RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ – ÉGALITÉ – FRATERNITÉ

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

ASSEMBLÉE NATIONALE

GROUPE DE TRAVAIL
SUR LES CONTRÔLES OPÉRÉS
DANS LES EXPLOITATIONS AGRICOLES

COMMUNICATION DU 11 OCTOBRE 2023
Mme Anne-Laure Blin et M. Éric Martineau, rapporteurs

Les contrôles opérés dans les exploitations agricoles

Une étude statistique de la MSA d'octobre 2022 (1) indique que : « les assurés agricoles ont un risque plus élevé de décès par suicide que la population générale. Les personnes affiliées au régime agricole, consommant des soins et âgés de 15 à 64 ans, ont un risque de mortalité par suicide supérieur de 43,2 % à celui des assurés tous régimes de la même tranche d'âge. Ce sur-risque est de 36,3 % pour les non-salariés et atteint 47,8 % pour les salariés agricoles ».

En effet, les contrôles dans les exploitations agricoles restent l'objet de fortes représentations négatives et suscitent des incompréhensions qui ne contribuent ni à l'efficacité de l'action publique, ni au renouvellement d'une profession indispensable à l'indépendance alimentaire de la France et à la protection de la biodiversité.

C'est précisément pour faire la part des ressentis et des réalités que dans l'exercice des pouvoirs de contrôle conférés par l'article 145 du Règlement, la commission des affaires économiques a créé, le 12 avril 2023, un groupe de travail sur les contrôles opérés dans les exploitations agricoles.

Ces travaux poursuivent trois objectifs : **en premier lieu, examiner la teneur et le déroulement des contrôles dont les exploitations agricoles peuvent faire l'objet ; en deuxième lieu, évaluer la proportionnalité et l'efficacité des moyens et procédures employés au regard des motifs qui ont pu justifier leur institution ; en dernier lieu, analyser les suites données aux contrôles et leur impact sur le fonctionnement des exploitations, ainsi que sur l'application du cadre normatif.**

Dans cette optique, les rapporteurs ont résolu d'exclure du champ de leurs réflexions les contrôles auxquels peuvent se soumettre les agriculteurs afin d'obtenir ou de conserver un signe de qualité ; ils n'ont pas entendu davantage traiter les inspections qui participent de l'exécution d'un cahier des charges souscrit dans le cadre de relations commerciales. Le propos n'est pas ici de

(1) https://statistiques.msa.fr/wp-content/uploads/2022/10/Etude-mortalite-par-suicide_ok.pdf

minorer les préoccupations que les contrôles réalisés sur un fondement conventionnel peuvent susciter. Les visites et inspections réalisées dans ce cadre peuvent en effet présenter un caractère redondant au regard des normes légales qui s'imposent aux exploitations. Et à bien des égards, elles rendent plus tangible la situation d'obligés dans laquelle se trouvent des agriculteurs tenus de se plier à des contraintes économiques pour vendre leurs produits. En cela, les contrôles conventionnels ajoutent aux contraintes qui pèsent sur les professions agricoles. Mais ce sujet mériterait en soi des travaux spécifiques. Aussi la présente communication n'examinera les implications que des contrôles résultant de prescriptions légales, réglementaires ou d'engagements internationaux.

De l'état des lieux dressé à l'issue des auditions, ainsi que du déplacement réalisé en Mayenne, il ressort deux impératifs :

– **d'une part, remédier à l'insécurité juridique** ;

– **d'autre part, contribuer à l'émergence et à l'approfondissement de nouveaux rapports et de nouvelles pratiques entre les agriculteurs et les services ou opérateurs de l'État**.

SOMMAIRE

—

I. DES PROCÉDURES QUI NOURRISSENT OU SONT SUSCEPTIBLES DE NOURRIR L'INSÉCURITÉ JURIDIQUE 5

A. DES OBJETS DE CONTRÔLES NOMBREUX 5

1. Des obligations étendues 5

2. Des incertitudes quant aux obligations applicables 8

3. Un cadre juridique à stabiliser 10

B. DISPOSER D'UN CADRE PROCÉDURAL DE NATURE À DONNER AUX CONTRÔLES DES SUITES RAISONNABLES 12

1. Une protection des droits des exploitants contrôlés se heurtant à des obstacles pratiques 12

2. Un manque de visibilité dans les sanctions 15

3. Un « droit à l'erreur » très relatif 17

II. DES CONTRÔLES NÉCESSITANT DE NOUVEAUX MODES OPÉRATOIRES 21

A. UN NÉCESSAIRE RAPPROCHEMENT DES CULTURES PROFESSIONNELLES EN MATIÈRE DE CONTRÔLE 21

1. Conforter la capacité des services à mener un travail de proximité et de pédagogie 21

2. Renforcer la connaissance des contrôles chez les agriculteurs 25

B. L'IMPÉRATIF DE LA COORDINATION DES CONTRÔLES 28

1. Une coopération dont le périmètre doit être consolidé 28

2. Un dispositif à insérer dans un cadre de régulation globale 30

LISTE DE RECOMMANDATIONS 33

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES ET DES CONTRIBUTIONS REÇUES 35

ANNEXE N° 1 PANORAMA DES CONTRÔLES DANS LES EXPLOITATIONS AGRICOLES 41

ANNEXE N° 2 ÉLÉMENTS STATISTIQUES SUR LES CONTRÔLES OPÉRÉS DANS LES EXPLOITATIONS AGRICOLES 43

I. DES PROCÉDURES QUI NOURRISSENT OU SONT SUSCEPTIBLES DE NOURRIR L'INSÉCURITÉ JURIDIQUE

Sur un plan quantitatif, les éléments recueillis par le groupe de travail ne caractérisent pas en eux-mêmes une hausse globale des contrôles opérés dans les exploitations agricoles depuis cinq ans

L'état des lieux et quelques chiffres obtenus par les rapporteurs reflètent en revanche une situation contrastée selon les zones géographiques et l'objet des procédures. Comme dans d'autres domaines de l'action publique, la période de la crise sanitaire provoquée par l'épidémie de Covid-19 semble avoir marqué une parenthèse, avec une baisse significative des inspections et des audits en 2020 et au début de l'année 2021. Il est à noter que d'après les Chambres d'agriculture de France, une hausse de la fréquence des contrôles a pu être ressentie dans plusieurs régions en ce qui concerne l'application du droit de l'environnement.

En réalité, les inquiétudes et les questionnements exprimés par les professions agricoles n'invitent pas tant à mettre en cause la périodicité à laquelle les exploitants doivent rendre compte de la conformité de leurs pratiques et de leur gestion qu'à s'interroger sur les multiples exigences auxquelles ils doivent répondre. De fait, **l'adage suivant lequel « *Nul n'est censé ignorer la loi* » revêt désormais un caractère de moins en moins théorique.**

Du point de vue des rapporteurs, la responsabilité qui découle d'une telle présomption peut être jugée disproportionnée et écrasante au regard de deux constats : d'une part, la multiplicité des contrôles dont les activités agricoles peuvent faire l'objet ; d'autre part, une capacité inégale des agriculteurs à défendre leurs droits.

A. DES OBJETS DE CONTRÔLES NOMBREUX

Fondamentalement, les appréhensions exprimées à propos des contrôles dans les exploitations agricoles procèdent des incertitudes qui peuvent résulter de trois facteurs : **en premier lieu, l'objet des procédures ; en deuxième lieu, l'absence de certitude quant aux suites données aux situations de non-conformité ; en dernier lieu, une inflation normative**.

1. Des obligations étendues

Ainsi qu'il ressort du tableau annexé à la présente communication, de nombreuses législations et réglementations régissent aujourd'hui le fonctionnement et l'activité des exploitations agricoles. Ces instruments juridiques résultent tant du droit de l'Union européenne que de la législation ou de la réglementation nationale. Dans ce cadre, les exploitations agricoles peuvent faire l'objet de contrôle à au moins deux titres.

● **En tant qu'opérateurs économiques**, **les exploitations agricoles doivent remplir, d'une part, les obligations du droit fiscal applicables aux entreprises**. De manière classique, le contrôle du respect des exigences déclaratives et du paiement des impôts directs et indirects relève des services de contrôle territoriaux de la direction générale des finances publiques (DGFiP) et, dans un nombre limité de cas, de ceux de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI). Les exploitations agricoles peuvent être soumises aux contrôles de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF). Ces procédures n'ont suscité aucune observation au fil des travaux des rapporteurs.

D'autre part, **les exploitations agricoles entrent dans le champ d'application du droit du travail et du droit de la sécurité sociale**.

En raison de l'existence d'un régime agricole spécifique, **l'exercice des contrôles en cette matière incombe aux services de la Mutualité sociale agricole (MSA).** Leurs compétences portent sur la déclaration et le recouvrement des cotisations, l'encadrement du travail saisonnier, ainsi que sur la lutte contre le travail illégal et dissimulé.

En 2022, les services de la MSA ont ainsi procédé dans les exploitations agricoles à 237 contrôles au titre de la lutte contre la fraude aux cotisations (contre 497 en 2018) ; le nombre des contrôles réalisés au titre de la lutte contre le travail dissimulé et illégal s'élève à 172 (contre 453 en 2018).

Il est par ailleurs important de noter la responsabilité du chef d'exploitation dans le calcul des cotisations de ses salariés qui est susceptible de représenter pour lui une source de pression et une cause d'erreur supplémentaires.

En ce qui concerne **le champ du droit du travail, les contrôles relèvent de la compétence des services territoriaux de l'Inspection du travail** (1). Les procédures ont pour objet l'application des principes relatifs aux contrats de travail et aux conditions d'emploi, à la durée du travail, aux rémunérations, ainsi que l'application des règles de sécurité et d'hygiène et des règles sur l'hébergement des travailleurs. D'après les données fournies aux rapporteurs, les services ont réalisé 7 758 contrôles en 2022.

On notera que dans le cadre de la programmation 2023-2027 de la Politique agricole commune, le respect du droit du travail constitue l'un des critères d'octroi des aides soumises au régime de la conditionnalité. Applicable à compter de la campagne 2023, le nouveau dispositif de la **« conditionnalité sociale »** habilite ainsi l'autorité compétente à procéder à des réfactions sur les paiements directs et sur les paiements annuels en cas de manquements aux dispositions du droit du travail conduisant à des sanctions administratives ou pénales.

● L'essentiel des contrôles procède de la spécificité de l'activité agricole, en considération de la nature des produits et de la perception de financements publics.

Le premier type de contrôles découle des prescriptions et conditions de la Politique agricole commune (PAC), ainsi que des aides nationales complémentaires. En effet, les différents instruments de soutien à la production alimentaire mis en place par l'Union européenne peuvent donner lieu à de multiples investigations qui s'inscrivent notamment dans le cadre des régimes suivants :

– l'éligibilité des aides du 1er pilier ;

– l'éligibilité des aides du 2nd pilier ;

– le bénéfice des aides soumises à la conditionnalité : ce régime implique le respect des exigences réglementaires en matière de gestion (ERMG) dans les domaines de l'environnement, de la santé publique, de la santé végétale et du bien-être animal, ainsi que de celles relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE) ;

– le fonctionnement des organisations communes de marché (OCM), telles que l'OCM « Viticulture Apiculture » ou l'OCM « Fruits et légumes ».

Ainsi que le décrit le tableau annexé à la présente communication, **la réalisation des contrôles des aides de la PAC se répartit**

(1) Les services de l'Inspection du travail chargés des contrôles dans le secteur agricole font partie des DREETS. Leur organisation obéit aux dispositions des articles R. 8122-1 et suivants du code du travail. L'article R. 8122-7 prévoit ainsi que sauf exception prévue par arrêté, il existe dans chaque département au moins une section consacrée spécifiquement au contrôle des établissements agricoles. D'après les chiffres fournis par la direction générale du travail, on comptabilise 115 sections agricoles à l'échelle du territoire dont l'organisation peut varier. 14 départements en sont aujourd'hui dépourvus, en application d'un arrêté du 24 juin 2014. Ils correspondent à des zones géographiques où l'activité agricole occupe une part agricole négligeable (Paris, petite couronne) ou à des collectivités possédant des spécificités institutionnelles (en outre-mer). Dans ce cas, les contrôles dans les exploitations sont réalisés par tous les agents.

entre plusieurs services déconcentrés et opérateurs de l'État :

– l'Agence des services de paiement (ASP) assure le contrôle des aides relatives aux 1er et 2nd piliers de la PAC, ainsi que le contrôle des BCAE ;

– Les contrôles de l'essentiel du régime de la conditionnalité associent, suivant leurs compétences respectives et sous la tutelle du ministère de l'agriculture : l'ASP, les directions départementales de la protection des populations (DDPP), les directions départementales des territoires et de la mer (DDTM), ainsi que les services régionaux de l'alimentation (SRAL) et les directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF).

– En sa qualité d'organisme payeur, il revient à **FranceAgriMer** de réaliser les contrôles relatifs aux aides des OCM « Viticulture » et « Fruits et légumes », ainsi ceux relatifs aux aides de la PAC destinées à l'apiculture. D'après les chiffres transmis au groupe de travail, l'opérateur diligente chaque année près de 20 000 contrôles en ce qui concerne les aides de la PAC, 5 000 contrôles s'agissant des différents dispositifs réglementés par l'Union européenne (par exemple, la certification sanitaire et des variétés des bois et plants de vigne). Il entre également dans les compétences de FranceAgriMer de s'assurer de la bonne application des règles qui encadrent le bénéfice des aides nationales. Celles-ci donnent lieu à près de 350 contrôles annuels.

– **La mission « Contrôle des opérations dans le secteur agricole » (COSA)** intervient pour le contrôle des aides du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA), versées dans le cadre des mesures de soutien des marchés dans le domaine de la viticulture et des « fruits et légumes ». Ces derniers concernent chaque année entre 150 et 200 entreprises, dont une minorité sont des exploitations familiales selon les éléments communiqués au groupe de travail. 80 % des procédures concernent l'aide aux investissements vinicoles. Les autres mesures contrôlées sont relatives à l'aide à la promotion du vin en pays tiers, aux mesures spécifiques dans les DOM, aux organisations de producteurs de fruits et légumes ainsi que quelques mesures liées à la gestion de crise.

La seconde catégorie de contrôles auxquels doivent se soumettre les exploitations agricoles touche aux normes sanitaires et environnementales.

Dans le domaine sanitaire, les procédures portent sur l'application des règles et standards qui forment **le « Paquet hygiène » (1).** Ce dernier détermine notamment les exigences dans l'usage des produits sanitaires ou en matière de protection animale et de pharmacie vétérinaire. La compétence en matière de contrôle se partage entre les directions départementales de la protection des populations et les services régionaux de l'alimentation (SRAL).

Dans le domaine environnemental, **le droit européen et le droit national fondent un champ d'obligations assez large**. En effet, les contrôles relatifs à ces législations et réglementations peuvent avoir pour objet :

– **l'application de la « directive nitrates »** (2) ;

– **l'exercice de la police de l'eau** ;

– **l'exécution des textes législatifs et réglementaires relatifs à la protection des espèces et des habitats** ;

– **le contrôle des installations classées protection de l'environnement (ICPE) pour les élevages**.

(1) Le « Paquet Hygiène » désigne le corpus en vigueur à l'échelle de l'Union européenne qui fixe les normes et obligations applicables aux professionnels de l'ensemble de la filière agroalimentaire (depuis la production primaire, animale et végétale jusqu'à la distribution au consommateur final), ainsi que les procédures destinées à garantir l'hygiène des aliments pour l'alimentation humaine et animale.

(2) Directive 91/676/CEE du Conseil, du 12 décembre 1991, concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles.

Suivant leur finalité, le déclenchement des enquêtes et des inspections est de la prérogative :

– soit des services déconcentrés de l'État, à savoir les DDTM/DDPP et les directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ;

– soit de **l'Office français de la biodiversité (OFB).**

L'ensemble de ces opérations participent de l'exercice de la police administrative : elles visent à prévenir d'éventuels troubles à l'ordre public et à garantir la bonne application du droit.

● **Il convient d'y ajouter les mesures de police judiciaire dont les exploitations agricoles peuvent faire l'objet.**

Ces procédures se traduisent tout autant par des vérifications et des inspections. Seule change la finalité, les mesures de police judiciaire visant à la recherche d'infractions déterminées. Leur déclenchement peut procéder de signalements ou de plaintes, voire de la propre initiative des procureurs de la République. Elles peuvent aboutir à l'établissement de constatations, de procès-verbaux voire à l'engagement de poursuites devant les tribunaux. Des témoignages récurrents adressés aux rapporteurs donnent par ailleurs à penser que le droit de l'environnement suscite un nombre croissant de signalements. L'analyse des contrôles de police administrative soulève un problème identique.

Aussi, dans un souci d'objectiver l'action publique et de rationalité du débat, les rapporteurs estiment qu'il pourrait être utile de consolider et de publier les statistiques anonymisées relatives aux contrôles inopinés et/ou après dénonciation opérés dans les exploitations agricoles à l'échelle nationale et départementale.

Recommandation n° 1 : Publier les statistiques anonymisées des contrôles inopinés et/ou après dénonciation opérés dans les exploitations agricoles à l'échelle nationale et départementale.

2. Des incertitudes quant aux obligations applicables

Plus que l'étendue des vérifications menées, le véritable problème posé par les contrôles dans les exploitations tient au caractère parfois indéterminé des normes sur le fondement desquels est établie la conformité des pratiques agricoles. Ainsi que le montrent les éléments recueillis par le groupe de travail, cette situation met en cause la capacité des contrôleurs et des contrôlés à apprécier les obligations qu'impose le droit positif. Ce faisant, elle expose les agriculteurs à deux difficultés essentielles.

La première difficulté réside dans les possibles divergences d'interprétation auxquelles peuvent donner lieu des normes qui présentent une certaine technicité.

Les éléments recueillis par le groupe de travail tendent à rendre compte **de la possibilité de différences de position parfois significatives entre services administratifs à l'échelle du territoire national, voire au sein d'une même région**. À l'évidence, **le problème se pose tout particulièrement dans le champ du droit de l'environnement**, dont l'application présente des disparités manifestes et contradictoires.

Les difficultés d'application de l'arrêté Abeille

Il en va ainsi dans le cas de « l'arrêté abeille » [(1)] du 20 novembre 2021. En l'occurrence, l'incertitude porte sur l'usage du glyphosate destiné aux labours d'automne afin de traiter une culture de printemps, au regard des circonstances météorologiques et de l'état de la fleuraison. Ainsi que le rapportent plusieurs organisations professionnelles agricoles, certaines DDT, à l'instar de celle de la Somme, admettent le

(1) Arrêté du 20 novembre 2021 relatif à la protection des abeilles et des autres insectes pollinisateurs et à la préservation des services de pollinisation lors de l'utilisation des produits phytopharmaceutiques.

procédé tandis que d'autres le rejettent au nom de la protection des abeilles.

La seconde difficulté touche à la cohérence du corpus juridique applicable dans le cadre des contrôles, **celui-ci pouvant comporter des injonctions normatives contradictoires.**

À raison de leur statut et de leurs activités, **les exploitations agricoles se trouvent assujetties aux législations et réglementations établies par plusieurs branches du droit européen et national. Les normes découlent en pratique des prescriptions issues d'au moins cinq codes :** le code rural et de la pêche maritime : le code de l'environnement ; le code de l'urbanisme ; le code du travail et le code de la sécurité sociale.

Il arrive que certaines pratiques ou certaines situations puissent être appréhendées dans ces cadres juridiques différents. Or, les législations et réglementations ne poursuivent pas nécessairement les mêmes objectifs, ni ne fixent les mêmes impératifs. **Il en résulte que des contrôles opérés dans les exploitations agricoles sur des fondements juridiques distincts peuvent conduire à apprécier de manière radicalement différente la conformité d'une même situation ou d'un même acte**.

Les éléments recueillis par les rapporteurs mettent ainsi en relief l'existence d'une discordance potentiellement problématique entre, **d'une part, certaines normes du droit de l'environnement et, d'autre part, les prescriptions relatives à l'hygiène et aux modes de culture.**

Les situations inextricables dans le traitement des haies

Suivant un constat partagé entre des organisations du monde agricole et des membres de services déconcentrés de l'État, le traitement des haies apparaît ainsi comme une source de situations inextricables. Si les règles de la PAC autorisent bien leur déplacement ou leur remplacement moyennant le dépôt d'une demande auprès des DDT [(1)], les agriculteurs n'en courent pas moins le risque de poursuites judiciaires. En vertu de la législation sur les espèces protégées [(2)], les agents de l'OFB peuvent en effet être fondés à constater des manquements dès lors que l'opération se solde par la destruction d'un habitat naturel.

Il ressort que les exigences du droit de l'environnement peuvent également entrer en contradiction avec l'application de normes sanitaires.

Il en va ainsi lorsqu'une hirondelle installe son nid sous un abri de clarification des huîtres : l'exploitant ne peut détruire le nid d'une espèce protégée mais il doit également garantir la salubrité de ses produits.

La gestion des cours d'eau représente aussi une autre source de litiges, les aménagements et interventions ponctuelles sur les drains et fossés pouvant donner lieu à des appréciations diverses.

Objectivement, **la difficulté à concilier de telles obligations caractérise l'existence d'un conflit patent de normes. Une telle situation ne rend que plus indispensable une simplification et une mise en cohérence du droit applicable aux exploitations agricoles**.

À cette fin, **les rapporteurs estiment qu'il pourrait être utile de relancer la démarche qui sous-tendait la mise en place**

(1) Dans le respect du cadre des Bonnes conditions agro-environnementales (BCAE n° 8 : « Part minimale de la superficie agricole consacrée à des zones ou des éléments non productifs – Maintien des éléments topographiques du paysage – Interdiction de couper les haies et les arbres pendant la saison de nidification »).

(2) Articles L. 411-1 et suivants et articles R. 411-1 et suivants du code de l'environnement.

du comité de rénovation des normes en agriculture (CORENA).

En effet, réunie pour la première fois le 23 mars 2016, la formation plénière du CORENA se compose de représentants des organisations syndicales représentatives agricoles, de l'association Régions de France, des chambres d'agriculture, des coopératives agricoles, ainsi que des directeurs des cabinets des ministères concernés.

D'après les éléments publiés par le Gouvernement à sa création (1), le CORENA devait travailler sur six grands thèmes parmi lesquels : la méthode d'élaboration des normes, l'entreprise agricole, les normes environnementales.

Aujourd'hui, son fonctionnement revêt manifestement un caractère très épisodique.

Si le comité aurait pu constituer une instance de concertation susceptible d'éclairer les pouvoirs publics sur les mesures nécessaires à la mise en cohérence de notre droit à l'égard des exploitations agricoles, **Madame le Rapporteur Anne-Laure Blin juge qu'il s'agit aujourd'hui d'un comité théodule qui pourrait parfaitement être intégré au Conseil national d'évaluation des normes** (2). Monsieur le Rapporteur Éric Martineau considère quant à lui qu'une institutionnalisation plus forte du CORENA participerait à renforcer la visibilité et l'efficacité de ses actions consacrées spécifiquement à la sphère agricole.

Recommandation n° 2 : Œuvrer à la mise en cohérence et à la simplification du droit applicable aux exploitations agricoles.

3. Un cadre juridique à stabiliser

En dehors d'un besoin de cohérence et de simplification du droit, **les inquiétudes et incompréhensions suscitées par les contrôles dans les exploitations agricoles reflètent les difficultés qu'engendre l'instabilité normative**. En soi, la connaissance des obligations dont les contrôles visent à assurer le respect se heurte à deux obstacles qui ne mettent pas les agriculteurs en mesure d'assurer la conformité de leur situation et de leurs pratiques.

Le premier obstacle découle de l'instabilité des règles applicables, en raison d'une certaine inflation normative.

D'une part, **l'instabilité du droit applicable crée le risque pour les agriculteurs de ne pouvoir répondre à une évolution incessante des normes et standards** qui encadrent leurs activités et leurs produits. Cette pression existe, par exemple, en ce qui concerne les règles d'usage des produits phytosanitaires Ainsi qu'il ressort du témoignage de représentants des organisations agricoles représentatives, les normes en cette matière connaissent des changements récurrents, la dernière évolution datant de 2022.

D'autre part, **l'instabilité normative alourdit l'accomplissement des obligations déclaratives. Ce constat vaut en particulier pour les demandes d'aides de la PAC**.

Aujourd'hui, elles présentent un degré de complexité tel que beaucoup d'agriculteurs s'en remettent à des délégataires ou des organismes de services prestataires pour remplir les déclarations et accomplir les démarches afférentes. Des responsables des DDTM reçus par le groupe de travail estiment ainsi que 60 % des agriculteurs recourent à ce procédé, compte tenu notamment de la difficulté à retranscrire certaines informations relatives aux parcellaires (telles que des indications graphiques sur les haies ou les arbres isolés). Selon l'Association générale des producteurs de blé et autres céréales (AGPB), l'établissement de la demande nécessiterait ainsi la lecture de pas moins de 20 notices, avec en outre une évolution des règles de déclaration d'un exercice à un autre.

Compte tenu de la dimension intégratrice de la PAC, beaucoup de normes au fondement des contrôles dans les exploitations agricoles relèvent du processus décisionnel de l'Union européenne. Néanmoins, la France dispose d'un

(1) *Voir la réponse à la question n° 98212 du 2 août 2016 de M. Yves Daniel, député de Loire-Atlantique (*Journal officiel *du 18 octobre 2016, page 8534).*

(2) *Articles L. 1212-1 à L. 1212-4 du code général des collectivités territoriales.*

certain poids dans l'élaboration de cette politique commune. En outre, elle conserve une certaine latitude dans l'adaptation du droit national aux exigences communautaires.

Dès lors, les rapporteurs appellent les pouvoirs publics à travailler à une stabilisation du droit applicable aux exploitations agricoles, étant entendu que l'aboutissement de cette démarche suppose deux préalables : en premier lieu, l'obtention d'un accord dans les négociations avec les partenaires européens ; en second lieu, une pause législative et réglementaire en droit interne.

Recommandation n° 3 : Stabiliser l'état du droit applicable aux exploitations agricoles.

Le second obstacle à la maîtrise du droit applicable aux contrôles dans les exploitations agricoles tient à une certaine propension à surtransposer les normes européennes.

Il s'agit là d'un enjeu identifié de longue date pour la compétitivité et le développement de l'agriculture française. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle l'Assemblée nationale a adopté, en mai 2023, une résolution portant sur l'encadrement de la production et de l'usage des produits phytopharmaceutiques et les produits phytosanitaires (1).

Du point de vue du groupe de travail, une telle démarche appelle des suites concrètes car au-delà d'un alourdissement des normes, la surtransposition peut influer de manière néfaste sur la conception et la pratique des contrôles.

De fait, **on ne peut exclure que des discordances entre le droit national et le droit européen fassent le lit d'interprétations susceptibles de générer des contraintes disproportionnées ou sans rapport avec les exigences communautaires**.

Au regard des éléments recueillis par le groupe de travail, ce risque semble particulièrement prégnant dans l'application des normes destinées à garantir le bien-être animal. En plus des signalements qu'elle alimente de manière régulière, cette législation peut faire l'objet d'appréciations divergentes à propos de la méthodologie employée pour s'assurer de la conformité des pratiques agricoles.

Des interprétations isolées de la réglementation sur la capacité d'accueil des poulets d'élevage

Il en va ainsi, par exemple, en ce qui concerne la mesure des capacités d'accueil des locaux abritant les poulets d'élevage. D'après un témoignage reçu par les rapporteurs, des contrôleurs ont pu en effet prétendre appliquer des méthodes de calcul foncièrement différentes de celles suivies par leurs homologues européens.

Certes, une telle d'initiative semble ne présenter qu'un caractère marginal et n'avoir pas prospéré. Elle n'en démontre pas moins la nécessité d'asseoir les contrôles opérés dans les exploitations agricoles françaises sur des bases de référence communes avec le reste des contrôleurs de l'Union européenne.

Aussi **les rapporteurs invitent les pouvoirs publics à demeurer vigilants dans la manière dont ils intègrent en droit national les principes et normes communautaires applicables aux exploitations agricoles.** À cet effet, ils estiment qu'*a minima*, **il conviendrait d'envisager une évolution du cadre des études d'impact annexées aux projets de lois** (2) afin que ces documents évaluent le risque de surtransposition.

Recommandation n° 4 : Veiller à une transposition rigoureuse des obligations et des règles du droit européen applicable aux exploitations agricoles.

Évaluer le risque de surtransposition dans le cadre des études d'impact annexées aux projets de loi.

(1) Résolution n° 116, adoptée par l'Assemblée nationale, visant à lutter contre les surtranspositions en matière agricole, le 11 mai 2023.

(2) Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

B. DISPOSER D'UN CADRE PROCÉDURAL DE NATURE À DONNER AUX CONTRÔLES DES SUITES RAISONNABLES

Si le bien-fondé des contrôles dans les exploitations agricoles ne souffre pas de discussion, il importe de garantir la proportionnalité des investigations et des sanctions au regard des obligations consacrées par la loi et des nécessités d'intérêt public.

Dès lors, les éléments recueillis par les rapporteurs soulèvent deux questions **: en premier lieu, l'efficacité des procédures destinées à permettre aux exploitants agricoles de faire valoir leurs droits ; en second lieu, la pertinence des sanctions encourues.**

1. Une protection des droits des exploitants contrôlés se heurtant à des obstacles pratiques

La réalisation des contrôles administratifs dans les exploitations agricoles s'inscrit dans un cadre empreint d'un formalisme croissant. En pratique, leur déroulement obéit aujourd'hui à de véritables protocoles qui, s'ils peuvent différer suivant la législation ou la réglementation, tendent à apporter un certain nombre de garanties procédurales.

● En premier lieu, **la plupart des contrôles sur place donnent théoriquement lieu à une notification préalable**.

D'après les éléments recueillis par le groupe de travail, le délai séparant la prise de contact de la visite sur place peut varier de 48 heures à 14 jours (par exemple pour les contrôles documentaires) selon la législation applicable. En dehors des procédures visant à réprimer le travail illégal et dissimulé, la Mutualité sociale agricole doit respecter un délai de trente jours entre l'envoi de l'avis de contrôle et le passage de ses agents chargés des contrôles [(1)]. Pour ce qui concerne les contrôles de FranceAgriMer, les textes en vigueur imposent un préavis de 14 jours.

De manière générale, la notification explicite le cadre général et l'objet du contrôle ; elle énumère les éléments et documents que les exploitants doivent mettre à la disposition des contrôleurs. Par ailleurs, elle indique la date et l'heure du contrôle, ainsi que l'identité du ou des contrôleur(s). L'avis de contrôle est formalisé par un courrier dont l'envoi peut intervenir éventuellement à la suite d'un échange préalable destiné à convenir de la date du contrôle. L'organisation de ce dernier peut être accompagnée de l'envoi de courriels ou d'appels téléphoniques suivant la pratique des services déconcentrés ou les opérateurs de l'État.

● En second lieu, **le droit applicable tend à encadrer la conduite des contrôles administratifs au sein des exploitations agricoles.**

Les agents opérateurs de l'État peuvent réclamer des documents et des éléments très divers en rapport avec l'objet des vérifications. Ainsi, les exploitants sont tenus de présenter, suivant leurs activités : des fiches produits (en d'usage des phytosanitaires) ; des cartes d'identification des animaux, des documents relatifs au système électrique de l'installation (pour les ICPE) ; le suivi sanitaire de l'élevage (pour les contrôles sur la pharmacie vétérinaire) ; le plan de fumure (pour le contrôle de la « directive Nitrates ») ou encore le cahier d'épandage du lisier. Pour les contrôles portant sur des aspects plus administratifs, les pièces exigibles peuvent comprendre également les livres comptables, les registres, des notes, des pièces justificatives diverses, la correspondance relative à l'activité professionnelle ou encore les contrats de travail et le document unique d'évaluation des risques professionnels (dans le cadre des contrôles de l'Inspection du travail). Les agents peuvent en obtenir copie, quel qu'en soit le support.

(1) Article R. 243-59 du code de la sécurité sociale modifié par le décret n° 2023-262 du 12 avril 2023 portant diverses améliorations relatives aux contrôles réalisés par les organismes chargés du recouvrement des cotisations et contributions sociales du régime général et du régime agricole.

En outre, **les contrôleurs se voient reconnaître un accès de droit aux locaux agricoles professionnels** (bâtiments d'élevage ou de production, locaux phytosanitaires, hangars), **ainsi qu'aux terres d'exploitation**.

En revanche, le droit en vigueur restreint l'accès aux locaux d'habitation : en théorie, les contrôleurs ne peuvent y pénétrer qu'avec un accord écrit des exploitants ; ils peuvent par ailleurs entrer dans les locaux personnels, sous réserve de l'intervention des gendarmes, des agents de l'office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique (OCLAESP) ou de la division nationale de lutte contre la maltraitance animale (DNLMA).

Les protocoles suivis dans la réalisation des contrôles dans les exploitations, comprennent des procédures inspirées du principe du contradictoire [(1)].

D'une part, les procédures s'achèvent en principe par la **remise ou la présentation d'un compte rendu des constats établis par les contrôleurs.** Le document formalise les observations des agents mais ne porte pas d'appréciation sur les suites qu'appelle le contrôle.

Il doit être théoriquement cosigné par les contrôleurs et les exploitants immédiatement à l'issue des vérifications et inspections menées sur place. D'après les réponses de l'administration, le compte rendu est disponible dans l'espace Télépac à J+1.

Dans le cas des contrôles réalisés par FranceAgriMer, il peut être remis soit immédiatement, soit adressé dans les jours qui suivent le contrôle par courriels.

D'autre part, **les exploitants agricoles peuvent exprimer des observations par écrit** en réponse aux constats et conclusions formulées à leur encontre. Ils disposent ainsi en général d'**un délai de 10 à 14 jours pour présenter au service instructeur des observations sur le compte rendu des constats** établis par les agents chargés des contrôles [(2)]. Ils peuvent assortir leurs réponses d'éléments justificatifs.

Les rapports de contrôle peuvent faire l'objet de réponses écrites dans un délai d'un mois après leur réception. Ils portent en effet des conclusions quant à la conformité de la situation des exploitants et énoncent les conséquences qu'il convient d'en tirer (par exemple, des demandes de mise en conformité, le prononcé de sanctions administratives ou l'engagement d'une procédure judiciaire).

Par ailleurs, il existe des **« entretiens de fin de contrôle »** entre les agents et les exploitants, avec pour objet la présentation des constats préalables à l'envoi de la lettre d'observations.

Leur organisation semble dépendre de la pratique des services et des opérateurs à l'échelle locale, sauf en ce qui concerne la MSA qui doit proposer ce type d'échanges aux cotisants faisant l'objet d'un contrôle [(3)].

En dernier ressort, les exploitants agricoles peuvent former des recours gracieux ou intenter des actions contentieuses devant le juge administratif**.**

● Certains éléments recueillis par le groupe de travail portent cependant à relativiser le caractère protecteur de ce formalisme.

D'une part, **les usages qui encadrent les contrôles administratifs ne valent pas pour les procédures relevant de la police judiciaire ou pour les contrôles inopinés déclenchés à la suite d'un signalement.**

Dès lors qu'il s'agit de rechercher des infractions déterminées, la mise en œuvre du contrôle s'accommode mal de préavis. De fait,

(1) Le principe du contradictoire garantit à chaque partie le droit de prendre connaissance des arguments de fait, de droit et de preuve à partir desquels elle sera jugée.

(2) Suivant l'objet du contrôle, le droit applicable peut prévoir des délais plus longs. Dans le cadre de la programmation 2023-2027 de la PAC, le délai de réponse aux observations des contrôleurs est fixé à un mois pour les contrôles sur les animaux.

(3) En application du décret précité n° 2023-262 du 12 avril 2023.

elle donne lieu à des constats en flagrance et à des contrôles inopinés. D'après les témoignages recueillis par la mission, ce mode opératoire peut être constaté en particulier dans l'exercice des polices fondées sur le droit de l'environnement ou encore dans le cadre des opérations de lutte contre le travail illégal et dissimulé. S'il répond à des nécessités matérielles, la pratique du contrôle inopiné peut également procéder d'instructions ministérielles qui possèdent une portée juridique. Il en va par exemple ainsi dans l'organisation des contrôles menés chez les pépiniéristes dans le cadre de la réglementation relative aux bois et plants de vigne.

D'autre part, la dématérialisation des procédures et une certaine automatisation des contrôles concourent à atténuer la portée de certaines garanties procédurales. Ainsi qu'il ressort des témoignages recueillis par le groupe de travail, cette évolution inspire deux motifs d'inquiétude.

Le premier motif d'inquiétude porte sur les implications de l'emploi croissant de supports électroniques pour la finalisation des opérations de contrôles. Si l'usage d'une tablette peut alléger l'établissement et la signature d'un rapport de contrôle, rien ne garantit que ce moyen technique assure à l'ensemble des agriculteurs la capacité de contresigner en toute connaissance de cause des observations qui constituent des premiers éléments de procédure.

Le second motif d'inquiétude porte sur le poids des démarches à accomplir dans le cadre de procédures de contrôle qui peuvent désormais accorder une large place à des dispositifs d'observations d'images photo-satellitaires.

Le problème se pose en l'occurrence pour l'obtention des aides de la PAC. À compter de la programmation 2023-2027, **l'examen des demandes reposera sur le Système de suivi des surfaces agricoles en temps réel.**

Le système 3 STR

Faisant appel à l'analyse automatique d'images satellites, le dispositif vise à rendre possible une observation du couvert et de l'activité, tous les trois à six jours en moyenne, sur l'ensemble des parcelles. Si les relevés ne permettent pas de se prononcer sur la conformité de la situation, la programmation 2023-2027 de la PAC autorise des mesures complémentaires, à savoir :

– l'analyse des images satellites par des experts agronomes ;

– un contre-examen sur la base de photos géolocalisées des parcelles transmises par les exploitants agricoles, sur demande de l'administration, par le biais de l'application *Geophotos* (par courriel ou SMS) ;

– des visites de terrain des services de contrôle dans l'hypothèse où les clichés n'apporteraient pas d'éléments probants ou si une demande de photos n'est pas pertinente.

Toutefois, **il semble qu'en l'état, le degré de résolution des images ne permet pas de garantir une fiabilité absolue des éléments utilisés par les services instructeurs**. D'après certains témoignages, le dispositif peut ainsi éprouver des difficultés à retranscrire les aspérités d'une parcelle ou à rendre compte de l'évolution du couvert.

Ce genre d'approximation revêt un caractère problématique puisqu'il peut créer un doute quant au respect de prescriptions de la PAC aussi importantes que celles relatives à la préservation des prairies permanentes ou à la protection des haies.

Ainsi qu'il a pu être relevé devant le groupe de travail, **la remise en cause des conclusions d'un contrôle par le biais de recours gracieux ou juridictionnels ne va pas de soi**. D'une part, pour des professionnels peu procéduriers, elle peut susciter des appréhensions quant aux coûts et aux délais des procédures. D'autre part, le ralentissement de la procédure de contrôle présente l'inconvénient de différer le versement des aides de la PAC.

En soi, la technicité croissante des procédures rend sans doute nécessaire un meilleur accompagnement des agriculteurs. C'est la raison pour laquelle les rapporteurs recommandent de systématiser l'assistance par un tiers dans le déroulement des procédures de contrôle dans les exploitations agricoles.

Cette solution paraît totalement admise par le droit. Il en va ainsi dans le cadre des contrôles réalisés par FranceAgriMer : d'après les réponses apportées au questionnaire du groupe de travail, les exploitants peuvent se faire accompagner de toute personne qu'ils jugent utile à toutes les étapes de la procédure. En réalité, une telle pratique se heurte à une culture professionnelle qui prédispose à conserver une certaine discrétion sur des procédures considérées comme des mises en cause personnelles.

Il importe de surmonter cet obstacle par un travail de pédagogie. Du point de vue des rapporteurs, cette démarche pourrait conduire à explorer deux voies : *a minima*, l'apport d'éléments informatifs sur les documents utilisés dans les rapports avec les services de contrôle ; sous réserve d'un examen approfondi, une évolution des missions des organisations représentatives du monde agricole.

Recommandation n° 5 : Systématiser l'accompagnement par un tiers dans le cadre des contrôles dans les exploitations agricoles.

2. Un manque de visibilité dans les sanctions

Selon que le constat d'un manquement intervienne au terme d'une procédure de police administrative ou de police judiciaire, les contrôles dans les exploitations agricoles peuvent aboutir à deux types de sanctions.

Dans le cadre de contrôles administratifs et selon le droit applicable, les exploitants peuvent recevoir des mises en demeure tendant à la mise en conformité de leur situation. Ils encourent surtout **des amendes, ainsi que la perte de toute ou partie des aides publiques dont ils bénéficient**. Ce régime de pénalités s'applique tout particulièrement dans le cadre de la PAC. En cas de non-conformité aux exigences ou normes qu'elle édicte, la programmation 2023-2027 prévoit ainsi une diminution des aides versées. Si les manquements présentent une certaine gravité, les contrôles peuvent toutefois connaître **des suites pénales**, par le biais d'un signalement aux procureurs de la République sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale.

Dans le cadre d'opérations de police judiciaire, les investigations peuvent aboutir au prononcé de l'ensemble des mesures et sanctions que comporte le droit pénal en cas de constat d'infractions (convocation en gendarmerie, prise d'empreintes, etc.). Il peut s'agir notamment de rappel à la loi, d'injonctions (par exemple, de remise en état ou de prendre des mesures correctrices), de peines d'amende ou de peines d'emprisonnement.

En soi, **le traitement administratif et judiciaire des irrégularités et des manquements constatés à l'issue des contrôles dans les exploitations agricoles soulève deux interrogations fondamentales**.

● **La première interrogation porte sur la lisibilité des suites données aux contrôles et sur la capacité de leur donner une dimension pédagogique**. Les éléments recueillis par les rapporteurs tendent en effet à mettre en lumière une relative méconnaissance des sanctions effectivement prononcées. De fait, les suites données aux contrôles administratifs ne semblent pas faire l'objet d'une consolidation statistique. En tout cas, les informations disponibles ne parviennent pas nécessairement aux professionnels. S'agissant des sanctions prononcées dans le cadre de la police judiciaire, la connaissance des peines et mesures prononcées se heurte à une difficulté majeure : l'impossibilité d'isoler des infractions applicables exclusivement au fonctionnement et aux activités des exploitations agricoles.

Du point de vue du groupe de travail, deux mesures pourraient remédier à cette situation.

D'une part, **les rapporteurs préconisent de consolider et de publier les données relatives aux sanctions prises à l'issue des contrôles administratifs** dans les exploitations agricoles.

D'autre part, **il pourrait être opportun de formaliser un cadre assurant la prévisibilité des suites données aux manquements constatés.**

D'après les éléments apportés par la DRAAF de la région Occitanie, ce dispositif prend la forme d'un protocole conclu entre les services déconcentrés de l'État et les parquets, qui fixe des orientations quant aux modalités de traitement des manquements constatés dans les exploitations agricoles. Il présente deux intérêts : premièrement, permettre d'anticiper les suites qu'appellent les constats de non-conformité ; deuxièmement, favoriser l'harmonisation des décisions prises, le protocole ne préjugeant pas cependant des mesures qu'appelle l'examen des situations individuelles.

Au regard de l'état des lieux dressé devant le groupe de travail, une telle coopération ne prévaut pas à l'échelle du territoire national entre les services de contrôle et le ministère public.

Aussi **les rapporteurs recommandent l'établissement de protocoles de nature à fournir un cadre au traitement des manquements constatés dans les exploitations agricoles sous l'autorité du préfet**.

Dans leur esprit, il importe en effet d'appuyer les initiatives de nature à contribuer à formaliser l'action publique. Ce constat vaut pour la définition d'une « politique pénale environnementale », qui, en l'état, constitue un sujet de discussion entre, d'une part, l'Office français de la biodiversité (OFB) et, d'autre part, les préfets et les procureurs.

Dans ce même cadre, les Rapporteurs souhaiteraient également que soit envisagée une adaptabilité des infractions en fonction de leur auteur pour ne pas infliger aux agriculteurs des sanctions démesurées au regard de la taille de leurs exploitations.

Recommandation n° 6 : Établir des protocoles entre les parquets et les services de l'État sous l'autorité du préfet.

La seconde interrogation touche à la proportionnalité des sanctions.

À défaut de statistiques consolidées, il semble que la nature et la lourdeur des sanctions puissent varier assez sensiblement suivant les législations et la latitude dont disposent les autorités qui les prononcent.

Dans le cadre des procédures judiciaires, les parquets conservent par principe une totale liberté d'appréciation quant à l'opportunité des poursuites et à la teneur des réquisitions. Les éléments recueillis par le groupe de travail ne portent pas à conclure que les investigations menées au sein des exploitations agricoles se traduisent systématiquement par l'engagement de procédures et la comparution devant les tribunaux.

En revanche, ils tendent à montrer **une judiciarisation croissante des procédures**. En effet, il n'est pas rare que des signalements, des dénonciations et des plaintes (concernant en particulier le droit de l'environnement) débouchent sur des convocations en gendarmerie.

Il apparaît en outre que la transaction pénale constitue une modalité privilégiée d'extinction de l'action publique dans un nombre significatif d'affaires. Si elle peut présenter l'intérêt d'éviter une comparution devant un tribunal et de limiter le *quantum* de la peine encourue [(1)], cette alternative aux poursuites pénales est tout de même jugée peu satisfaisante sur le plan de la défense des droits individuels.

Dans le cadre des procédures de police administrative, **le traitement des situations de non-conformité donne lieu également à des réponses diverses à l'échelle du territoire national.** Au regard des éléments recueillis auprès des services régionaux de l'alimentation (SRAL) et de directions départementales des territoires (DDT), les services de contrôle

(1) Suivant l'infraction, les transactions pénales conclues par les officiers de police judiciaire et homologuées par les parquets peuvent conduire au prononcé d'une peine dont le quantum *équivaut à 10 % de la peine maximale encourue.*

tendent à accorder une large place au prononcé de mises en demeure et de demandes de mesures correctrices, avec un délai laissé aux exploitants pour se mettre en conformité. Si le nombre et le montant des amendes administratives restent indéterminés, le nombre des signalements aux procureurs de la République semble restreint. Dans le cas des contrôles de FranceAgriMer, le recours à ce type de procédure se limite aux cas de fraudes délibérées, ainsi qu'aux dossiers les plus complexes – quand la sanction administrative applicable ne permet pas d'atteindre l'ensemble des acteurs impliqués.

En revanche, **le pouvoir d'appréciation des services de contrôle paraît moins affirmé s'agissant de l'administration des aides de la PAC**.

Dans le cadre de la programmation 2023-2027, le constat d'une irrégularité ou d'un manquement entraîne le non-paiement ou une réfaction des aides (1). Le taux de la diminution applicable est généralement fixé à 3 % des paiements soumis à la conditionnalité dont l'agriculteur bénéficie lors de l'année du constat. Il peut varier suivant selon le degré de gravité, l'étendue et la répétition du manquement.

Toutefois, **la programmation 2023-2027 ménage la possibilité de mettre en place un système d'alerte sans sanction financière pour les non-conformités mineures**, sans impact sur la santé publique et le bien-être animal. Le dispositif évoque le « système d'alerte précoce » déjà autorisé dans le cadre de la précédente programmation : cette dernière habilitait les services compétents à ne pas remettre en cause le paiement des aides demandées pour un exercice au titre d'une anomalie, sous réserve qu'un contrôle ultérieur réalisé dans les deux années suivantes atteste d'une mise en conformité dans les délais impartis.

Objectivement, le système prévu par la programmation 2023-2027 parait de nature à favoriser une certaine proportionnalité dans le traitement des irrégularités qui ne manifestent pas un manquement volontaire ou une négligence coupable à l'égard des exigences de la PAC.

Aussi les rapporteurs préconisent la pleine intégration en droit interne des dispositions relatives au système d'alerte sans sanction financière.

Recommandation n° 7 : Mettre en place dans l'ordre interne le « système d'alerte sans sanction financière » autorisé par la programmation 2023-2027 de la Politique agricole commune (PAC).

3. Un « droit à l'erreur » très relatif

● En premier lieu, **le « droit à l'erreur » consacré par la « loi ESSOC » du 10 août 2018 (2) ne peut – en l'état – être invoqué** du fait des législations et réglementation objet des contrôles opérés dans les exploitations agricoles.

En effet, l'article L. 123-1 du code des relations entre le public et l'administration écarte expressément son application en ce qui concerne : les *« sanctions requises pour la mise en œuvre du droit de l'Union européenne* » ; les « *sanctions prononcées en cas de méconnaissance des règles préservant directement la santé publique, la sécurité des personnes et des biens ou l'environnement* ».

Au titre des principes ordinaires du droit de la sécurité sociale, les exploitants agricoles bénéficient d'une présomption de bonne foi s'agissant des cotisations déclarées et des prestations perçues auprès de la MSA (3).

(1) Ces mesures peuvent être assorties de sanctions financières qui peuvent consister en une réduction des paiements dont le montant peut atteindre jusqu'à 100 % de l'aide demandée, et 200 % en cas de fraude (articles D. 614-27 et D. 614-28 du code rural et de la pêche maritime).

(2) Article 2 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance.

(3) Cf. notamment le 1° du II de l'article L. 114-17 du code de la sécurité sociale.

Aussi les rapporteurs suggèrent que soit renforcée au niveau européen la possibilité pour les agriculteurs de bénéficier du droit à l'erreur s'agissant des contrôles relatifs à l'octroi de aides de la PAC.

Parallèlement, **ils recommandent que soient vérifiées les potentielles modifications en droit interne afin que soit le cas échéant apportées une modification à la « loi ESSOC », de manière à ouvrir la possibilité aux agriculteurs de bénéficier d'un droit à l'erreur plus ample et plus protecteur**.

Dans ce même esprit, les rapporteurs estiment que le principe suivant lequel le silence de l'administration vaut accord s'applique à toute demande relative à la conformité des pratiques ou des installations dans les exploitations agricoles. Il serait bien sûr préférable que l'administration adresse une réponse écrite et formelle à chaque demande reçue.

● **En second lieu, la portée du concept de « droit à l'erreur » introduit dans la programmation 2023-2027 de la PAC reste à établir.**

En l'occurrence, l'article 59 du règlement (UE) 2021/2116 du 2 décembre 2021 [(1)] reconnaît aux exploitants **la possibilité de corriger les demandes d'aide et les demandes de paiement après leur transmission** à l'autorité compétente, sans incidence sur le droit de percevoir une aide de la PAC.

En pratique, **le signalement de l'erreur ou de l'omission peut résulter de l'initiative** :

– **soit des demandeurs**, lorsqu'ils détectent par eux-mêmes une erreur ou la nécessité d'une modification de leur déclaration (par exemple, en cas de changement d'assolement ou d'accidents culturaux) ; ils peuvent le signaler aux services compétents et compléter ou modifier les éléments transmis ;

– **soit de l'administration**, si celle-ci constate une erreur, des incohérences ou des oublis soit dans l'instruction du parcellaire déclaré, soit au vu des éléments communiqués par le système de suivi des surfaces agricoles en temps réel (3 STR), ou encore dans l'examen des autres critères d'appréciation de l'octroi des aides.

D'une part, le règlement (UE) 2021/2116 du 2 décembre 2021 habilite les services compétents à signaler aux demandeurs les erreurs, les incohérences et omissions, notamment au moyen du dispositif « 3 STR » s'agissant des aides surfaciques : un système de feux dans l'espace Télépac informe les exploitants des résultats de l'instruction relative à l'éligibilité de sa culture. D'autre part, les services peuvent proposer des modifications aux déclarations transmises. Les demandeurs disposent d'un délai de 15 jours afin de répondre à la proposition de l'administration. Au-delà, leur silence vaut accord tacite.

Le bénéfice du droit à rectification demeure toutefois soumis à plusieurs exigences restrictives. Le règlement (UE) 2021/2116 du 2 décembre 2021 impose ainsi : d'une part, que les éléments à corriger ou les omissions à réparer soient reconnus comme **des faits survenus de bonne foi** ; d'autre part, que la rectification des demandes soit réalisée **avant que le demandeur ne soit informé de sa sélection en vue d'un contrôle sur place ou avant que l'autorité compétente ne rende sa décision** concernant la demande. Pour sa part, le second alinéa de l'article D 614-24 du code rural et de la pêche maritime dispose que « *les modifications des demandes d'aide déposées dans ce cadre doivent être justifiées par le demandeur, et documentées le cas échéant* ». Il précise que « *les justificatifs feront l'objet de vérifications par l'autorité instruisant la demande et de vérification sur place, le cas échéant* ».

(1) Paragraphe 6 de l'article 59 du Règlement (UE) 2021/2116 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (UE) n° 1306/2013. Transposé en droit interne par l'article D. 614-24 du code rural et de la pêche maritime.

FOCUS. Le système de feux du 3STR

L'espace Télépac possède désormais une fonctionnalité qui, sous la forme d'un « système de feux » permet aux demandeurs d'aides surfaciques de suivre l'avancement de l'instruction de leurs déclarations. La « restitution des feux » fait l'objet d'une première publication à la mi-juin puis une publication mensuelle entre le début du mois de juillet et le mois de septembre.

L'application affiche **un « feu vert » en cas de conformité de la déclaration** à l'analyse des parcelles objet de la demande d'aide.

Le **« feu orange »** correspond à **une demande « en cours d'expertise »,** avec des incertitudes de l'analyse des parcelles par l'intelligence artificielle : ne pouvant être levées par l'examen manuel de la direction régionale de l'Agence des services de paiement, elles peuvent nécessiter la fourniture de justificatifs.

Le **« feu rouge »** marque **une non-conformité** des parcelles aux déclarations transmises : ces dernières doivent être modifiées (par exemple, sur le plan des codes « culture » employés) afin de refléter la réalité des cultures.

Au caractère circonscrit du « droit à l'erreur », **s'ajoutent les incertitudes quant aux modalités d'exercice à l'échelle nationale de la faculté offerte par le règlement européen.**

Conditions de déploiement des procédures pour l'exercice 2023.

Les éléments recueillis auprès de plusieurs intervenants donnent à penser que dans les premiers mois de l'exercice, des anomalies et des défaillances dans Télépac ont pu affecter l'établissement des demandes d'aides et de paiement. D'après l'analyse des Chambres d'Agriculture de France, ces dysfonctionnements pourraient trouver leur origine dans la mise à jour tardive de l'application informatique, en conséquence des délais nécessaires à la publication des textes réglementaires relatifs à la réforme de la PAC. En réponse, la date butoir au-delà de laquelle aucune modification ne pouvait être apportée aux demandes a été reportée du 9 juin au 20 septembre 2023.

Toutefois, rien n'assure que les demandeurs ne s'en soient pas tenus à leurs déclarations initiales et aient eu conscience de la possibilité de se prévaloir de leur droit à rectification en temps utile. D'après les statistiques communiquées par les Chambres d'agriculture France, 49 185 dossiers avaient fait l'objet d'une modification au 31 mai 2023 (sur 313 623 demandes signées).

S'ils peuvent obéir à des exigences de bonne administration, les aménagements apportés au calendrier de la campagne 2023 ne contribuent pas nécessairement à la lisibilité des délais fixés pour le dépôt des demandes d'aides et de paiement PAC en 2023. Des auditions de la mission, il ressort ainsi que l'échéance intermédiaire du 15 juillet 2023 demeure assez largement méconnue. Elle correspond pourtant à la date au-delà de laquelle il est recommandé aux exploitants de ne plus modifier leurs déclarations afin de permettre une instruction dans des délais compatibles avec le paiement des avances.

Dès lors, **se pose la question du traitement des demandes transmises alors que le cadre de fonctionnement de Télépac n'était pas encore stabilisé.**

Du point de vue des rapporteurs, le caractère nouveau de la procédure et les aléas du fonctionnement informatique justifieraient qu'en accord avec l'Union européenne, **des mesures transitoires permettent**

éventuellement de procéder à des rectifications suivant les principes fixés par le règlement (UE) 2021/2116 du 2 décembre 2021.

Recommandation n° 8 : Assurer le plein exercice du droit de rectification des demandes d'aides et de paiement PAC pour la campagne 2023 ayant pu être affectées par les dysfonctionnements de Télépac.

La seconde difficulté touche au maniement des procédures dématérialisées sur lesquelles repose l'exercice du « droit à l'erreur ».

D'une part, **celui-ci se heurte aux ressources et compétences que les exploitants agricoles possèdent en pratique**. Comme ont pu le relever de nombreux intervenants, l'établissement et le suivi des demandes d'aides et de paiement PAC ne va pas de soi suivant les connaissances acquises dans l'usage d'équipements informatiques, ainsi que des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC). En outre, ils exigent de pouvoir maîtriser des outils spécifiquement développés pour l'administration de la PAC. Il en va ainsi de Télépac Géophotos précédemment évoqué.

D'autre part, **l'ergonomie et les fonctionnalités des outils employés dans les rapports avec les services instructeurs peuvent être considérées comme perfectibles**. En effet, ils ne facilitent pas l'exercice concret du droit à l'erreur, tel que conçu par le règlement européen, sur le plan de l'information et de l'accomplissement des démarches administratives.

Le jugement vaut en particulier pour l'espace Télépac. Suivant les signalements recueillis par le groupe de travail, **l'application ne comporte pas ainsi de système de notification susceptible d'informer les exploitants agricoles de l'état du traitement de leurs demandes d'aides ou de paiement**. Dès lors, il incombe aux exploitants d'assurer une veille régulière car de manière pratique, les organismes de services auxquels ils peuvent recourir se trouvent dans l'impossibilité de consulter la « restitution des feux » depuis leurs propres comptes et ne disposent pas d'un accès aux comptes des exploitants. Or, la réactivité revêt une importance cruciale si l'instruction révèle des points de non-conformité.

D'après les éléments rendus publics par certaines organisations professionnelles agricoles (1), des services déconcentrés de l'État mèneraient actuellement une réflexion sur une possible évolution de l'outil Télépac. Les rapporteurs ne peuvent qu'encourager cette démarche car l'accessibilité et l'efficacité des procédures constituent une exigence fondamentale pour l'exercice du « droit à l'erreur » reconnu dans la gestion des aides de la PAC.

Recommandation n° 9 : Travailler à l'amélioration de l'ergonomie et des fonctionnalités des outils numériques utilisés pour l'établissement et le suivi des demandes d'aides et de paiement de la PAC.

(1) https://www.coordinationrurale.fr/nos-cr-locales-actualites/ile-de-france/cr-77/attention-aux-feux-rouges-pac-vous-ne-serez-pas-alertes/.

II. DES CONTRÔLES NÉCESSITANT DE NOUVEAUX MODES OPÉRATOIRES

En dehors de la qualité du cadre normatif et procédural, le bon déroulement des contrôles dans les exploitations agricoles est affaire de relations humaines.

En appréhendant le déroulement des procédures sous l'angle d'un rapport de droits et de devoirs entre contrôleurs et contrôlés, la circulaire du Premier ministre parue le 31 juillet 2015 (1) a créé les conditions d'un changement d'esprit. À bien des égards, cette approche mérite aujourd'hui d'être renouvelée.

En effet, **si un certain nombre de contrôles peuvent se dérouler sans incidents, des exemples récents montrent que des situations de grande fragilité sociale et humaine peuvent conduire à des issues aussi malheureuses et dramatiques.**

De tels faits nécessitent de travailler à l'établissement d'un climat plus serein.

La réalisation de cet objectif passe nécessairement par le développement d'une culture commune autour des contrôles dans les exploitations agricoles mais aussi par un renforcement de leur coordination.

A. UN NÉCESSAIRE RAPPROCHEMENT DES CULTURES PROFESSIONNELLES EN MATIÈRE DE CONTRÔLE

Le propos n'est pas ici de méconnaître le travail fourni par les agriculteurs et les services de contrôle sur le fondement des orientations tracées par la circulaire du 31 juillet 2015, ainsi que dans le cadre des chartes de contrôle.

Il semble toutefois que cette dynamique trouve désormais ses limites. Certes, les instruments conçus dans ce cadre ont pu contribuer à la diffusion de bonnes pratiques et à l'établissement de nouveaux canaux d'information entre services de l'État et professions agricoles. Pour autant, ils ne créent plus nécessairement, au-delà des cercles institutionnels, les bases d'une compréhension mutuelle sur les enjeux des procédures. Les chartes signées depuis 2015 ne constituent pas les instruments efficaces d'une pacification des rapports entre contrôleurs et contrôlés.

Dès lors, le renouvellement des cultures professionnelles apparaît comme l'une des voies à explorer afin de poursuivre l'amélioration des contrôles dans les exploitations agricoles. Du point de vue des rapporteurs, l'aboutissement d'une telle démarche nécessite deux actions complémentaires : d'une part, conforter la capacité des services de contrôle à mener un travail de proximité et de pédagogie ; d'autre part, renforcer la connaissance des contrôles chez les agriculteurs.

1. Conforter la capacité des services à mener un travail de proximité et de pédagogie

À bien des égards, **la question posée est moins celle des compétences et du profil des agents que de l'esprit dans lequel s'exercent les missions de contrôle.**

● Les **modalités de recrutement et les formations suivies paraissent de nature à assurer la qualité technique des personnels des services chargés des contrôles dans les exploitations agricoles**.

Pour l'essentiel, **la réalisation des contrôles revient à des agents permanents** dont les postes sont pourvus par concours (externes ou internes) ou par mobilité fonctionnelle. Suivant l'objet des procédures, les profils peuvent être très variés. En ce qui concerne les services régionaux de l'alimentation (SRAL), les contrôles font intervenir des techniciens vétérinaires ou des techniciens du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire. Les contrôles de FranceAgriMer mobilisent des profils similaires auxquels s'ajoutent les ingénieurs. Si la durée moyenne d'exercice des fonctions peut varier suivant les agents, les affectations semblent présenter une relative stabilité. Il en va

(1) *Circulaire (n° 5806/SG) du Premier ministre du 31 juillet 2015 sur les contrôles dans les exploitations agricoles.*

ainsi pour les services chargés des contrôles FranceAgriMer où l'on observe peu de demandes de mobilité fonctionnelle ou géographique.

Cela dit, **les éléments recueillis par le groupe de travail fournissent également l'indice d'un recours croissant aux contractuels**. D'après les informations communiquées par des organisations représentatives, les services déconcentrés recrutent auprès des lycées agricoles et des universités (par exemple, pour le traitement des images du dispositif 3STR) ou encore par le biais des services de Pôle emploi. Ils proposent des contrats à durée déterminée de 12 à 18 mois (avec une carence de 6 mois). L'emploi de contractuels viserait à garantir la capacité des services à assumer leur mission face à trois besoins : premièrement, réaliser un nombre important de contrôles dans les délais restreints parfois fixés par le droit en vigueur ; deuxièmement, s'adapter au caractère saisonnier des demandes d'aides ; troisièmement, mener une politique de diversification des compétences (à l'exemple de FranceAgriMer).

S'il peut répondre à des nécessités objectives dans certaines circonstances, **le recours aux contractuels occasionnels n'est pas admissible**. La mesure pose, en effet, question, tant sur le plan de la continuité des services que sur celui de l'adéquation des ressources humaines employées pour la réalisation des contrôles dans les exploitations agricoles.

Aussi, **les rapporteurs estiment qu'il convient de limiter le recours aux contractuels occasionnels dans l'accomplissement des tâches essentielles au bon déroulement des procédures**.

Recommandation n° 10 : Limiter le recours aux contractuels dans l'accomplissement des contrôles dans les exploitations agricoles.

Pour l'essentiel, la « formation métier » des agents consiste en l'apprentissage du droit applicable dans le cadre des contrôles qu'ils réalisent. Dispensée notamment par l'INFOMA (1) et dans le cadre de la préparation à la prise de poste, elle porte sur la législation ou la réglementation qui encadre le fonctionnement et les activités des exploitations agricoles, ainsi que sur les règles qui conditionnent le bénéfice des aides publiques dans les domaines d'intervention du service d'affectation.

En général, la « **formation métier** » **donne lieu à des cours théoriques et à des modules pratiques sur le terrain**. D'après les éléments recueillis auprès d'organisations représentatives des personnels du ministère de l'agriculture, ces modules peuvent donner lieu à la mise en place de binômes pendant deux à trois semaines sous la supervision d'un contrôleur expérimenté.

En général, la formation des agents peut aussi inclure : des modules d'écoconduite et de sécurité routière ; des modules consacrés à la conduite des contrôles, destinés notamment à appréhender les rapports entre contrôleurs et contrôlés et apprendre à se comporter dans des situations difficiles. En ce qui concerne l'inspection du travail, les agents de contrôle affectés à une section agricole bénéficient de 6 formations spécifiques (spécificités agricoles ; contrôle des exploitations forestières ; contrôle du secteur viticulture-vinification ; produits phytopharmaceutiques ; durée du travail en agriculture ; machinisme agricole).

Nonobstant un besoin récurrent d'actualisation, si les connaissances et savoir-faire des agents paraissent correspondre techniquement aux exigences, il convient de se demander dans quelle mesure les formations suivies offrent une connaissance suffisante des milieux dans lesquels les agents opèrent.

Suivant un constat formulé devant le groupe de travail, la question se pose pour les contrôleurs les plus jeunes. Le renouvellement de la composition des services – avec le départ d'agents issus du monde rural – et l'élévation du niveau des diplômes ne concourent pas toujours

(1) *Institut national de formation des personnels du ministère de l'agriculture.*

à ce que les personnels déployés sur le terrain possèdent la familiarité nécessaire avec certaines réalités du monde rural. Afin de remédier à ce risque d'appauvrissement de culture professionnelle, l'Office français de la biodiversité (OFB) affirme travailler aujourd'hui à la mise en place de modules spécifiques consacrés à la connaissance des milieux dans lesquels ses agents opèrent (1).

Les rapporteurs saluent volontiers cette initiative car de leur point de vue, la connaissance du monde rural constitue une compétence essentielle pour un exercice avisé des missions confiées aux agents.

Aussi, ils prônent la généralisation des modules portant sur la connaissance de cet environnement dans le cadre de la formation des personnels chargés des contrôles dans les exploitations agricoles.

Recommandation n° 11 : S'assurer de la bonne connaissance du monde rural des agents chargés des contrôles.

● **Au-delà, il importe que le renouvellement des cultures professionnelles accompagne la généralisation d'une pratique nouvelle des contrôles qui porte les services à écarter le recours sans nécessité à des procédés accusatoires et coercitifs.**

À bien des égards, il s'agit d'une exigence pratique : compte tenu de la complexité du droit applicable, les manquements constatés au cours des contrôles ne procèdent pas nécessairement d'une violation délibérée. Dans ces circonstances, le traitement des situations de non-conformité appelle moins une sanction qu'un rappel de la loi et un travail d'information et de conseil.

Les éléments recueillis par le groupe de travail donnent à penser que dans l'ensemble, **les services déconcentrés et les opérateurs de l'État tendent à exercer leurs missions de contrôle dans cet esprit**. Au regard des quelques données relatives aux suites données aux procédures, **ils semblent ainsi privilégier,** de manière significative, **le prononcé de mises en demeure et la prescription de mesures correctrices.**

En outre, **les services peuvent assumer un rôle d'information et de conseil par le biais de journées pédagogiques destinées aux agriculteurs.** Celles-ci visent à leur permettre de connaître le déroulement des contrôles et de s'y préparer de manière collective et pédagogique. Organisées par les services et associant les corps de contrôle, elles peuvent prendre deux formes : soit des démonstrations dans des exploitations agricoles volontaires ; soit en des rencontres organisées dans les lycées agricoles et ouvertes aux professionnels (selon la démarche suivie par la DRAAF de Bourgogne-Franche Comté ou les services de la préfecture de Mayenne).

Ainsi que le suggèrent plusieurs témoignages, l'organisation des journées pédagogiques ne relève pas d'une pratique répandue. Elle se heurte manifestement à des obstacles matériels mais aussi à la faible participation et au faible écho que peut susciter ce genre d'initiatives parmi les milieux agricoles. En outre, la participation de certains corps de contrôle ne paraît pas établie. Du point de vue du groupe de travail, le développement de tels instruments d'information n'en représente pas moins une voie à explorer.

Il est à noter que la tenue de démonstrations annuelles de contrôle figure en toutes lettres parmi les leviers d'action identifiés par la circulaire du 31 juillet 2015.

Aussi, les rapporteurs considèrent qu'il convient de maintenir ces initiatives en étroite collaboration avec les chambres d'agriculture.

Recommandation n° 12 : Encourager la tenue régulière de journées pédagogiques consacrées aux contrôles dans les exploitations agricoles.

(1) *Cette offre de formation a pour cadre une expérimentation en Bourgogne et dans les Hauts-de-France.*

● La conception nouvelle qui tend à imprégner les contrôles dans les exploitations agricoles invite à s'interroger sur les modes d'opératoires de l'OFB.

De fait, les investigations et actions réalisées par ses agents suscitent de nombreuses critiques, à raison de méthodes qui leur valent couramment l'accusation de se comporter en « cow-boys ». Au-delà d'une application du droit de l'environnement jugée contestable, les griefs exprimés à l'encontre de l'Office portent sur ses conditions d'intervention. Parmi les comportements incriminés devant le groupe de travail figurent notamment : la réalisation de constats dans les exploitations et sur les terres, sans que les agents de l'OFB ne se présentent ou hors de la présence des agriculteurs ; des déploiements massifs de forces de gendarmerie ; des propos dénotant une attitude militante ou préjugeant de situation de non-conformité.

La récurrence des signalements critiques à l'encontre de l'OFB met sans doute en lumière la nécessité d'une poursuite du renouvellement des pratiques professionnelles de ses agents.

Du point du groupe de travail, l'objectif d'améliorer les contrôles dans les exploitations agricoles appelle des évolutions de fond et de forme.

Sur le fond, **il importe que l'OFB poursuive la formalisation d'une culture professionnelle adaptée à la diversité des lieux dans lesquels ses agents exercent leurs missions.** De fait, la mise en place de l'établissement public ne date que du 1er janvier 2020 (1). L'Office constitue le fruit du regroupement de l'Agence française pour la biodiversité et de l'Office français de la chasse et de la faune sauvage.

Or, au regard des éléments recueillis, **on ne peut exclure que la fusion n'ait pas encore produit tous ses effets et qu'en conséquence, puisse persister un amalgame des usages professionnels en vigueur au sein de chacun des corps formant la nouvelle entité.**

Dès lors, les rapporteurs ne peuvent qu'appeler les responsables de l'OFB à permettre aux agents de disposer d'une culture professionnelle cohérente et pertinente, intégrant des savoir-faire adaptés au traitement des situations de non-conformité pouvant être présentes dans les exploitations agricoles.

Dans un même esprit **il semble souhaitable d'envisager une évolution des conditions du port d'arme des agents de l'OFB**.

Certes, il s'agit d'une obligation réglementaire qui découle du statut même des personnels intervenant dans des opérations relevant de la police judiciaire. En ce qui concerne l'OFB, l'article R. 131-34-1 du code de l'environnement dispose que « [*l]es agents commissionnés et assermentés sont astreints selon des modalités fixées par un arrêté du ministre chargé de l'environnement au port d'arme et à porter l'équipement et les signes distinctifs qui leur sont fournis par l'établissement.* » En l'occurrence, le cadre applicable aux fonctionnaires et agents assermentés de l'office procède des dispositions prises sur le fondement d'un arrêté du 27 février 2004 (2).

La possession d'une arme de service peut répondre à des exigences de sécurité dans l'accomplissement de certaines missions (telle que la répression du braconnage).

Son port ostentatoire ne constitue pas une condition *sine qua non* du bon déroulement des diligences menées dans les exploitations agricoles. Ainsi qu'il ressort de témoignages convergents, **elle paraît au contraire de nature à établir sans nécessité un climat de**

(1) Article 1er de la loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement.

(2) Arrêté du 27 février 2004 portant autorisation de port d'arme pour les fonctionnaires et les agents assermentés en fonction dans les parcs nationaux, à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage et à l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques.

suspicion et à fausser le positionnement des agents vis-à-vis des agriculteurs.

En conscience, il paraît opportun d'envisager une dérogation de principe à l'obligation du port d'arme pour les seules procédures accomplies au sein des exploitations agricoles.

En l'état, le droit applicable confère aux responsables de l'Office une certaine latitude pour décider de certains aménagements. En l'occurrence, l'article 6 de l'arrêté précité du 27 février 2004 renvoie aux « *instructions du directeur de l'établissement public* » le soin de préciser les conditions dans lesquelles « *les agents* […] *sont tenus de porter l'équipement et l'armement qui leur sont fournis par leur établissement dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs missions de contrôle, surveillance, recherche et constatation des infractions* [...] ».

Aussi, outre un effort pédagogique à l'attention des agents et des agriculteurs, **les rapporteurs jugent indispensable que la direction de l'OFB prenne les dispositions favorisant une moindre visibilité des armes de service des agents à l'occasion de leurs interventions dans les exploitations agricoles**. Dans leur esprit, une solution pourrait consister en la généralisation des dispositifs permettant un port discret évoqués par M. Loïc Obled, en sa qualité de directeur général délégué Police, connaissance, expertise de l'office.

Recommandation n° 13 : Adapter les conditions du port de l'arme de service des agents de l'Office français de la biodiversité lors des contrôles.

2. Renforcer la connaissance des contrôles chez les agriculteurs

De fait, les contrôles dans les exploitations agricoles peuvent pâtir d'une relative dissymétrie de l'information entre, d'une part, les agents chargés de leur réalisation et, d'autre part, les professionnels tenus d'y répondre. Dès lors, il importe de donner aux professions agricoles les moyens de s'approprier par elles-mêmes les enjeux et le déroulement des procédures. En dehors de l'accessibilité du droit applicable, la réalisation de cet objectif suppose de répondre à deux enjeux.

● **Le premier enjeu porte sur les éléments de compréhension que les agriculteurs peuvent tirer de leur formation initiale et/ou continue.**

Au regard de l'état des lieux dressé par plusieurs intervenants, il semble en effet **que les programmes de l'enseignement agricole ne traitent pas spécifiquement des contrôles dans les exploitations.** Sous réserve de la diversité des métiers auxquelles préparent les établissements, rien n'assure, par exemple, que les modules consacrés à la gestion d'entreprise n'apportent aux futurs exploitant des notions élémentaires à propos du déroulement des procédures ou exigences qu'elles comportent.

En outre, **les témoignages recueillis par le groupe de travail portent à s'interroger sur la place accordée aux contrôles dans l'accompagnement de l'installation des jeunes agriculteurs**. D'une part, le dossier d'installation n'évoque pas le sujet. D'autre part, les parcours d'installation ne comprennent pas nécessairement des mises en situation susceptibles de contribuer à la sensibilisation des futurs exploitants. Le suivi de ce type de formations se révèle tributaire des initiatives prises à l'échelle locale, à l'exemple du dispositif porté par la chambre régionale d'agriculture des Pays de la Loire. Cette dernière propose ainsi aux jeunes agriculteurs l'organisation d'un contrôle fictif dans leur exploitation. Il s'agit d'une option pouvant être choisie dans le cadre du parcours d'installation.

C'est pourquoi **les rapporteurs préconisent de systématiser les modules de formation qui abordent expressément le déroulement, les exigences et les suites des contrôles, tant dans le cadre des programmes de l'enseignement agricole que dans les parcours d'installation des jeunes agriculteurs**.

Recommandation n° 14 : Systématiser dans les programmes de l'enseignement agricole et le parcours d'installation des jeunes agriculteurs des modules de formation consacrés au déroulement et aux enjeux des contrôles.

● **Le second enjeu touche à la capacité des chambres d'agriculture d'assurer l'information et l'accompagnement des exploitants.** De fait, l'état des lieux dressé devant le groupe de travail tend à mettre en lumière des actions de formes diverses mais de portée assez inégale.

Ce constat vaut, en premier lieu, **pour les organisations professionnelles. En effet, leur soutien se révèle fondamentalement tributaire de leur audience, ainsi que des liens de proximité établis avec les exploitants**.

D'une part, les syndicats ne portent assistance qu'à leurs adhérents. Dès lors, il semble **que leur rôle de relai et d'accompagnement peut être assez circonscrit suivant le taux de syndicalisation et la politique des sections locales**. D'autre part, il convient de prendre en considération l'impact de la culture et des rapports de concurrence qui peuvent caractériser le monde agricole : comme précédemment observé, un tel contexte professionnel ne pousse pas nécessairement les agriculteurs à recourir à des tiers en cas de difficultés. En conséquence, **les organisations professionnelles restent manifestement peu informées et peu associées** en cas de contrôles dans les exploitations agricoles.

En effet, **en l'état de leurs compétences et de leurs ressources, rien ne garantit que les chambres d'agriculture puissent fournir une offre de services pertinente pour l'ensemble des agriculteurs.**

Actuellement, les chambres proposent pour l'essentiel des prestations de conseil relatives à l'accomplissement d'obligations déclaratives. Répondant aux objectifs consacrés par le contrat d'objectifs et de performance conclu avec l'État, elles comportent notamment un accompagnement pour : l'établissement de la déclaration PAC (MonSimulateurPAC, MesParcelles, prise de RDV en ligne) ; l'élaboration des plans de fumure ; l'accompagnement à l'achat des produits phytosanitaires ; la mise en conformité aux Plans d'actions régionaux (PAR) dans le cadre de la « Directive nitrates ».

Par ailleurs, sur le fondement de la « loi ESSOC » [(1)], **les chambres d'agriculture doivent assumer un rôle de veille et de vigie réglementaire**. À ce titre, il leur incombe : premièrement, d'assurer la diffusion des informations réglementaires relatives à la PAC, à l'élevage et à l'environnement ; deuxièmement, d'identifier et de cibler les agriculteurs qui disposent d'un faible accès aux informations réglementaires. La mise à disposition d'informations repose sur Proagri Info Réglementaire, site en ligne consultable gratuitement par l'ensemble des agriculteurs [(2)].

En dehors de ces prestations assurées à titre gratuit, le rôle des chambres d'agriculture dans la préparation ou le déroulement des contrôles paraît plus incertain, voire peu déterminant.

D'une part, ainsi qu'il ressort des réponses aux questionnaires du groupe de travail, **l'action des chambres d'agriculture présente des disparités territoriales.** Sur le plan de l'information, les statistiques transmises aux rapporteurs montrent ainsi que seul 50 % du réseau produit de l'information réglementaire

(1) Article 1er de l'ordonnance n° 2019-59 du 30 janvier 2019 relative à l'exercice et au transfert, à titre expérimental, de certaines missions dans le réseau des chambres d'agriculture.

(2) D'après Chambres d'agriculture France, Proagri Info Réglementaire contient 54 fiches d'information à portée nationale et 79 fiches à portée locale sur les thèmes de la PAC, de l'élevage et du droit de l'environnement.

d'intérêt local. D'autre part, les témoignages recueillis sur le terrain donnent à penser **qu'au-delà des priorités des chambres d'agriculture, leur action peut se heurter à deux écueils :**

– **premièrement, un nombre restreint de conseillers** : en pratique, les effectifs peuvent rendre difficile le suivi de l'évolution du droit applicable et excluent la possibilité de se doter de personnels possédant des compétences spécifiques à propos du déroulement et des suites des contrôles ;

– **deuxièmement, la propension des agriculteurs à ne solliciter les chambres que dans le cadre de la réalisation d'un projet** de développement des exploitations.

Du point de vue du groupe de travail, cette situation plaide en faveur d'une évolution du positionnement et des moyens d'intervention des instances consulaires.

Dans cette optique, les rapporteurs préconisent, d'une part**, de définir expressément la préparation et l'assistance des agriculteurs en cas de contrôle administratif dans les exploitations parmi les missions des chambres d'agriculture**.

En l'état, l'article L. 511-4 du code rural et de la pêche maritime se borne à affirmer que ces dernières assurent « *une mission d'appui, d'accompagnement et de conseil auprès des personnes exerçant des activités agricoles* ». Du reste, l'accompagnement des contrôles dans les exploitations agricoles ne figure pas en tant que tel parmi les domaines d'action stratégique des chambres. En effet, le document en vigueur pour la période 2019-2025 n'évoque que l'objectif de « *Sécuriser les exploitations agricoles sur la réglementation en s'appuyant sur des outils et du conseil accessibles, facilitateurs et efficients* ». Il importe donc de conforter l'importance de cette mission par une assise légale.

Recommandation n° 15 : Inscrire la préparation et l'accompagnement des agriculteurs aux opérations de contrôles parmi les missions générales des chambres d'agriculture.

D'autre part, les rapporteurs prônent **un plus large accès à l'offre de services que les agriculteurs peuvent souscrire auprès des chambres départementales en vue d'assurer la mise en conformité de leur exploitation.**

Définies par l'article 3 de l'ordonnance n° 2019-59 du 30 janvier 2019, ces prestations comprennent :

– **un service d'appui au dépôt des demandes d'aides prévues par les règlements relatifs à la politique agricole commune** ;

– **un diagnostic portant sur l'exploitation, préalablement à une intervention des autorités de contrôle** : selon l'article 3 de l'ordonnance, l'évaluation vise à « *apprécier le respect par l'exploitant de ses obligations* » ;

– **un service d'assistance à la mise en conformité des exploitations agricoles après tout contrôle**.

Le diagnostic et l'assistance à la mise en conformité après tout contrôle portent sur la mise en œuvre des **réglementations relatives à l'identification des animaux, la santé et à la protection animale, à la politique agricole commune, à la santé des végétaux et à la protection de l'environnement**. D'après Chambres d'agriculture France, l'assistance à la mise en conformité peut se matérialiser par la tenue de réunions de formation en petits groupes d'une durée de deux jours.

Au regard du sentiment d'insécurité juridique qui peut entourer les contrôles dans les exploitations agricoles, l'intérêt d'un tel dispositif paraît peu contestable. En revanche, les modalités de son financement peuvent prêter à débat dans la mesure où elles peuvent restreindre le nombre de ses bénéficiaires. En effet, l'article 3 de l'ordonnance du 30 janvier 2019 prévoit la fourniture des prestations à titre onéreux, sur la demande des exploitants.

Ceci soulève nécessairement la question du « modèle économique » sur lequel repose l'offre de services des chambres d'agriculture en la matière. Aussi les rapporteurs estiment qu'il conviendrait d'examiner l'utilité d'un subventionnement public partiel des services d'aide à la mise en conformité des exploitations agricoles, en contrepartie d'un abaissement de leur tarif.

Recommandation n° 16 : Envisager un subventionnement public partiel de l'aide à la mise en conformité des exploitations fournie par les chambres départementales d'agriculture sur le fondement de l'ordonnance n° 2019-59 du 30 janvier 2019.

B. L'IMPÉRATIF DE LA COORDINATION DES CONTRÔLES

En dehors du partage d'une culture commune, **le bon déroulement des contrôles dans les exploitations agricoles suppose de veiller à ce que les procédures au titre desquelles les agriculteurs rendent compte de la conformité de leurs pratiques conservent une fréquence raisonnable.** Sur le fondement de la circulaire du Premier ministre du 31 juillet 2015, les services déconcentrés de l'État ont développé un dispositif de coordination qui poursuit un objectif : « *éviter qu'une même entreprise fasse l'objet de contrôles rapprochés effectués par des services de contrôle différents (sauf en cas de présomption particulière de comportements frauduleux ou de risques élevés)* ». Dans une large mesure, cette démarche conserve toute son utilité.

La probabilité que les exploitations agricoles fassent l'objet d'investigations par un même service ou opérateur de manière répétée ou de procédures simultanés s'avère relativement réduite. Dans les faits, les délais entre deux contrôles semblent assez espacés. Ils peuvent varier suivant les obligations légales et réglementaires, les priorités et les ressources des services. D'après les réponses au questionnaire du groupe de travail, les caisses de la MSA attendraient ainsi *a minima* trois ans avant d'examiner à nouveau la régularité de la situation des exploitants. Seuls présentent une plus grande régularité les contrôles opérés au titre de certaines aides de la Politique agricole commune (PAC) ou de certaines réglementations sectorielles. Il en va ainsi pour les exploitations porcines qui, selon la FNSEA, peuvent faire l'objet de contrôles tous les 3 ans.

Cela étant, les témoignages recueillis tendent aussi à montrer que **les contrôles exigent un véritable investissement humain et professionnel, tant du côté des services que des agriculteurs.** D'après les éléments fournis par ses représentants, la durée des contrôles opérés dans les exploitations par FranceAgriMer va ainsi d'une heure (pour les aides à la restructuration du vignoble) à plusieurs jours pour des dispositifs plus complexes (tels que les aides à la promotion des vins ou les fonds opérationnels). Du côté des exploitants, le temps mobilisé par les contrôles se révèle tout aussi aléatoire car il dépend de la taille des exploitations, de l'objet des procédures et de l'exigence des vérifications.

Ce constat ne rend que plus nécessaire un perfectionnement de la coordination organisée sur le fondement de la circulaire du 31 juillet 2015. En effet, la perspective d'une réduction des inspections sur place, ouverte par les nouvelles modalités d'administration des aides de la PAC pour la période 2023-2027, ne saurait être tenue pour une réponse satisfaisante au regard des besoins de l'ensemble des professions agricoles.

1. Une coopération dont le périmètre doit être consolidé

Aux termes de la circulaire précitée du 31 juillet 2015, la coordination des contrôles dans les exploitations agricoles s'organise à l'échelle départementale. En l'occurrence, le texte confie aux préfets des départements le soin de veiller « *au développement des échanges entre les corps de contrôle* ».

● De fait, **l'organisation de la coordination repose sur des procédures et des mécanismes de concertation assez dépourvus de formalisme**. Au regard des éléments recueillis par le groupe de travail, elle varie suivant la pratique des représentants de l'État.

Ainsi, en dehors des réunions tenues à l'ouverture et au terme des campagnes de contrôles, **la coordination des contrôles ne semble pas nécessairement se concrétiser par l'existence d'une instance de pilotage qui rassemble de manière régulière les services et corps d'inspection**. Il s'avère en effet que suivant les départements, les concertations et les décisions peuvent avoir pour cadre soit des réunions périodiques d'un format variable entre préfets et responsables administratifs, soit des échanges plus informels. **En pratique, la gestion opérationnelle du dispositif repose sur les directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) et les directions départementales de la protection des populations (DDP)** qui, sous l'autorité du représentant de l'État, assurent la centralisation et la coordination des initiatives des services de contrôle et corps d'inspection. Suivant les circonstances locales, les responsables des DDTM/DDPP assument le rôle de coordinateurs des contrôles sur délégation des préfets. En cette qualité, ils jouent un rôle de relai d'information et d'interlocuteur désigné pour les services et opérateurs de l'État.

De même, **l'organisation des contrôles opérés dans les exploitations agricoles donne lieu à un exercice de programmation en continu.** Il ne se résume pas à l'établissement d'une liste annuelle. Son élaboration résulte d'un processus d'examen qui fait intervenir plusieurs critères.

En premier lieu, les services et opérateurs de l'État appliquent un taux minimum annuel de contrôle sur place afin de déterminer un échantillon des exploitations susceptibles d'être inspectées. Le nombre minimal de contrôles est fixé, suivant le cas, par la réglementation européenne des organisations communes de marché (OCM) ou par le droit national applicable. S'agissant des aides de la PAC, les articles D. 614-17 et D. 614-21 du code rural et de la pêche maritime prévoient un taux minimum annuel de contrôle sur place de principe d'au moins 5 % des demandes d'aide [(1)]. L'article D. 614-17 habilite le ministre chargé de l'agriculture à augmenter ou diminuer ce taux par arrêté, avec cependant un taux plancher de 1 % [(2)].

En second lieu, le choix des secteurs (géographiques ou d'activité) et la sélection des exploitations procèdent d'une « analyse des risques ». Ils peuvent intégrer des paramètres tels que l'état des cultures et des cheptels dans une zone considérée, la fréquence des traitements, la présence de sites sensibles (par exemple, un cours d'eau) ou exposés à des risques particuliers (par exemple, à raison de la proximité de riverains). Les articles D. 614-17 et D. 614-21 du code rural et de la pêche maritime imposent d'appliquer **une sélection aléatoire pour 20 % à 25 % de l'échantillon.**

En dernier lieu, la coordination amène à prendre en considération l'historique des contrôles précédemment menés. D'après les témoignages recueillis, les services se focaliseraient davantage sur les zones peu ou pas contrôlées depuis 5 ans, ainsi que sur des secteurs qui se singulariseraient par un taux de non-conformité significatif au titre des deux derniers exercices. En outre, la sélection laisserait place à des choix en opportunité, au regard de difficultés éprouvées par l'ensemble d'un secteur (par exemple, une épizootie) ou propres à une exploitation (telle que la situation personnelle des exploitants).

● **L'état des lieux dressé par le groupe de travail porte à s'interroger sur les limites que comporte le champ d'application de la coordination des contrôles dans les exploitations agricoles**.

D'une part, **le dispositif ne couvre pas les procédures qui relèvent de la police judiciaire**. En dehors d'une évocation des protocoles d'accord sur le traitement des

(1) Ce taux minimum annuel de contrôle sur place prévaut notamment lorsque le dispositif 3STR ne permet pas aux services compétents de se prononcer sur l'éligibilité de la demande

(2) En vertu de l'article D. 614-17 du code, le ministre chargé de l'agriculture peut fonder sa décision sur : le risque de non-conformités identifié à l'échelle des types d'aides ; des critères d'éligibilité ou des types d'engagements non contrôlables par un contrôle administratif systématique ; l'existence de circonstances exceptionnelles faisant obstacle à la réalisation des contrôles sur place

procédures judiciaires, la circulaire précitée du 31 juillet 2015 n'offre pas de cadre pour un exercice concerté des contrôles administratifs et des procédures diligentées par les procureurs de la République. Du reste, elle ne prévoit pas la participation des représentants des parquets aux instances et procédures de concertation qui associent les services déconcentrés et les opérateurs de l'État. En soi, une telle situation peut se justifier au regard du statut de l'autorité judiciaire et du nécessaire respect de son indépendance. Il convient par ailleurs de prendre en considération la part des signalements et des plaintes dans le déclenchement des procédures qui, en pratique, peuvent rendre inopérant tout exercice de planification. **Cette situation contribue à réduire la portée de la coordination des contrôles dans les exploitations agricoles et, par certains aspects, l'efficacité de l'action publique dans son ensemble.**

D'autre part, **l'intégration des services et opérateurs de l'État aux mécanismes de coordination des contrôles dans les exploitations agricoles s'avère inégale suivant leur statut et leur tutelle administrative**. Même s'il peut exister des échanges, la planification de l'activité de certains corps d'inspection n'entre pas dans le cadre du dispositif formalisé par la circulaire précitée du 31 juillet 2015. **Il en va ainsi pour :**

– FranceAgriMer : d'après les réponses au questionnaire du groupe de travail, les représentants de l'opérateur ne prennent pas part aux réunions départementales destinées à organiser la coordination des contrôles ; la coopération semble fondée sur les échanges noués entre les coordinateurs départementaux des contrôles dans les exploitations agricoles et les responsables régionaux des contrôles de FranceAgriMer ;

– **les services de l'inspection du travail**, en vertu des garanties d'indépendance accordées par leur statut et qui les placent sous la seule autorité hiérarchique du directeur général du travail ;

– **l'Office français de la biodiversité (OFB)** : quoique le code de l'environnement reconnaisse au préfet la qualité de délégué territorial de l'office [(1)], l'activité de ses services territoriaux sort du cadre de la coordination des contrôles dans la mesure où elle comporte peu de contrôles administratifs et accorde une large place aux procédures de flagrance.

Du point de vue du groupe de travail, cette situation reflète avant tout les limites d'une organisation territoriale de l'État qui, dans les faits, prive en partie les préfets d'une capacité d'impulsion et de mise en cohérence de l'action publique. Aussi, sans préjudice des responsabilités particulières de chacun et des engagements internationaux de la France, **les rapporteurs prônent une association plus étroite de l'ensemble des services et opérateurs de l'État aux mécanismes de coordination des contrôles dans les exploitations agricoles. Dans leur esprit, cet élargissement du périmètre devrait notamment aboutir à la pleine intégration de FranceAgriMer et de l'OFB**.

2. Un dispositif à insérer dans un cadre de régulation globale

Les activités agricoles possèdent de multiples dimensions économiques et sociales et ne peuvent être appréhendées sous le seul angle de la spécificité de leurs productions. Comme précédemment observé, leur régulation participe nécessairement de la mise en œuvre de plusieurs politiques publiques. Dès lors, la coordination des contrôles au sein des exploitations agricoles ne saurait avoir pour seul objet d'organiser la coopération entre les services et opérateurs de l'État chargés spécifiquement de leur organisation. Elle doit contribuer à l'intégration de l'action publique dans un écosystème complexe, ce qui implique d'aller au-delà du fonctionnement sectoriel et institutionnel établi par la circulaire précitée du

(1) Le IV de l'article L.131-9 du code de l'environnement prévoit qu'en cette qualité, il appartient au représentant de l'État, d'assurer « la cohérence de l'exercice des missions de police administrative de l'eau et de l'environnement de l'office dans les territoires relevant de son ressort avec les actions des autres services et établissements publics de l'État ».

31 juillet 2015. Du point de vue du groupe de travail, l'organisation de la mise en œuvre de la coordination doit répondre à deux enjeux.

● Le premier enjeu porte sur l'organisation d'un partage d'informations susceptible de contribuer à une meilleure articulation des procédures de police administrative et de police judiciaire.

Certes, il existe aujourd'hui des instances auxquelles prennent part l'ensemble des acteurs chargés des contrôles opérés dans les exploitations. Toutefois, **rien ne garantit que par leur vocation généraliste, elles puissent prendre en considération de manière pertinente l'objectif de coordination des procédures pour le secteur agricole, ou traiter de manière spécifique les enjeux propres à ses activités**. En pratique, ces instances visent au traitement d'infractions ou de pratiques criminelles et délictueuses, sans cibler en particulier une catégorie.

Cette incertitude prévaut dans le champ du droit de l'environnement où la coordination de l'action publique associe deux structures.

Il s'agit, d'une part, **des missions interservices de l'eau et de la nature (MISEN).** Instances présidées par les préfets et pilotées par les DDT [(1)], les MISEN visent à coordonner l'action des services de l'État et les établissements publics chargés de mettre en œuvre les politiques et la police de l'eau et de la nature dans le département. Elles réunissent les représentants des DDT, des DREAL, des DRAAF, des agences de l'eau, des agences régionales de santé (ARS), des directions départementales de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP), de l'OFB, de la gendarmerie et des parquets. Elles établissent des orientations générales destinées à améliorer l'efficacité, la cohérence et la lisibilité de l'action publique.

D'autre part, existent **les comités opérationnels de lutte contre la délinquance environnementale (COLDEN)**. Placés sous la coprésidence du ou des procureurs de la République et du préfet, ils ont pour objet l'amélioration du partage d'information, ainsi que la coordination entre le parquet et services habilités à rechercher et réprimer les atteintes à l'environnement. Font ainsi partie des COLDEN les représentants des administrations déconcentrées dotées de compétences en matière de police judiciaire de l'environnement, des forces de sécurité intérieures, des gestionnaires des espaces naturels. Le champ de compétences des comités porte sur un périmètre d'infractions assez large, en rapport avec le droit relatif notamment à la protection des zones naturelles, à l'eau et aux milieux aquatiques, aux IPCE ou aux espèces végétales et animales protégées. Dans leur formation opérationnelle [(2)], les COLDEN programment des opérations de contrôle et suivent le déroulement des enquêtes, dont plusieurs services pourront être co-saisis.

Dans une certaine mesure, l'action des comités opérationnels départementaux anti-fraude (CODAF) peut créer une situation analogue. En effet, leur mission consiste théoriquement aussi à améliorer la connaissance réciproque entre les services, à organiser des opérations conjointes et des échanges de renseignements afin d'améliorer la lutte contre les fraudes. Les CODAF ont vocation à traiter de nombreux types de pratiques frauduleuses, telles que celles touchant aux prélèvements obligatoires, aux prestations et cotisations sociales ou encore au travail illégal et dissimulé. À cette fin, les comités réunissent : les services de l'État (police, gendarmerie, administrations préfectorales, fiscale, douanière et du travail) ; les organismes locaux de protection sociale (pôle emploi, URSSAF, caisses d'allocations familiales, d'assurance maladie et de retraite, la MSA). Ils sont coprésidés par les préfets des départements et les procureurs de la République du chef-lieu du département.

(1) Le Directeur départemental des territoires assurant la fonction de chef de la MISEN.

(2) La formation opérationnelle des COLDEN se compose des magistrats des parquets et des agents dotés de compétences en matière de police judiciaire de l'environnement. Elle se réunit plusieurs fois par an à l'initiative des parquets.

En soi, **la coexistence de tels comités ne pallie pas l'absence d'un cadre de concertation spécifique entre, d'un côté, les services chargés des contrôles administratifs et, de l'autre, ceux qui assurent la mise en œuvre de la police judiciaire**. Aussi, dans le respect des règles de confidentialité nécessaires à un traitement efficace des infractions, les rapporteurs préconisent la réunion des cellules COLDEN et MISEN.

Recommandation n° 17 : Réunir les cellules de coordination COLDEN et MISEN sous l'autorité du préfet pour une plus grande efficacité.

● **Le second enjeu concerne la participation des professions agricoles par l'intermédiaire de leurs représentants**.

En l'état, **les chambres d'agriculture et les organisations représentatives ne se trouvent associées au dispositif de coordination des contrôles qu'en deux circonstances** :

– **en premier lieu, une réunion organisée au début de la campagne annuelle des contrôles** : présidée par le préfet du département ou son délégué et tenue en présence des services chargés de leur réalisation, elle vise à présenter aux représentants des professions agricoles les programmes de contrôle et les éventuelles évolutions du droit applicable ;

– **en second lieu, une réunion de bilan organisée au terme de la campagne des contrôles** : organisée suivant les mêmes modalités, elles sont consacrées à l'examen des difficultés rencontrées et des possibles améliorations que pourraient connaître les procédures.

Or, **ces deux rendez-vous annuels ne contribuent pas réellement à une appropriation et un partage mutuel des enjeux relatifs aux contrôles dans les exploitations agricoles**. Au regard de certains témoignages, les réunions semblent en effet considérées uniquement comme des procédures d'information à caractère institutionnel.

Une telle pratique ne peut être satisfaisante car elle ne favorise pas une réelle implication des professions agricoles. Du reste, il pourrait être utile que la définition des objectifs de contrôle dans les exploitations intègre préalablement les éléments d'un diagnostic commun – étant entendu que le choix des secteurs et la sélection des exploitations sont nécessairement du ressort des seules autorités administratives.

Aussi, les rapporteurs estiment que l'organisation de la coordination des contrôles dans les exploitations doit comporter une consultation des chambres d'agriculture et des représentants des agriculteurs sur la définition des orientations des campagnes annuelles.

Recommandation n° 18 : Organiser la consultation des chambres d'agriculture et des représentants des agriculteurs sur la définition des objectifs des campagnes de contrôles dans les exploitations agricoles.

En outre, l'établissement d'une culture partagée pourrait justifier que les chambres d'agriculture se voient confier la mission de relayer auprès de l'ensemble des professionnels l'information relative aux enjeux, aux priorités et à l'organisation des campagnes de contrôles dans les exploitations.

Recommandation n° 19 : Diffuser auprès des agriculteurs les enjeux des contrôles dans les exploitations agricoles.

LISTE DE RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1 : Publier les statistiques anonymisées des contrôles inopinés et/ou après dénonciation opérés dans les exploitations agricoles à l'échelle nationale et départementale.

Recommandation n° 2 : Œuvrer à la mise en cohérence et à la simplification du droit applicable aux exploitations agricoles.

Recommandation n° 3 : Stabiliser l'état du droit applicable aux exploitations agricoles.

Recommandation n° 4 : Veiller à une transposition rigoureuse des obligations et des règles du droit européen applicable aux exploitations agricoles. Évaluer le risque de surtransposition dans le cadre des études d'impact annexées aux projets de loi.

Recommandation n° 5 : Systématiser l'accompagnement par un tiers (conseil, membre des organisations professionnelles, conseiller des chambres d'agriculture) dans le cadre des contrôles dans les exploitations agricoles.

Recommandation n° 6 : Établir des protocoles entre les parquets et les services de l'État.

Recommandation n° 7 : Mettre en place dans l'ordre interne le « système d'alerte sans sanction financière » autorisé par la programmation 2023-2027 de la Politique agricole commune (PAC).

Recommandation n° 8 : Assurer le plein exercice du droit de rectification des demandes d'aides et de paiement PAC pour la campagne 2023 ayant pu être affectées par les dysfonctionnements de Télépac.

Recommandation n° 9 : Travailler à l'amélioration de l'ergonomie et des fonctionnalités des outils numériques utilisés pour l'établissement et le suivi des demandes d'aides et de paiement de la PAC.

Recommandation n° 10 : Limiter le recours aux contractuels dans l'accomplissement des contrôles dans les exploitations agricoles.

Recommandation n° 11 : S'assurer de la bonne connaissance du monde rural des agents chargés des contrôles dans les exploitations agricoles.

Recommandation n° 12 : Encourager la tenue régulière de journées pédagogiques consacrées aux contrôles dans les exploitations agricoles, destinées aux professionnels et associant l'ensemble des corps de contrôle, sous l'égide des services de l'État des chambres départementales d'agriculture.

Recommandation n° 13 : Adapter les conditions du port de l'arme de service des agents de l'Office français de la biodiversité (OFB) lors des contrôles dans les exploitations agricoles.

Recommandation n° 14 : Systématiser dans les programmes de l'enseignement agricole et le parcours d'installation des jeunes agriculteurs des modules de formation consacrés au déroulement et aux enjeux des contrôles.

Recommandation n° 15 : Inscrire la préparation et l'accompagnement des agriculteurs aux opérations de contrôles parmi les missions générales des chambres d'agriculture.

Recommandation n° 16 : Envisager un subventionnement public partiel de l'aide à la mise en conformité des exploitations fournies par les chambres départementales d'agriculture sur le fondement de l'ordonnance n° 2019-59 du 30 janvier 2019.

Recommandation n° 17 : Réunir les cellules de coordination COLDEN et MISEN sous l'autorité du Préfet pour une plus grande efficacité.

Recommandation n° 18 : Organiser la consultation des chambres d'agriculture et des représentants des agriculteurs sur la définition des objectifs des campagnes de contrôles dans les exploitations agricoles.

Recommandation n° 19 : Diffuser auprès des agriculteurs les enjeux des contrôles dans les exploitations agricoles.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES ET DES CONTRIBUTIONS REÇUES

Audition des représentants de la Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole (CCMSA)

M. François Fruttero, vice-président et Président de la MSA Dordogne – Lot-et-Garonne

Mme Sophie Godrie, directrice de la maîtrise des risques, du contrôle budgétaire institutionnel et des projets

Mme Florence Anseaume, responsable du département Contrôle Externe – Lutte contre la Fraude et le Travail Illégal

M. Christophe Simon, chargé des relations parlementaires *

Table ronde : organisations des filières des cultures végétales

Association générale des producteurs de blé

M. Éric Thirouin, président *

Interprofession des semences et plants (SEMAE)

M. Thomas Bourgeois, exploitant agricole, membre du bureau de SEMAE et président de la Fédération nationale des agriculteurs multiplicateurs de semences

Groupement interprofessionnel de la valorisation des pommes de terre (GIPT)

M. Arnaud Delacour, président

Table ronde : organisations de filières viandes

Interprofession nationale porcine (INAPORC)

M. François Valy, président de la Fédération nationale porcine, premier vice-président *

M. Philippe Bizien, président de la filière porcine de la Coopération agricole, trésorier

M. Éric Thébault, directeur de la Fédération nationale porcine.

Association nationale interprofessionnelle de la volaille de chair (ANVOL)

M. Yann Nedelec, directeur

Table ronde : organisations de filières de productions animales

Comité national pour la promotion de l'œuf (CNPO)

M. Frédéric Chartier, éleveur et membre du conseil d'administration du CNPO

Fédération nationale des producteurs laitiers (FNPL)

M. Thierry Roquefeuil, président

M. Samuel Bulot, vice-président

Mme Audrey Crochet, responsable juridique et affaires institutionnelles *

Audition conjointe de représentants des directions départementales de la protection des populations (DDPP) et des directions départementales de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations (DDETSPP)

Association des directeurs départementaux de la protection des populations des directeurs départementaux de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations (DDETSPP)

M. Laurent Bazin, directeur départemental de la Protection des populations de la Loire, vice-président

Direction départementale de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations (DDETSPP) de l'Aveyron

Mme Marie-Claire Marguier, inspectrice générale de santé publique vétérinaire, directrice

Association des directeurs départementaux des territoires et de la mer (DDT)

M. Pierre Barbera, directeur départemental adjoint des Territoires et de Mer de Loire Atlantique

Audition conjointe des organisations de filières d'élevages :

Fédération nationale ovine (FNO) :

Mme Brigitte Singla, secrétaire générale

Fédération nationale bovine (FNB) :

M. Patrick Benezit, président

M. Cédric Mandin, secrétaire général

Comité national des interprofessions des vins à appellation d'origine et à indication géographique (CNIV)

M. Bernard Farges, président de la confédération nationale des producteurs de vins et d'eaux de vie (CNAOC)

Audition des représentants de fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) :

M. Hervé Lapie, secrétaire général de la FNSEA et membre du CA de l'Office français de la biodiversité (OFB) *

M. Xavier Jamet, responsable des Affaires publiques *

Mme Claire Lafargue

Table ronde des organisations de la filière fruits et légume

Fédération nationale des producteurs de Fruits (FNPFRUITS)

M. Gilles Baraize, directeur

M. Luc Barbier, secrétaire général, administrateur

M. Henri Mazenod, administrateur

Gouvernance économique des fruits et légumes (GEFEL)

M. Pierre Venteau, directeur de l'ANPP

M. Lucas Crosnier, arboriculteur et directeur du domaine de Fontorbe

Légumes de France

M. Sylvestre Bertucelli, directeur de Légumes de France

Association du corps préfectoral et des hauts fonctionnaires du ministère de l'intérieur (ACPHFPMI)

M. Christophe Mirmand, préfet de la région Provence Alpes Côte-d'Azur, Président

Table ronde de directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF)

DRAAF de la Nouvelle-Aquitaine

M. François Hervieu, chef du service régional de l'alimentation

DRAAF de Bourgogne-Franche Comté

Mme Sophie Jacquet, chef du service régional de l'alimentation

DRAAF des Hauts-de-France

M. Samuel Caron, chef du service régional de l'alimentation

DRAAF d'Occitanie

M. Florent Guhl, ingénieur des ponts, des eaux et des forêts, directeur régional

Mme Catherine Pavé, directrice adjointe à la DRAAF Occitanie

Table ronde des syndicats représentatifs du ministère de l'Agriculture :

Alliance du Trèfle au ministère de l'Agriculture

Mme Sophie Gardel, secrétaire générale de la section de la Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) au ministère de l'agriculture

M. Stéphan Pinède, président du Syndicat national des inspecteurs en santé publique vétérinaire (SNISPV)

M. Gilles Verbeke, secrétaire du Syndicat de l'environnement, la forêt et l'agriculture (EFA-CGC) du Centre Val de Loire

Syndicat des personnels du ministère de l'agriculture de la Confédération française démocratique du travail (CFDT)

Mme Marie-Christine Galtier, conseillère fédérale CFDT agri-agro, secrétaire nationale de la section CFDT ASP du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire

Union des syndicats Force ouvrière du ministère de l'agriculture (USFMOA)

M. Stéphane Touzet, secrétaire général adjoint FO Agriculture, secrétaire général adjoint FAGE FO

Mme Soizic Blot, secrétaire générale du Syndicat national des techniciens supérieurs du ministère chargé de l'agriculture

Mme Florence Pawela-Mugneret, responsable syndicale locale affectée dans le département de la Nièvre

UNSA alimentation, agriculture et forêts

Mme Magali Lepraël, inspectrice des installations classées protection de l'environnement au service santé animale et environnement de la direction départementale de la protection des populations de Moselle

M. Stephen Bonnessoeur, directeur de l'établissement public local d'enseignement et de formation professionnelle agricole (EPLEFPA) de l'Aude

Chambres d'agriculture France

M. François Beaupère, 2ème vice-président de Chambres d'agriculture France et président de la chambre régionale d'agriculture des Pays de la Loire

M. Gilbert Guignand, secrétaire général adjoint de Chambres d'agriculture France et président de la chambre régionale d'agriculture d'Auvergne-Rhône-Alpes

M. Pierre-Louis Chavernoz, chargé d'étude réglementation

M. Étienne Bertin, chargé de mission Affaires publiques

FranceAgriMer

Mme Christine Avelin, directrice générale

M. Stéphane Le Den, directeur des interventions

M. Olivier Damaisin, ancien député de Lot-et-Garonne, coordinateur national interministériel du plan de prévention du mal-être en agriculture

Audition commune sur l'usage des aides publiques nationales et européennes allouées aux exploitations agricoles :

Service du contrôle général économique et financier (CGefi) (ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique)

M. Patrice Oge, adjoint du chef de la mission agriculture, forêt et pêche

Agence des services de paiement

Mme Véronique Lemaire-Curtinot, directrice des soutiens directs agricoles

Direction générale du travail (ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion)

Mme Annaick Laurent, directrice générale adjointe

Mme Dominique-Anne Michel, adjointe à la cheffe du bureau du pilotage du système d'inspection du travail

Audition commune des services du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire

Direction générale de l'alimentation (DGAL)

Mme Maud Faipoux, ingénieure en chef des ponts, des eaux et des forêts, directrice générale

Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE)

M. Philippe Duclaud, administrateur général de l'État, directeur général

Mme Edith Merillon, sous-directrice Gouvernance et pilotage,

Mme Laure Viennot, cheffe du bureau Audits et contrôles

Ministère de la justice

M. Julien Retailleau, magistrat, sous-directeur de la Justice pénale spécialisée

M. Étienne Perrin, chef du BEFISP, direction des affaires criminelles et des grâces, ministère de la Justice

Office français de la biodiversité (OFB)

M. Loïc Obled, directeur général délégué police, connaissance, expertise

M. Lionel Millardet, chef de projet « eau et milieux aquatiques »

Déplacement du groupe de travail en Mayenne

Table ronde des représentants des services de l'État et des corps de contrôle en Mayenne

Agence des services de paiement (ASP)

M. Hugues Lapie, directeur interrégional

Direction départementale de la Protection des populations (DDPP)

M. Michel Debray, directeur adjoint

Mme Judith Detourbe, cheffe du service Économie et biodiversité

Mme Catherine Schehr, cheffe adjointe du service économie et agriculture durable

Direction départementale de l'emploi, du travail, des solidarités et de la protection des populations (DDETSPP)

Mme Agnès Hursault, directrice adjointe

M. Jean-Pierre Gérault, technicien vétérinaire santé et protection animale.

Direction régionale de l'agriculture et de la Forêt (DRAAF) - Service régional de l'alimentation (SRAL)

M. Pierre Hervouet, chef du pôle Sécurité sanitaire de la production végétale

Office français de la biodiversité (OFB)

M. Olivier Leroyer, chef du service départemental

Table ronde des représentants de la chambre départementale d'agriculture et des organisations professionnelles agricoles de Mayenne

Chambre départementale d'agriculture de Mayenne

M. Stéphane Guioullier, président

Confédération paysanne 53

M. Xavier Coulon, élu

Fédération départementale des syndicats d'exploitants agricoles de Mayenne (FDSEA 53)

Mme Christelle Dehays, 1ère vice-présidente

M. Jonathan Epie, chargé de mission

Jeunes Agriculteurs de Mayenne (JA 53)

M. François Blot, président

Audition de la préfète de Mayenne et des responsables de la coordination des contrôles dans les exploitations agricoles

Mme Marie-Aimée Gaspari, conseillère référendaire à la Cour des comptes, préfète de la Mayenne

M. Michel Debray, directeur adjoint de la direction départementale de la protection des populations (DDPP)

Mme Judith Detourbe, cheffe du service économie et biodiversité (DDPP)

Mme Catherine Schehr, cheffe adjointe du service économie et agriculture durable (DDPP)

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le répertoire des représentants d'intérêts de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), qui vise à fournir une information aux citoyens sur les relations entre les représentants d'intérêts et les responsables publics lorsque sont prises des décisions publiques.*

ANNEXE N° 1
PANORAMA DES CONTRÔLES DANS LES EXPLOITATIONS AGRICOLES

Fondement	Secteur	Objet	Direction centrale référente	Service territorial compétent
Politique agricole commune (PAC)	**Éligibilité des aides 1er pilier**	– Aides surface 1er pilier (contrôle terrain) ; – Aides surface 1er pilier (contrôle télédétection) ; – Aide au bovin allaitant (ABA) ; – Aide bovine ; – Aides ovine et caprine ; – PAC- Éligibilité des aides 1er pilier ; – Aide au veau sous la mère.	DGPE (1)	Agence des services de Paiement (ASP)
	Éligibilité des aides du 2nd pilier	Aides surface 2nd pilier (ICHN (2), PHAE (3), MAE (4)	DGPE	Agence des services de Paiement (ASP)
	Aides 2nd pilier (hors SIGC (5))	– Aides à l'investissement et à l'installation, prêts bonifiés, Leader, etc. contrôles sur place – Aides à l'investissement et à l'installation, prêts bonifiés, Leader ? etc., visites sur place	DGPE	Agence des services de Paiement (ASP)
	Conditionnalité	– BCAE (6) ; – Environnement ; – Phyto-productions végétales ; – Santé productions animales ; – identification bovins, ovins, caprins ; – Protection animale.	DGPE	– ASP – DDTM (7) -DDPP (8) – SRAL (9) – ASP-DDPP – DDPP –DDPP
	OCM (10) Viticulture	– Aides à l'investissement vin ; – Aide à la promotion vin sur les marchés des pays tiers ; – Restructuration vin ; – Certification des vins sans AO ou IG (11) ; –°Certification des bois et plants de vigne.	DPGE	FranceAgriMer (FAM) mission « Contrôle des Opérations dans le Secteur Agricole » (COSA)
	Apiculture	Transhumance Aides aux cheptels	DPGE	FranceAgriMer (FAM)
	OCM fruits et légumes	– Fonds opérationnels ; – Non-récolte.	DPGE	FranceAgriMer (FAM)

(1) Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire).

(2) Indemnité compensatoire de handicaps naturels.

(3) Prime herbagère agroenvironnementale.

(4) Mesures agro-environnementales et climatiques.

(5) Système intégré de gestion et de contrôle.

(6) Bonnes conditions agricoles et environnementales.

(7) Direction départementale des territoires et de la mer.

(8) Direction départementale de la protection des populations.

(9) Service régional de l'alimentation.

(10)Organisation commune de marché.

(11)Appellation d'origine – Indication géographique.

Aides nationales		– Aides à la rénovation du verger arboricole ; – Aides à la rénovation du verger cidricole ; – Aides pour la production de Pommes de terre.	DGPE	FranceAgriMer (FAM)
Paquet hygiène contrôles officiels		– Identification ; – Protection animale ; – Alimentation animale ; – Pharmacie vétérinaire ; – Producteurs de lait cru ; – Bonnes pratiques d'hygiène ; – Aquaculture ; – Dépistage de salmonelle en élevage avicole – Intrants ; – Santé du végétal et passeport phytosanitaire – Plan de surveillance et plan de contrôle (PSPC) production primaire végétale ; – Plan de surveillance et plan de contrôle (PSPC) production animale ; – Producteurs fermiers.	DGAL (1)	– DDPP – SRAL – SRAL – DPP – DPP
Droit de l'Environnement		– Directive nitrates (2) ; – Police de l'eau (hors directive nitrates) ; – Police des espèces et des habitats ; – ICPE (3) Élevages – contrôles inopinés, plaintes, accidents ; – ICPE Élevages – plans de contrôle et de Surveillance.	DGPR (4)	– DDTM – OFB (5) – DDTM-OFB – DDTM–OFB, DREAL – DDPP
Droit du Travail		– Lutte contre le travail illégal ; – Respect du droit du travail.	DGT (6)	URACTI (7) Inspection du Travail
Droit de la Protection sociale		– Travail dissimulé / travail illégal ; – Protection sociale Vérification de l'assiette des cotisations sociales ; – Assujettissement.	MSA (8)	MSA

Source : guides des contrôles en exploitation agricoles

(1) Direction générale de l'alimentation (ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire).

(2) Directive 91/676/CEE du Conseil, du 12 décembre 1991, concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles.

(3) Installations classées pour la protection de l'environnement.

(4) Direction générale de la prévention des risques (ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires).

(5) Office français de la biodiversité.

(6) Direction générale du travail (ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion).

(7) Unité régionale d'appui et de contrôle en matière de travail illégal.

(8) Mutualité sociale agricole.

ANNEXE N° 2
ÉLÉMENTS STATISTIQUES SUR LES CONTRÔLES OPÉRÉS DANS LES EXPLOITATIONS AGRICOLES

ÉVOLUTION DU NOMBRE DES CONTRÔLES RELATIFS AU TRAVAIL ILLÉGAL ET DISSIMULÉ RÉALISÉS PAR LA MUTUELLE SOCIALE AGRICOLE

Objet des contrôles	2018	▲2018/ 2017	2019	▲2019/ 2018	2020	▲2020/ 2019	2021	▲2021/ 2020	2022	▲2022/ 2021
Travail illégal dissimulé non salarié	200	23 %	223	+ 12%	76	-66%	78	+ 3%	37	- 51%
Travail illégal dissimulé salarié	253	- 59 %	218	- 14%	123	+ 44%	215	+ 75%	135	- 37%
Total	**453**	- 38 %	**441**	- 3%	**199**	- 55%	**293**	+ 47%	**172**	**- 47%**

Source : réponses de la Caisse centrale de la Mutuelle sociale agricole au questionnaire du groupe de travail.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DES CONTRÔLES RELATIFS AUX FRAUDES AUX COTISATIONS RÉALISÉS PAR LA MUTUELLE SOCIALE AGRICOLE

Objet des contrôles	414	▲2018/ 2017	2019	▲2019/ 2018	2020	▲2020/ 2019	2021	▲2021/ 2020	2022	▲2022/ 2021
Fraude aux cotisations non salariées	414	- 45 %	213	- 49%	394	+ 85 %	240	- 39 %	197	- 18 %
Fraude aux cotisations salariées	83	- 86 %	627	655 %	68	– 89 %	59	- 13 %	40	- 32 %
Total	**497**	- 63 %	**840**	- 69 %	**462**	- 45%	**299**	- 35%	**237**	**-21 %**

Source : réponses de la Caisse centrale de la Mutuelle sociale agricole au questionnaire du groupe de travail.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DES CONTRÔLES ET INTERVENTIONS DE L'INSPECTION DU TRAVAIL

Nature des interventions	2019	2020	2021	2022	2023	Total général	▲2022/ 2019
Contrôles	4 748	3 166	3 785	3 508	1 439	16 646	- 26 %
Enquêtes	1 178	1 053	1 243	1 267	472	5 213	8 %
Examens de document	3 715	2 861	3 123	2 933	992	13 624	- 21 %
Réunions en entreprise	127	71	61	50	37	346	- 61 %
Total	**9 768**	**7 151**	**8 212**	**7 758**	**2 940**	**35 829**	**- 21 %**

Source : réponses de la direction générale du travail au questionnaire du groupe de travail.