes de clôture de la manifestation.

---

## PILOTAGE D'UN JUMELAGE INSTITUTIONNEL PRE-ADHESION

### **Mission**

La stratégie de pré-adhésion des pays d'Europe centrale et orientale (PECO) comporte la mise à niveau des administrations des pays candidats dans tous les secteurs couverts par l'Union européenne, au premier rang desquels la politique agricole commune. Cette action est réalisée, depuis 1998, par des « jumelages institutionnels » conclus, sous l'égide et le contrôle de la Commission de l'UE, entre les institutions appartenant aux pays candidats, d'une part, et aux pays membres, d'autre part.

- Cocontractants : ministère de l'agriculture et du développement rural (Pologne), ministère de l'agriculture et de la pêche (France)
- Objet : mise en œuvre des OCM fruits et légumes, tabac, houblon, dont la caractéristique commune est de faire appel à des groupements de producteurs ; élaboration et exécution d'un programme de formation d'un millier de professionnels dans les secteurs des céréales, des viandes et du lait
- Financement européen (PHARE), d'un montant de 1,5 M €
- Convention entrée en application le 1<sup>er</sup> août 2001 (durée : 21 mois)

### **Composition**

Responsable « chef de projet » : Yves VAN HAECKE, IGA,  
Assistant : Alain ESCALIERE, chargé de mission

#### *Le rôle de chef de projet*

Avec son homologue désigné par les autorités du pays candidat à l'adhésion, dont le travail est supervisé par un « senior project official », le chef de projet conduit l'application de la convention de jumelage ; ils en réfèrent au Comité de pilotage qu'ils coprésident, auquel participent les représentants de la Commission de l'Union européenne. Le Comité de pilotage est l'instance de suivi, de contrôle, et éventuellement d'arbitrage. Dans les principes, les deux chefs de projets n'ont de comptes à rendre, en dernier ressort, qu'à la Commission de Bruxelles dont le contrôle est connu pour être tatillon.

Dans la pratique, la liaison entre le chef de projet français et la direction des politiques économique et internationale est étroite. Il appartient en effet à la DPEI, négociatrice et signataire de la convention, de régler les questions de principe posées par le fonctionnement des jumelages et d'élaborer les conventions particulières de gestion avec l'organisme payeur désigné, l'association EGIDE, et les différents organismes publics ou privés, dont les Offices par produits, souvent fortement sollicités pour fournir l'expertise requise par les conventions.

Cette tâche est à bien des égards passionnante, tant par les méthodes de type assurance qualité mises en œuvre, et par l'intérêt de travailler avec des homologues étrangers intelligents et de bonne volonté mais profondément marqués par les décennies communistes, que par le but ultime, qui est de tisser des liens de confiance avec des futurs partenaires qui seront, espérons-le, des alliés dans le domaine agricole et rural, et qui, très généralement, entraînent l'adhésion des partenaires publics et privés quand ils sont sollicités.

#### *La mise en œuvre pratique*

- La mise au point détaillée du programme et des activités, qui se déroulent essentiellement en Pologne, en appui au conseiller pré-adhésion (CPA) installé à Varsovie (qui bénéficie lui-même d'une assistante), et en liaison avec le chef de projet polonais ;
- la recherche des experts et leur information, en amont ou en relais de l'action quotidienne du CPA (experts du MAP, y compris ses services extérieurs, des Offices ou d'organismes professionnels et groupements de producteurs : à ce sujet, l'idée générale est d'impliquer, autant que faire se peut, les milieux professionnels) ; ces experts sont parfois allemands, espagnols, néerlandais, ce qui a, bien entendu, pour effet de compliquer sérieusement les choses ;
- la préparation, en appui au CPA, des missions (termes de référence de chaque mission), la mise au point détaillée des voyages d'étude et des stages en France ;
- le contrôle, au quotidien, de la bonne marche du jumelage (ordres de mission, termes de référence, rapports, etc.) ;
- le suivi budgétaire et financier : lettres de notification d'ajustement ou de modification du budget, vérification et notification à EGIDE des services faits, préparation avec le CPA des rapports trimestriels présentés au Comité de pilotage, classement officiel de tous les actes des activités du jumelage en vue des vérifications et contrôles diligentés par la Commission de Bruxelles ;
- l'évaluation de l'exécution de la convention et des résultats du jumelage, au fur et à mesure de l'avancement des activités et leur évaluation finale, qui font l'objet, comme tout le reste, de rapports écrits, en liaison et, autant que possible, en accord avec la partie polonaise.

#### *La charge de travail que représente un tel jumelage*

Le budget de ce jumelage prévoit 560 journées d'expert, soit environ 150 missions/expert, 9 voyages d'étude d'une semaine, en général, en France et plusieurs stages de quelques semaines, en France également. S'y ajoutent une dizaine de missions d'experts et quelques voyages d'étude pour le compte d'un « jumelage frère » piloté par les Néerlandais (N° 2000/AG08B) : conclu avec l'agence d'intervention polonaise, il concerne la mise en œuvre des OCM dans les secteurs dont seront issus les professionnels concernés par le cycle de formation organisé dans le cadre du jumelage franco-polonais (c'est pourquoi des échanges croisés ont été prévus).

---

Les visites en Pologne : environ une visite tous les deux mois pour le chef de projet, et une par trimestre pour l'assistant, à l'occasion des réunions du Comité de pilotage ou indépendamment.

Au total, on peut estimer à un mi-temps, au moins sur la première année, la charge du chef de projet, et à un tiers-temps, au moins, celle de l'assistant.

L'association EGIDE est chargée de l'exécution matérielle des visites d'expert et de toutes les activités, y compris lorsqu'elles se déroulent en Pologne (réservations, commandes, paiements, versements aux experts et aux organismes, etc.), mais elle ne peut apporter un soutien effectif à l'organisation même des missions et des voyages d'étude ou des stages, qui réclament de la part du chef de projet et de l'assistant un investissement important. Il est clair que les services du ministère devraient s'attacher à résoudre cette question en spécialisant une cellule sur un tel soutien logistique, qui aurait aussi l'avantage de capitaliser l'expérience acquise par les uns et les autres.

---

#### **PARTICIPATION A DES COMMISSIONS GROUPES DE TRAVAIL OBSERVATOIRES ET JURYS**

Claude BERNET, inspecteur général de l'agriculture, est vice-président du **comité de suivi des administrateurs civils**. Créé en 1996, pour suivre et stimuler les parcours professionnels des administrateurs civils affectés au ministère de l'agriculture et de la pêche, le comité de suivi des administrateurs civils mobilise plusieurs membres de l'IGA : Pierre Gérard CAILLY, inspecteur général de l'agriculture, y représente l'IGA, après avoir conduit la réflexion qui a permis la réorganisation du comité, intervenue fin 2000. Laurent MOMMAY, IGIR d'administration centrale, Françoise FOURNIE et Guy GEOFFROY, inspecteurs généraux de l'agriculture, participent, avec un DDAF administrateur civil, Dominique SORAIN, au suivi personnalisé des administrateurs civils, Alain ESCALIERE, chargé de mission à l'inspection générale de l'agriculture en assure le secrétariat général.

Pierre-Gérard CAILLY, inspecteur général de l'agriculture, est expert du ministère de l'agriculture et de la pêche au **conseil de direction de l'ONIPPAM** et au **conseil d'administration de l'institut technique d'expérimentation des plantes médicinales**. Il est également le représentant permanent du ministère auprès du **comité national interprofessionnel de la châtaigne et du marron (CNICM)** et du groupe parlementaire correspondant constitué pour mettre en œuvre le programme national d'action défini lors des assises nationales de la châtaigneraie française de 1997.

Daniel CARON, inspecteur général de l'agriculture, est membre du **groupe de travail « définition des activités des petites exploitations »**.

---

Françoise FOURNIE, inspectrice générale de l'agriculture, est membre de la **mission interministérielle de préparation des administrations publiques à l'EURO**. Elle est également commissaire générale pour le stand français à l'**exposition horticole internationale FLORIADE**, qui se déroulera en 2002 à AMSTERDAM.

Le comité interministériel pour la réforme de l'Etat ( CIRE ) a décidé de l'ouverture d'un chantier prioritaire : **la rénovation de la gestion des ressources humaines**. Il a fixé, pour chaque ministère, l'obligation de préparer un plan de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences ( GPEEC ) pour le début de 2002. Une étude a été confiée à un consultant. Edgar LEBLANC, inspecteur général de l'agriculture, a représenté l'IGA au comité de pilotage de cette étude.

Dans une seconde étape, quatre groupes de travail ont été constitués. L'animation du groupe « **recrutement formation** » a été confiée à Edgar LEBLANC.

Olivier BETH, inspecteur général de l'agriculture, a participé au groupe de travail « **compétences** ».

Françoise VERLIAC, inspectrice générale de l'agriculture, a participé au groupe de travail « **évaluation avancement** ».

Edgar LEBLANC représente le chef de service de l'IGA au **conseil d'orientation de l'observatoire des missions et des métiers**.

René MABIT, inspecteur général de l'agriculture, représente l'inspection générale de l'agriculture au **Comité d'orientation du chantier « La loi d'orientation agricole : évolution des savoirs et des qualifications professionnelles »**, ouvert suite au rapport «Un projet pour le service public de l'enseignement agricole» (PROSPEA), établi en 2000.

Jean MOULIAS, inspecteur général de l'agriculture, est le **correspondant du Médiateur** pour le ministère de l'agriculture et de la pêche.

Jean-Claude ROUARD, inspecteur général de l'agriculture, représente le ministère de l'agriculture et de la pêche au **groupe de coordination prévu dans la convention « culture-agriculture »**.

Bernard VIAL, inspecteur général de l'agriculture, est, depuis 1997, **membre du conseil scientifique de l'institut national agronomique de PARIS-GRIGNON ( INAPG )** et a été reconduit dans ces fonctions pour trois ans en 2000.

René ZAKINE, inspecteur général de l'agriculture, est, depuis 1996, le représentant du ministère de l'agriculture et de la pêche au **conseil national du tourisme** ; il a été reconduit dans ces fonctions en 2000.

Il représente l'IGA au jury d'attribution du **prix de l'agriculture de la Ville de Paris**. Il est membre de la **commission spécialisée de terminologie** du ministère de l'agriculture et de la pêche, qui est composée des représentants des diverses directions et services de

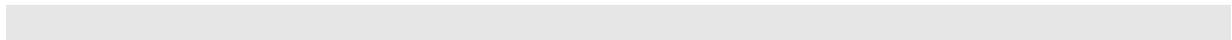
l'administration centrale, des conseils généraux, de l'IGA ainsi que des représentants des divers organismes garants de la langue française et de son adaptation à l'évolution des technologies ou des utilisations de termes étrangers.

Ont participé à des **jurys nationaux** :

Olivier BETH, inspecteur général de l'agriculture : préparation au concours d'accès au grade d'attaché principal d'administration centrale ;

Françoise FOURNIE, inspectrice générale de l'agriculture, a participé à la commission de sélection des administrateurs civils au tour extérieur ;

Françoise VERLIAC, inspectrice générale de l'agriculture : concours d'accès au grade d'attaché principal d'administration centrale et concours d'accès à l'ENSV.



# ETUDES A L'ENTREPRISE

## 1 -L'évaluation des programmes antérieurs à 2001

Comme les années précédentes, les études achevées et payées en 2001, ou antérieurement, et qui n'avaient pas encore été évaluées, ont fait l'objet d'un inventaire soumis au COPERCI qui, dans le cadre d'un contrôle de second niveau de ces études, a arrêté son programme d'évaluation, qui s'est déroulé au 2<sup>ème</sup> semestre.

Il est rappelé que les différents maîtres d'ouvrage ont, en principe, dû exercer un premier contrôle avant la mise en paiement des travaux reçus lors de la préparation puis de l'agrément des rapports, ou le cas échéant de logiciels spécialement mis au point, par le service commanditaire.

Ce recensement a été effectué au 1<sup>er</sup> semestre sous la présidence du vice-président du CGV à partir des documents fournis par la direction des affaires financières.

La remarque déjà faite dans le rapport annuel 2000 conserve toute sa valeur en ce qui concerne la liste des études « évaluables » qui remontent jusqu'en 1995, c'est en raison du décalage qui provient le plus souvent du fait que l'étude prévue sur un programme, soit n'est pas immédiatement engagée, soit nécessite un long délai de réalisation. Il est rappelé à nouveau que ce retard entraîne parfois une perte d'intérêt pour cette commande onéreuse surtout lorsque l'autorisation avait été délivrée en raison de l'actualité du moment.

Le COPERCI a ainsi sélectionné, pour être évaluées au cours du 2<sup>ème</sup> semestre 2000, 39 études et désigné, pour chacune, un ou deux inspecteurs généraux, ingénieurs ou contrôleurs généraux.

Mais compte tenu de certains retards dans l'obtention de tous les éléments nécessaires à l'évaluation de 9 études n'a pu figurer dans le compte-rendu fait par le vice-président du CGGREF au ministre à la fin du 2<sup>ème</sup> semestre 2001. Elles seront reprises en 2002.

Enfin, il convient de noter qu'en vue de leur éventuelle mise sur internet ou intranet les études sont désormais évaluées « en continu » c'est à dire dès leur achèvement. Ainsi en 2001, sept études ont été reçues en cours d'année et le COPERCI s'efforce de procéder à leur évaluation dans les deux mois.

L'IGA, pour sa part, a été prévue dans l'évaluation de 15 études, assurant le pilotage pour 9 d'entre elles.

## 2 – La préparation du programme 2002

Le COPERCI au 2<sup>ème</sup> semestre 2001 a présidé les réunions d'audition des représentants des différentes directions et services de l'administration centrale ou des services déconcentrés au cours des 4 séances qui se sont déroulées en novembre 2001.

Comme à l'habitude, la direction des affaires financières (DAF) avait recueilli auparavant les propositions des services qui ont été instruites par l'IGA et les conseils généraux en vue de ces auditions.

Dans cette formation de comité de sélection des études, le COPERCI donne au cabinet du ministre, qui arrêtera le programme définitif sur le budget 2002, un avis sur les différentes études que les services souhaitent confier à des maîtres d'œuvre extérieurs.

Ce travail de sélection reste fondé essentiellement sur cinq critères :

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

# PRESIDENCES

## (CONSEILS D'ADMINISTRATION, ORGANISMES, INSTITUTS ET JURYS NATIONAUX)

Jean-François MERLE, inspecteur général de l'agriculture, a assuré la **présidence du conseil de direction de l'Office de développement de l'économie agricole des départements d'outre-mer ( ODEADOM )**, jusqu'à la date du renouvellement de cette instance ( octobre 2001 ).

Henry DELISLE, inspecteur général de l'agriculture, est président de l'**Institut national de formation des personnels du ministère de l'agriculture et de la pêche (INFOMA )** dont la mission essentielle est la formation initiale et continue. Il a été reconduit dans ces fonctions en 2000.

Pierre-Gérard CAILLY, inspecteur général de l'agriculture, est, depuis 1996, président du **Comité hygiène et sécurité ministériel (CHSM)**.

### **Présidence de jurys nationaux**

Henry DELISLE, inspecteur général de l'agriculture, est, depuis 1997, président du jury du certificat d'aptitude au professorat de l'enseignement secondaire agricole ( CAPESA ) d'éducation socio-culturelle. Il est en outre président de la commission de choix des sujets pour le CAPESA d'éducation socio-culturelle ( interne et externe ).

L'année 2001 a été marquée par le vote de la loi relative à **la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement de la fonction publique**.

En application de cette loi 2001-2 du 3 janvier 2001, ont été mis en place, au ministère de l'agriculture et de la pêche, d'une part des concours réservés de recrutement de professeurs et personnels de l'enseignement agricole et d'autre part des examens professionnels, réservés à certains agents non titulaires.

L'organisation et la présidence des jurys de ces concours et examens professionnels ont été confiées, pour la session 2001 et dans un certain nombre de sections, à des inspecteurs généraux de l'agriculture :

- examens professionnels et concours réservés de recrutement de professeurs certifiés de l'enseignement agricole ( CAPESA ) :

section lettres modernes : président : Michel DESCHAMPS

section histoire et géographie : président Edgar LEBLANC

section éducation socio- culturelle : président : Henry DELISLE

section physique et chimie : René MABIT

- examens professionnels et concours réservés de recrutement de professeurs de lycée professionnel agricole du 2<sup>ème</sup> grade ( CAPPLPA 2 ) :

section mathématiques- sciences physiques : président René MABIT

section lettres- histoire : président Edgar LEBLANC

section langues vivantes- lettres : président Michel DESCHAMPS

section éducation socio- culturelle : président Henry DELISLE

- des examens professionnels de recrutement dans le corps des professeurs de lycée professionnel agricole du 2<sup>ème</sup> grade ont été réservés aux agents non titulaires des écoles de formation maritime et aquacole. Ont été mis en place des jurys spécifiques dont la présidence a été confiée également à des inspecteurs généraux de l'agriculture dans les sections et options d'enseignement général :

René MABIT pour les sections mathématiques- sciences physiques et sciences et techniques biologiques (option biologie fondamentale et appliquée aux productions animales et option pisciculture et cultures marines).

Edgar LEBLANC pour les sections langues vivantes- lettres, sciences économiques et sociales et gestion, éducation socio-culturelle, ainsi que conseiller principal d'éducation.

- le jury du concours réservé d'accès au corps des attachés d'administration centrale a été présidé par Edgar LEBLANC.

- le concours réservé d'accès au grade de secrétaire administratif des services déconcentrés a été présidé par Olivier BETH.

Il a également été fait appel à des inspecteurs généraux de l'agriculture pour présider **les jurys de recrutement** suivants :

- concours d'assistant-inspecteur des offices d'intervention dans le secteur agricole organisés par l'ACOFA : Claude BERNET , Olivier BETH, Jacques GUIBE, Edgar LEBLANC.

- concours d'accès au principalat d'attaché des services déconcentrés : Olivier BETH.

- concours interne d'adjoints administratifs des services déconcentrés : Sylviane TETART

# MISSION PARTICULIERE

## CONVENTION CULTURE-AGRICULTURE ET PILOTAGE D'UNE OPERATION CONCERNANT LA PROMOTION DU PATRIMOINE RURAL

### Composition de la mission

Pour la convention « culture-agriculture » :

Jean-Claude ROUARD, inspecteur général de l'agriculture,  
Georges CELERIN, chargé de mission à l'inspection générale de l'agriculture

Pour le pilotage de l'opération « patrimoine rural » :

Jean MOULIAS, inspecteur général de l'agriculture, chef du service,  
Jean-Claude ROUARD,  
Georges CELERIN,  
Brigitte MIDOUX, chargée de mission à l'inspection générale de l'agriculture.

Les actions de mise en œuvre de la convention culture-agriculture ont porté essentiellement :

- sur l'application des conventions signées entre le ministère et les Fédérations d'associations intervenant en matière d'animation rurale (concertation avec les directions concernées et avec le ministère de la Culture)
- sur la mise en application des dispositions sur l'enseignement artistique et culturel.

Les activités relatives à l'opération « patrimoine rural » ont eu pour objectif principal :

- de faire connaître l'opération auprès du plus grand nombre possible de partenaires, en particulier ceux du secteur de l'éducation (actions de formation et de sensibilisation) et de la jeunesse
- d'assurer une coordination et un échange entre les acteurs.

Les responsables de l'opération :

- ont animé des réunions du comité de pilotage national, des correspondants en administration centrale et au niveau local,

- ont participé à de nombreuses réunions et manifestations organisées par les acteurs et les partenaires et, plus particulièrement, la journée du patrimoine de pays,
- ont mené des actions de communication sur l'utilisation du guide d'observation et du guide de valorisation, publiés et diffusés en 2001,
- ont fourni information et conseil, spécialement pour le montage de projets qui font des éléments du patrimoine rural des facteurs et des moteurs de développement durable.

Des réflexions ont été conduites dans ce domaine, spécialement en matière de tourisme rural et d'insertion dans des contrats territoriaux d'exploitation.

Elles ont trouvé leur prolongement au niveau international. L'opération « patrimoine rural » a été présentée dans un atelier préparatoire à la Conférence Européenne des ministres responsables de l'Aménagement du Territoire, organisée par le Conseil de l'Europe.

Le principe d'une maquette européenne d'un guide du patrimoine rural, qui serait publié dans les différentes langues des pays membres, a été retenu. D'ores et déjà, un guide polonais a été édité en 2001 à partir du guide d'observation, selon la même démarche et avec la même présentation générale.

Pour mieux mettre en valeur la démarche suivie dans le cadre de l'opération patrimoine rural et ses implications et pour permettre des échanges d'expériences fondées sur des exemples concrets d'action en matière de sensibilisation, de sauvegarde, de valorisation et de développement territorial durable, le Comité de pilotage a proposé que soit organisé un « forum d'acteurs » qui puisse illustrer la diversité des thématiques concernées et des initiatives prises au plan local.

Les publics visés sont les associations, les organisations professionnelles, les élus, les institutions, les services des ministères ainsi que toutes personnes publiques ou privées portant intérêt au patrimoine rural.

La manifestation est organisée par le ministère de l'agriculture et de la pêche en partenariat avec l'ensemble des administrations concernées.

Le forum des acteurs du patrimoine rural se déroulera à Clermont-Ferrand les 30, 31 janvier et 1<sup>er</sup> février 2002. Le site de Clermont-Ferrand a été retenu pour sa situation au cœur d'un massif montagneux afin d'affirmer la proximité des thématiques avec celles de l'opération : « 2002 année internationale de la montagne ».

**UN PROJET POUR  
L'INSPECTION GENERALE  
DE L'AGRICULTURE**

## **I – Pourquoi un projet ?**

❶ Tout service public doit élaborer un projet pour, dans l'intelligence de sa finalité, dynamiser ses ressources.

L'inspection générale se doit d'appliquer à elle-même ce qu'elle recommande aux autres.

❷ La société française attend de l'Etat le respect scrupuleux des règles de droit et la recherche permanente de l'amélioration du service rendu aux usagers.

L'inspection générale se doit de réfléchir à l'exercice de ses missions de contrôle et d'évaluation pour mieux répondre à cette demande.

Cet exercice s'insère dans le plan pluriannuel de modernisation du ministère.

## **II – Comment a été élaboré le projet ?**

Le projet a été élaboré à partir d'une enquête externe, d'une réflexion interne et d'un séminaire de synthèse, avec l'aide d'un consultant (société ADIGE).

### ❶ Le diagnostic externe

- une image floue et hétérogène de l'institution ;

- une appréciation positive de la valeur et de la diversité de ses membres, d'un positionnement non lié à la gestion d'un corps, du caractère pertinent, en règle générale, des analyses et des recommandations.

En finale, une attente forte à l'égard d'une institution capable d'éclairer la décision publique par une vision objective, synthétique et opérationnelle.

## ② Le diagnostic interne

- un malaise notamment dû à des conditions matérielles (rémunérations, conditions de travail) en décalage par rapport aux situations d'origine des membres et aux situations des conseils généraux ;

- un sentiment d'écart entre les capacités de l'IGA, dues au niveau de formation et à l'expérience de ses membres, et leur utilisation par les commanditaires ;

- mais une motivation forte de ses membres pour faire reconnaître la valeur du service en professionnalisant l'exercice de ses métiers, en mettant en commun les expertises et les expériences, en respectant des procédures assurant la valeur finale des travaux.

## ③ En synthèse :

- une institution à image floue, perçue comme hétérogène dans sa composition et ses travaux, mais dont la qualité des compétences qu'elle réunit, comme son positionnement, lui permette d'allier objectivité du jugement et pertinence des recommandations, répondant aux attentes exprimées ;

- une IGA en mouvement, disposant d'un éventail de compétences élargi par sa croissance, prête à approfondir ses métiers et à s'organiser pour assurer la qualité de ses produits.

*L'enjeu est donc de passer d'un ensemble de personnalités exerçant de manière empirique des fonctions d'inspection et d'évaluation à une institution reconnue par le professionnalisme de ses membres et assurant de manière collégiale la qualité de ses produits.*

**L'axe stratégique du projet est d'organiser l'Inspection de telle sorte que, sur la base de la professionnalisation des métiers exercés par ses membres et la mise en commun de leur travail, l'amélioration permanente des fruits de son activité soit assurée.**

**Il en découle 3 objectifs prioritaires :**

**1) Identifier les métiers de l'IGA et en professionnaliser l'exercice ;**

**2) Assurer la mise en commun des méthodologies, des expériences et des réflexions.**

**3) Organiser l'IGA pour rendre lisible et crédible l'institution ;**

**Donc 3 mots-clés :**

**⇒ métier**

**⇒ collégialité**

**⇒ institution.**

### III – Le projet

#### ① Les métiers

Professionnaliser l'exercice des métiers suppose l'identification des métiers de l'inspection générale et la recherche de méthodologies adaptées et partagées.

##### a) Identifier les métiers

Compte tenu de son statut, du plan pluriannuel de modernisation et de l'attente sociale, l'inspection générale est appelée à exercer deux métiers de base : l'inspection et l'évaluation et un métier, transversal des deux précédents, d'étude et de conseil, sans préjudice d'autres fonctions exercées à la demande du Ministre.

- L'inspection est fondée sur le contrôle de la bonne application, par l'entité inspectée, des règles et procédures la concernant. Elle repose donc sur l'observation de l'écart éventuel entre la pratique et les normes.

Cette activité traditionnelle de l'inspection générale, notamment dans le domaine des enquêtes administratives, est en plein développement du fait des réglementations communautaires et de la mise en oeuvre de la décision ministérielle d'inspections régulières des services déconcentrés.

- L'évaluation, qu'il s'agisse des services publics ou des politiques publiques, est fondée essentiellement sur la mesure des effets engendrés par l'action publique, c'est à dire de l'efficacité et de l'efficience de la mise en oeuvre des moyens par rapport à la finalité poursuivie. Son exercice repose essentiellement sur des méthodes d'analyse, d'audit et d'enquête permettant de saisir les éléments quantitatifs et qualitatifs de l'action publique (pertinence, efficacité, efficience, impact).

- L'étude et le conseil sont des activités qui découlent naturellement des fonctions d'inspection et d'évaluation mais qui ne sont pas perçues comme de véritables « métiers » propres à l'Institution. Cette fonction, qui suppose à la fois expertise et vision transversale et anticipatrice, répond bien à un besoin croissant de l'administration publique. Le cloisonnement des services et des corps, la prédominance des logiques verticales sur les aspects transversaux des politiques publiques, notamment au niveau territorial, font naître une demande de vision plus large, et plus orientée vers le long terme, permettant d'éclairer l'action publique. L'inspection générale souhaite pouvoir y contribuer.

- L'inspection générale est également sollicitée pour exercer des fonctions de représentation du ministre, de médiation entre parties, de formation enfin sur la base de son expérience au profit des agents du ministère ou au-delà.

## b) Professionaliser l'exercice des métiers

L'ambition de l'inspection générale est d'actualiser et d'approfondir en permanence les compétences de ses membres.

Cet objectif se concrétisera par :

- l'approfondissement des méthodologies déjà définies dans les différents domaines de l'Inspection (référentiels, manuels de procédure), y compris le contrôle comptable et financier et les enquêtes administratives ;
- la recherche des bonnes pratiques de l'évaluation sur la base des travaux déjà effectués ;
- la constitution progressive d'un « référentiel » de l'inspection générale comportant une déontologie, des manuels d'audit, un guide de bonne pratique permettant de mettre à la disposition de ses membres un ensemble constituant la « méthodologie de l'inspection générale » ;
- l'obligation pour les membres choisissant d'exercer des mission d'inspection et d'évaluation de s'approprier les référentiels ;
- la mise en commun des réflexions méthodologiques et de l'expérience acquise au sein des commissions permanentes prévues à cet effet ;
- l'établissement d'un programme de travail annuel, élaboré en concertation avec les directions, et soumis à l'approbation du ministre ;
- la constitution d'un réseau de veille méthodologique et de partage d'expériences au sein du ministère (COPERCI) et au-delà (autres inspections générales, Cour des comptes, Comité de l'évaluation du commissariat du plan) ;
- enfin sera élaborée une charte de qualité exprimant la culture propre de l'inspection générale en termes de déontologie et de procédures permettant de combiner la compréhension intime du sujet, l'objectivité de la démarche et la recherche des améliorations pouvant être effectivement mises en oeuvre.

**Ces efforts de professionnalisation répondent à la finalité de l'IGA :  
contribuer à l'amélioration du service public.**

### ② La collégialité

L'exercice de la collégialité doit permettre de concilier la responsabilité personnelle des membres de l'inspection générale lorsqu'ils sont désignés pour une mission, responsabilité authentifiée par leur signature, et la recherche de la meilleure réponse donnée à la question posée qui suppose une réflexion collective. Il ne s'agit pas de diluer la responsabilité individuelle des membres de l'IGA mais de l'enrichir par le partage de la réflexion.

Cette collégialité s'organise essentiellement au sein de commissions permanentes et d'une l'assemblée plénière.

Les commissions permanentes seront présidées par un inspecteur général pour une durée de 3 ans. Elles auront pour objet de mettre au point la méthode de travail, de la traduire en documents objectifs (référentiels, manuels de procédures, guides d'entretien, recueils de

bonnes pratiques), de veiller à leur bonne assimilation par les membres de l'IGA acceptant des missions correspondantes.

Ces commissions seront aussi le lieu où seront débattues les missions en cours et préparées les missions prochaines.

Elles se réuniront une fois par mois. Elles fixeront elles-mêmes leur ordre du jour et leur programme de travail. Elles veilleront à diffuser les résultats de leurs travaux.

Ces commissions seront au nombre de trois, axées sur les activités principales de l'institution : l'inspection, l'évaluation, l'étude et le conseil.

La création de ces commissions permanentes ne porte pas préjudice à la constitution de groupes de travail thématiques effectuée en tant que de besoin.

L'assemblée plénière des membres de l'inspection générale sera distincte de la réunion de service. Cette formation, rassemblant le corps de l'inspection générale et les chargés de mission, sera appelée à délibérer et à se prononcer sur des projets de textes concernant l'IGA et sur des projets d'avis exprimant la réflexion de l'IGA sur une question particulière sur laquelle il lui apparaîtrait opportun d'appeler l'attention du ministre.

### ⑤ L'institution

L'IGA est une institution dont l'identité doit être mieux affirmée et valorisée.

Cet objectif, pour être atteint, passe par un nouveau statut, un nouveau texte d'organisation, une gestion adaptée à son projet.

#### a) Un nouveau statut

La sortie du nouveau décret statutaire est un élément essentiel de la rénovation de l'inspection.

Il est attendu de ce texte :

- une réaffirmation de son rattachement direct au ministre, de ses missions permanentes d'inspection, de contrôle, de conseil et d'évaluation et de son champ couvrant l'ensemble des services, des établissements et de tout organisme relevant, directement ou indirectement, du ministre chargé de l'agriculture ;

- des règles relatives au recrutement assurant un haut niveau aux nominations aux grades d'inspecteur général et d'inspecteur ;

- des règles relatives à l'avancement et à la rémunération permettant l'amélioration sensible des conditions actuelles. Il devrait également en découler une amélioration du régime indemnitaire.

## b) Un nouveau texte d'organisation

Un décret doit assurer les conditions d'exercice des missions et l'organisation du service de l'inspection réunissant le corps de l'inspection générale et des chargés de mission.

Il est proposé dans ce texte la structuration du service avec un adjoint au chef de service, un secrétaire général et la constitution de commissions permanentes. Celles-ci seront fondées non pas sur des thèmes mais sur des fonctions (inspection, évaluation, études et conseil).

## c) Une gestion adaptée au projet

Les améliorations de gestion attendues, pour être en conformité avec le projet, portent sur le recrutement et les conditions de travail :

⇒ Pour répondre au développement des tâches d'inspection, il apparaît nécessaire de développer le recrutement des inspecteurs (actuellement 2 pour 32 inspecteurs généraux). Il serait souhaitable, dans une première étape, d'ouvrir sans délai les 3 postes budgétaires encore disponibles. De même le recrutement de chargés de mission apparaît utile pour accueillir des agents de catégorie A encore trop jeunes pour prétendre à une nomination d'inspecteur mais dont l'insertion pour un temps limité au sein de l'IGA devrait être un élément positif de leur carrière.

⇒ La mise en adéquation des conditions de travail avec la réalisation du projet concerne essentiellement les locaux et la dotation globale de fonctionnement, actuellement insuffisants pour couvrir les besoins. Un service d'inspection doit avoir les moyens suffisants pour accomplir ses missions.

\*  
\* \*

Ce projet se concrétisera par :

- la publication d'un nouveau décret statutaire pour le corps de l'inspection générale ;
- la publication d'un décret portant organisation du service de l'inspection générale ;
- la nomination, par le ministre, d'un adjoint du chef du service et d'un secrétaire général ;
- la répartition des membres de l'inspection générale au sein de 3 commissions permanentes (inspection, évaluation, études et conseil) ;
- la création d'un comité de direction de l'IGA rassemblant, outre le chef du service, l'adjoint, le secrétaire général et les 3 présidents de commissions ;
- l'élaboration et l'amélioration permanente d'un recueil des méthodologies utilisées par l'inspection générale ;
- l'élaboration d'une charte de qualité propre à l'inspection générale ;
- la réalisation d'un rapport annuel d'activité dont la diffusion sera soumise à l'approbation du ministre ;
- l'établissement d'un programme annuel soumis à l'approbation du ministre.

# REPARTITION DES ACTIVITES DE L'INSPECTION GENERALE DE L'AGRICULTURE

Après exploitation de la répartition des activités sur un échantillon représentant près de 45% des membres de l'IGA affectés à des missions d'inspection générale, l'activité de l'IGA se répartit comme suit :

- Missions permanentes : 39% de l'activité

Parmi ces missions permanentes, les missions d'inspection et de contrôle représentent 37,5 % et les missions d'évaluation 1,5%.

Les missions d'inspection et de contrôle se répartissent entre les audits des aides communautaires (19%), les contrôle des fonds structurels (9%) et l'inspection des services déconcentrés (9,5%).

Sur l'ensemble des missions permanentes, les missions COPERCI correspondent à 26%.

- Missions temporaires : 25% de l'activité
- Animation et représentation à l'extérieur, jurys et formation : 26% de l'activité
- Animation et fonctionnement interne de l'IGA : 10% de l'activité.

# COMPOSITION DE L'INSPECTION GENERALE DE L'AGRICULTURE

<b>Chef du service</b>	Jean MOULIAS		
Inspecteurs généraux	BASSET Daniel	Inspecteurs généraux en activité à l'extérieur du service	CHEREAU Claude
	BENNETIERE Jean-Jacques		CULAUD Henri-Pierre
	BERNET Claude		MORAILLON Pierre
	BETH Olivier		SAUVAGET Claire
	BRACQUE Pierre		
	CAILLY Pierre	Inspecteurs	BENAROUS Annie
	CARON Daniel		FABRE Dominique
	DELISLE Henry		THEVENON Françoise
	DESCHAMPS Michel		TRAVERS Jean-Marie
	DEVAUGERME Guy		
	DUSART Gérard	Chargés de mission	BODIN-RODIER Dominique
	FOURNIE Françoise		CELERIN Georges
	GEOFFROY Guy		CHATELAIN Jacques
	GUIBE Jacques		CUVILLIER Annick
	LEBLANC Edgar		ESCALIERE Alain
	MABIT René		ESTRADE Hubert
	MOMMAY Laurent		FENINA M'Hamed
	MERLE Jean-François		HODEAU Alain
	POUZOLET Jean-Pierre		MIDOUX Brigitte
	RACCURT Pierre		PASTY Jean-Claude
	ROUARD Jean-Claude		
	SOUCHON René	Secrétaires	FRAILE Danielle
	TETART Sylviane		PAVIC Chantal
	TUBIANA Laurence		ROULLEAU Sylvie
	VAN HAECKE Yves		
	VERLIAC Françoise	Chauffeur	TASSE Christian
VIAL Bernard			
ZAKINE René			

# GLOSSAIRE

ACOFA	Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole
ANACT	Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail
ANIHORT	Association nationale interprofessionnelle de l'horticulture
APCA	Assemblée permanente des chambres d'agriculture
ARTT	Aménagement réduction du temps de travail
CCMSA	Caisse centrale de mutualité sociale agricole
CDI	Contrat à durée indéterminée
CGA	Conseil général de l'agronomie
CGGREF	Conseil général du génie rural, des eaux et des forêts
CGIR	Contrôleurs généraux des services vétérinaires, chargés de missions permanentes d'inspection interrégionales
CGV	Conseil général vétérinaire
CHSM	Comité hygiène et sécurité ministériel
CICC	Commission interministérielle de coordination des contrôles
CIMIR	Commission interministérielle des matériels d'imprimerie et d'impression
CIVDN	Comité interprofessionnel des vins doux naturels
CIVR	Comité interprofessionnel des vins du Roussillon
CLCP	Comité de liaison des centres partenaires
CMSA	Caisse de la mutualité sociale agricole
CNASEA	Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles
CNCA	Caisse nationale de crédit agricole
CNCER	Comité national des centres d'économie rurale
CNE	Comité national d'évaluation
CNICM	Comité national interprofessionnel de la châtaigne et du marron
CNIH	Comité national interprofessionnel de l'horticulture
COPERCI	Comité permanent de coordination des inspections
COSAC	Comité de suivi des administrateurs civils
CRA	Chambre régionale d'agriculture
CRCA	Caisse régionale du crédit agricole
CTE	Contrat territorial d'exploitation
CTIFL	Centre technique interprofessionnel des fruits et légumes
CTP	Comité technique paritaire
DAF	Direction des affaires financières
DARES	Direction animation de la recherche, des études et des statistiques
DDAF	Direction départementales de l'agriculture et de la forêt
DDAM	Direction départementale des affaires maritimes
DDASS	Direction départementale des affaires sanitaires et sociales
DDCCRF	Direction départementale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DEPSE	Direction des exploitations, de la politique sociale et de l'emploi
DERF	Direction de l'espace rural et de la forêt
DJA	Dotation aux jeunes agriculteurs
DGA	Direction générale de l'administration
DGAL	Direction générale de l'alimentation.
DGCCRF	Direction générale de la concurrence, de la consommation, et de la répression

	des fraudes
DGDDI	Direction générale des douanes et des droits indirects
DGER	Direction générale de l'enseignement et de la recherche
DJA	Dotation aux jeunes agriculteurs
DIREN	Direction régionale de l'environnement
DNEP	Délégation nationale à l'équitation sur poneys
DOCUP	Document unique de programmation
DOM	Département d'Outre - Mer
DPEI	Direction des politiques économique et internationale
DPMA	Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture
DRAF	Direction régionale de l'agriculture et de la forêt
DRAM	Direction régionale des affaires maritimes
DRT	Direction des relations du travail
EDE	Etablissement départemental de l'élevage
ENESAD	Ecole nationale d'enseignement supérieur agronomique
ENILV	Ecole nationale des industries du lait et des viandes
ENSH	Ecole nationale supérieure d'horticulture
EPA	Etablissement public administratif
ESB	Encéphalopathie spongiforme bovine
FAC	Fonds d'allégement des charges des agriculteurs
FEDER	Fonds européen de développement régional
FEOGA	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole
FFA	Fédération française d'aquaculture
FFN	Fonds forestier national
FIOM	Fonds d'intervention et d'organisation des marchés des produits de la mer
FNE	Fonds national pour l'emploi
FNSEA	Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles
FREDEC	Fédérations régionales de défense contre les ennemis des cultures
FSE	Fonds social européen
IAA	Industries agro-alimentaires
ICHN	Indemnités compensatoires de handicaps naturels
IFOP	Instrument financier d'orientation de la pêche
IFREMER	Institut français de recherche sur les produits de la mer
IGA	Inspection générale de l'agriculture
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGF	Inspection générale des finances
IGIR	Ingénieur général chargé de missions permanentes d'inspection interrégionales
INAO	Institut national des appellations d'origine
INFOMA	Institut national de formation du ministère de l'agriculture
INRA	Institut national de la recherche agronomique
INTOSAI	International organisation of supreme auditing institutions
IPG	Identification permanente et généralisée (des bovins, ovins et caprins)
ISO	International standard organisation
ITEPMAI	Institut technique des plantes médicinales, aromatiques et industrielles
LEGTA	Lycée d'enseignement général et technique agricole
MGA	Mission de gestion des aides (Direction des politiques économique et internationale)
MSA	Mutualité sociale agricole
OAV	

OCM	Organisation commune de marché
ODEADOM	Office d'intervention et d'études sur l'économie agricole des DOM-TOM
OFIMER	Office interprofessionnel des produits de la mer
OFIVAL	Office interprofessionnel des viandes
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMM	Observatoire des missions et des métiers
ONIC- ONIOL	Office national interprofessionnel des céréales et des oléagineux
ONIFLHOR	Office national interprofessionnel des fruits, des légumes et de l'horticulture
ONIPPAM	Office national interprofessionnel des plantes à parfum, aromatiques et médicinales
ONIVINS	Office national interprofessionnel des vins
PAC	Politique agricole commune
PAM	Plan d'amélioration matérielle
PCO	Prime compensatrice ovine
PDA	Professeur départemental de l'agriculture
PESCA	Programme d'initiative communautaire concernant la restructuration du secteur de la pêche
PMPOA	Programme de maîtrise des pollutions d'origine animale
PMSEE	Prime au maintien des systèmes d'élevage extensif
PMTVA	Prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes
POA	Prime d'orientation agricole
POFL	Programmes opérationnels fruits et légumes
POSEIDOM	Programme d'actions spécifiques à l'éloignement et à l'insularité des DOM
PPM	Plan pluriannuel de modernisation
PSBM	Prime spéciale bovins mâles
RDR	Règlement développement rural
RSI	Responsable du service informatique
SAG	Service des affaires générales
SAI	Service d'audit international
SAPARD	Special accession program for agriculture and rural development
SFE	Société française d'évaluation
SIA	Salon international de l'agriculture
SV	Services vétérinaires
SCOM	Service de la communication
SIGC	Système intégré de gestion et de contrôle
SGCI	Secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne
SOPEXA	Société pour l'expansion des ventes des produits agricoles et alimentaires
SRITEPSA	Service régional de l'ITEPSA
SRPV	Service régional de la protection des végétaux
TPG	Trésorier payeur général
TGPE	Tableau général des propriétés de l'Etat
UCCMA	Union des caisses centrales de la mutualité sociale agricole
UE	Union européenne