

Paris, le 19 avril 2024

Mission d'inspection en charge d'une mission flash « en vue d'une révision des procédures de contrôles et des échelles de peines en matière agricole »

La contribution de FORCE OUVRIERE

De quoi parle-t-on ?

Par lettre de mission en date du 8 février 2024 (consultable [ICI](#)), **quatre inspections générales (IGA, IGEDD, IGJ, CGAAER)** ont été saisies par le Premier ministre et mènent conjointement **une mission flash « en vue d'une révision des procédures de contrôles et des échelles des peines dans l'objectif de construire un cadre de confiance entre le monde agricole et les services en charge des contrôles administratifs et judiciaires, en assurant un meilleur dialogue, une proportionnalité des peines en tenant compte de la bonne foi ».**

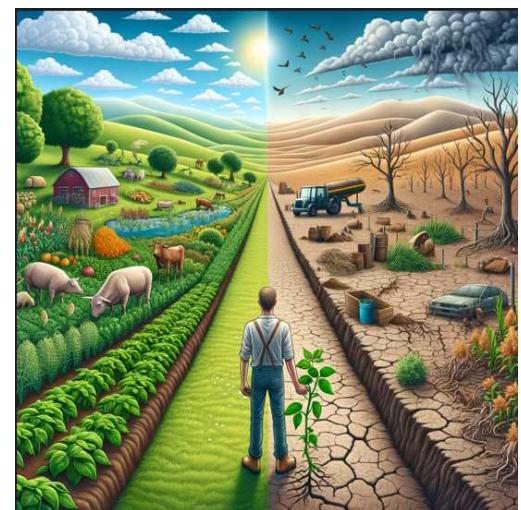
Pour répondre à cette commande, la mission rencontre les services de l'administration et les représentants professionnels agricoles. Elle a souhaité également recueillir le point de vue des organisations syndicales représentatives des agents. **Elle a ainsi proposé une audition le 25 avril aux organisations représentées aux CSA-Ministériels du MASA et du MTECT.**

1ère organisation au CSAM du MTECT, au CSA des DDI et deuxième organisation au CSAM du MASA, **FO a jugé indispensable d'apporter une vision d'ensemble tout en portant les problématiques particulières à chacune des sphères impactées par la crise agricole.** Avec une question de méthode en introduction...la mission est censée rendre son rapport début mai 2024...et le gouvernement a déjà présenté son projet de loi en conseil des ministres début avril !! Et avec une question de périmètre de la mission au-delà de la sphère Agriculture/Environnement.

1-Avant toute chose : les racines de la crise agricole

Le mouvement social des agriculteurs, nous amène à constater une nouvelle fois que **les travailleurs sont confrontés dans de nombreux secteurs à une même logique de dumping social et environnemental** qui détruit leurs emplois et leurs salaires. La crise alimentaire démontre que **les enjeux environnementaux et sociaux vont de pair** : produire tout en respectant l'environnement et la santé à un coût, qui ne peut être supporté que si les salariés ont un emploi correctement rémunéré (à la fois les « producteurs » et les « consommateurs »). Pour cela, il faudrait **s'extraire des logiques ultra-libérales sous-tendues par les traités de libre échange, basées sur la sous-traitance en chaîne** et la rétribution du capital comme intermédiaire sans plus-value. Alors oui, tous ceux qui se battent pour vivre de leur travail sont légitimes, y compris les agents publics pour leurs salaires, **mais ils ne doivent pas se tromper de cible.**

Car cibler l'Environnement pour résoudre la crise agricole aujourd'hui, c'est préparer les crises de demain ! Et c'est un leurre pour les agriculteurs. Nous ne pouvons



donc cautionner les attaques physiques contre nos services et établissements, et nous condamnons les attaques verbales du monde politique contre leur action.

Pour FO, **les agents du MTECT et du MASA jouent un rôle fondamental de gestion et d'atténuation des injonctions contradictoires** ressenties au niveau local par les acteurs locaux, dont les agriculteurs. Ils n'ont pas contre aucune vocation à servir de faire valoir ou de punching ball.

2- Constats depuis différents services ou opérateurs

2-1 Depuis l'Office Français de la Biodiversité (OFB)

Le Syndicat National des Personnels de l'Environnement FORCE OUVRIÈRE (SNAPE-FO) a exprimé dès l'origine sa profonde préoccupation et **condamné fermement les attaques et le harcèlement subis par les agents de l'Office Français de la Biodiversité (OFB)** sur l'ensemble du territoire français. Ces événements, incluant des tentatives d'incendie, inscriptions hostiles, et autres formes de vandalisme, représentent une menace inacceptable pour la sécurité et le bien-être de nos collègues. **Les agents de l'OFB jouent un rôle crucial dans la préservation de notre environnement et de la biodiversité.** Ils méritent respect et soutien dans l'exercice de leurs fonctions essentielles.

Le SNAPE-FO, avec l'appui de la FEETS-FO au sein des instances représentatives du MTECT, a appelé le gouvernement et le ministre de l'Écologie à **prendre des mesures immédiates pour assurer la protection de ces personnels** et à reconnaître publiquement leur contribution inestimable à la société.

Nous dénonçons également **les fausses accusations portées contre nos collègues** dans l'exercice de leurs fonctions de contrôle. Les statistiques officielles démontrent clairement que **les actions de nos collègues sont toujours menées avec professionnalisme et dans le strict respect des lois en vigueur.**

Les mesures, annoncées par le Premier ministre, impliquent une simplification réglementaire qui **pourrait avoir des conséquences désastreuses pour l'environnement.** Nous constatons avec préoccupation **la potentialité de destruction accrue des haies, une gestion inadéquate des cours d'eau, et l'arrêt inquiétant de la cartographie des zones humides.** Ces actions menacent directement la biodiversité et l'équilibre écologique de notre pays. **FO appelle à une réévaluation urgente de ces décisions** pour garantir la préservation de notre patrimoine naturel et le respect des objectifs de reconquête de la biodiversité.

Le gouvernement se trompe de cible. Le problème de l'agriculture et des agriculteurs n'est pas la perception des contrôles ni l'échelle des peines **mais la connaissance, le respect et l'acceptation des lois et règlements que les besoins environnementaux leur imposent,** via le pouvoir législatif. C'est ce même pouvoir législatif qui dénonce aujourd'hui la méthode pour ne pas avoir à remettre en cause le fondement des décisions européennes, qu'ils n'ont finalement pas le pouvoir de contester. Si les joueurs d'un match commentent des fautes à répétition, doit-on changer l'arbitre, pour établir une meilleure relation de confiance avec les joueurs ? Ou doit-on changer les règles du jeu ?

Dans un cas on reporte les responsabilités, dans l'autre, on assume les choix politiques.

Les politiques légifèrent, les contrôleurs contrôlent, les policiers verbalisent et la justice sanctionne sur le principe de la proportionnalité des peines et après avoir apprécié la bonne ou mauvaise foi.

A chacun son rôle, et à chacun ses responsabilités !



2-2 Depuis les services de l'État territorial en charge du portage des politiques environnementales (DDT(M) - DREAL)

Nombre de DDT et de DREAL ont été l'objet d'actions ciblées de la part du mouvement agricole en cours, le plus souvent dans le silence et l'absence de soutien du gouvernement ou des autorités locales de l'État. **L'ensemble des missions de contrôle exercées par les services de l'État se trouve remis en cause et décrédibilisé.**

L'enchaînement des crises de natures très différentes ces dernières années démontre que l'improbable voire l'impensable peuvent devenir palpables. On ne connaît pas la nature, ni l'ampleur, ni l'agenda de la prochaine crise. On ne connaît pas non plus son degré d'imbrication avec une crise d'une autre nature. Ce que l'on sait par contre, **c'est qu'elle arrivera, et que ses effets seront amplifiés par les mesures d'affaiblissement pilotées de la capacité de l'État « dernier recours »** à encore pouvoir répondre présent quand on aura besoin de lui. Ou comment les économies de bouts de chandelles issues de la RGPP et de ce qui s'en est suivi, comment les transferts ou suppressions de missions continus et comment l'affaiblissement du pilotage technique des missions issu de la Réate risquent de coûter extrêmement cher à la Nation, en termes financiers, mais pas seulement. La présente crise agricole en est en partie le révélateur.

Ici comme ailleurs, en matière d'environnement, l'État a supprimé ou transféré une partie des effectifs et compétences lui permettant d'apporter une vision éclairée de l'application de la réglementation au plus près du territoire et de ses acteurs. **Une capacité précieuse qui permettait auparavant de faire collaborer postures régaliennes et d'appui/impulsion de projets, aujourd'hui lourdement mise à mal.**

Pour anticiper les crises, l'État doit pouvoir s'appuyer sur une expertise forte de ses services publics.

Pour cela FO porte dans la durée notre vision d'un État territorial :

- présent, pertinent et cohérent à tous les étages de la République,
- qui conforte ses fonctions régaliennes par la diversité de ses postures,
- simplificateur, mais pas dérégulateur,
- n'opposant pas spécialisation et approche intégratrice,
- à l'écoute et partenaire éclairé des collectivités locales,
- réellement connecté à la connaissance du territoire et de ses acteurs,
- que l'on peut encore toucher du doigt, et pas seulement de la souris,
- qui sera encore là quand on l'appellera à l'aide.

Cela passe par le maintien de directions départementales (et régionales) de plein exercice, connectées et non en opposition avec les services et EP ministériels, non soumises à des restructurations en cascade, disposant d'un caractère technique reconnu et valorisé, et connectées avec les différents ministères dans le respect des chaînes ministérielles RH et « missions ».

En matière de police de l'eau par exemple, les agents en DDT se voient actuellement affecter quasiment chaque année de nouvelles missions à effectif constant : changements très réguliers de la nomenclature IOTA au gré des demandes des lobbies, « simplification » de la procédure d'autorisation environnementale (dernier exemple avec la loi Industrie verte qui n'est simplificatrice que dans le discours du gouvernement), demandes par instructions ou circulaires de réalisation en régie de cartes afin d'améliorer la lisibilité des réglementations (ex cartographie des cours d'eau demandée en 2015 par S. Royal), grands plans en réaction immédiate à des crises notamment sécheresse, à mettre en œuvre dans des délais ubuesques, sans instruction à la suite et sans moyens en DDT (ex plan eau).

Dans les services, concrètement, lorsqu'on a terminé d'instruire les dossiers qui arrivent (et encore, en les priorisant) et de mettre en œuvre les plans demandés dans les délais imposés, **il n'est plus possible d'aller sur le terrain de manière inopinée, à la**



demande d'un agriculteur par exemple suite à un contrôle, qui souhaite expliquer sa situation sur le terrain.

Nota : le lien entre agriculteurs et police de l'eau est loin de se résumer au contrôle de leurs exploitations. Nombre d'agriculteurs contactent la police de l'eau car l'eau qu'ils pompent en cours d'eau ou qui circule dans leurs fossés périphériques leur semble polluée en amont. La police de l'eau, qui ne peut pas faire face à l'afflux de demandes, renvoie souvent vers la police municipale, moins experte sur le sujet.

Il est dommage que la mission Flash ne cherche pas à s'interroger sur le « pourquoi » de la complexité de la réglementation. **En matière de restrictions d'eau en période de sécheresse, par exemple, la réglementation est incompréhensible** et de plus traduit des choix inacceptables pour les agents tout comme pour les agriculteurs (ex des autorisations d'arrosage pour les golfs même en crise!). **Cela émane principalement du nombre d'exceptions tolérées par le gouvernement en réponse à des groupes de pressions** et imposées au niveau local, qui viennent s'ajouter au fil du temps et créer ce mille-feuille réglementaire que l'on attaque aujourd'hui. **En aucun cas cela ne peut être imputé aux fonctionnaires qui subissent ces modifications incessantes tout comme les usagers.**

Il serait également une erreur de penser que les peines s'appliquent aujourd'hui sans progression des sanctions ni prise en compte du droit à l'erreur ou de la bonne foi du contrevenant. Concrètement, très peu de contrôles au titre de la police de l'eau aboutissent à des procès-verbaux. **En DDT, la procédure administrative est systématiquement privilégiée lorsque la remise en état peut être effectuée** et que le contrevenant s'engage à y procéder. De nombreuses peines sont évitées de cette façon. La bonne foi de l'usager, agriculteur ou non, est bien entendu déjà très largement prise en compte (le PV mis sans essayer de comprendre, contrairement à ce qui est sous-entendu dans la lettre de mission, constitue l'exception).

Enfin, **le principe de « un contrôle unique par exploitation et par an » semble méconnaître totalement à la fois les métiers de la police de l'eau, mais aussi les différents domaines contrôlés au sein d'une exploitation agricole.** Si les contrôles en matière de police de l'eau sont parfois des contrôles réguliers et/ou programmés (d'installations soumises à la loi sur l'eau, par exemple), la grande majorité des contrôles est inopinée ou est effectuée lors de vastes tournées où il n'est pas possible de déterminer à l'avance quels propriétaires ou exploitants vont être contrôlés ou non. Par exemple, lors d'une tournée visant à contrôler les restrictions en matière d'arrosage et d'irrigation en période de sécheresse, **un agent assermenté qui constate un arrosage en secteur et horaires interdits ne peut pas passer son chemin au motif qu'il s'agit d'une exploitation agricole déjà contrôlée** sur l'éco-conditionnalité de ses aides PAC ! Il peut en revanche être intéressant, lors du traitement ultérieur des suites, que le contrôleur soit informé des contrôles déjà effectués sur cette exploitation et puisse en tenir compte pour engager un dialogue plus constructif avec le contrevenant. Enfin, une même exploitation agricole peut être concernée par des contrôles liés à la saison : irrigation estivale et couverture hivernale des sols en zone vulnérable « nitrates » par exemple.

2-3 Depuis les services de l'Etat territorial en charge du portage des politiques agricoles (DDT(M) - DRAAF)

Les collègues du ministère de l'Agriculture en DDT(M) et en DRAAF subissent « une pression de malade » pour verser des aides avec des outils inadaptés et dans un timing parfois intenable, mettant en évidence le besoin d'une meilleure coordination et soutien.

Entre les lisiers projetés sur les services départementaux et les annonces du Premier ministre de solder le versement des aides (2023) de la PAC pour le 15 mars (mission impossible !), les collègues du MASA sont « dans la merde de la tête aux pieds ». L'alerte RPS adressée par le réseau des SEA au ministre du MASA le 3 avril en témoigne !

FO Agriculture dénonce des agressions et incriminations inacceptables, à l'encontre d'agents qui font pourtant tout leur possible pour accompagner les agriculteurs dans leurs démarches. Nos collègues des SEA jonglent entre informations, ordres et contre-ordres, depuis le lancement de la nouvelle PAC 2023-2027 !

Faire et défaire est leur quotidien ces derniers mois, et la tournure prise pour cette instruction des aides PAC 2023 **fait sérieusement craindre un retour aux errements de 2015 à 2018 !**

L'outil informatique ISIS (dédié à la gestion des dossiers PAC) est clairement défaillant et ne permet pas l'instruction rapide des dossiers encore en attente de versement des aides. Ces difficultés sont connues aux plus hauts niveaux du Ministère et de l'ASP (Agence de Services et de Paiement).

Malgré les nombreux signalements, **les dysfonctionnements persistent et les tensions grandissent inévitablement dans les services et chez les agriculteurs** suite aux dernières annonces du Premier Ministre, aussi soudaine qu'inexpliquées... **Alors, NON, malgré toute la bonne volonté des collègues des SEA, les aides n'ont pu toutes être payées au 15 mars !** Pas sans un outil ISIS performant !

Les personnels des SEA sont déjà **épuisés par des réorganisations incessantes et les modifications des modalités de cette nouvelle PAC**, qu'il faut sans cesse expliquer et justifier à des agriculteurs tout aussi désorientés ! **Des SEA récemment fragilisés par les transferts aux Régions**, réduisant leur masse critique permettant une mobilisation collective en situation de crise.

Alors que la campagne 2024 est lancée, il est insensé de plonger un peu plus encore les services des DDT(M) et ASP dans le marasme, en pressurant leurs personnels ainsi et **en leur faisant porter la responsabilité de décisions intenables** qui ne leur appartiennent pas. Car ils sont, sur le terrain, toujours engagés auprès des agriculteurs, dont ils peuvent témoigner du mal-être et de leurs difficultés.

Il n'appartient pas à FO Agriculture de juger ce qui est bien ou pas des mesures qui justifient l'attribution des aides agricoles, mais il est de sa responsabilité d'exiger pour l'ensemble des agents du MASA :

- Le respect des personnels qui font de leur mieux.
- Des moyens et des outils à la hauteur des enjeux, y compris en termes de protection.

Par ailleurs, FO pointe que depuis les années 1990, le poids de plus en plus important de la communauté européenne qui se traduit par la PAC, ne fait que confirmer **le lent mais inexorable désengagement des services déconcentrés dans la politique d'aménagement du territoire**, autre que les mesures d'accompagnement de la production agricole. Ce désengagement est d'autant plus important qu'avec la décentralisation, certains des pouvoirs et des moyens de l'État ont été transférés aux départements.

La suppression de l'ingénierie Publique (IP) de l'État a aussi eu de lourdes conséquences en termes de perte d'expertise et d'effritement d'un réseau relationnel établi avec les collectivités locales et les acteurs des territoires. Pendant le même temps, les missions régaliennes de l'État s'en trouvent fragilisées en termes de présence sur le terrain, avec aussi comme effet inattendu une perte d'efficience des contrôles sur place. La disparition de l'IP est d'ailleurs à mettre en regard avec la politique de fusion de certains corps techniques, qui s'accompagne de la réduction des effectifs. **Dans les faits, elle se traduit par une perte de compétences à disposition des porteurs de projets et introduit un risque d'inégalités territoriales.** En effet, l'État perd une forme de connaissance du territoire, un partage d'expériences au niveau national et, par conséquent, une capacité à développer une vision stratégique pour exercer ses missions régaliennes.

Pour ces agents qui savaient lire la réglementation en fonction du contexte local, cette réforme entraîne finalement une baisse de sens pratique dans la mise en œuvre de la réglementation.

Un rapport du CGAAER n° 23012-02 daté de septembre 2023, établi par Sylvie HUBIN-DEDENYS Inspectrice générale et André KLEIN Inspecteur général, relève en ce qui concerne les techniciens supérieurs du MASA qu'ils « ignorent trop souvent l'origine des règles qu'ils appliquent ou auront à appliquer, voire n'ont pas cherché à les connaître (par exemple méconnaissance de l'origine communautaire des textes régissant la PAC) et qu'ils n'ont pas une maîtrise suffisante des connaissances scientifiques et techniques nécessaires dans leur domaine d'activité ». **FO considère que les agents ne sont aucunement à l'origine de ce constat, mais subissent les effets de décisions dogmatiques précédentes sans prise en compte des effets à long terme que FO a dénoncé dès l'origine.**

3- Mesures nécessaires pour la protection des agents de l'État

Quel que soit le lieu d'exercice de la mission de service public, **FO alerte de longue date sur les recrudescences de violences verbales, d'agressions et de toutes formes d'irrespect envers les agents et leurs services.** Cela s'est révélé de manière criante à l'occasion de la crise agricole.

Si FO a rapidement demandé une réunion exceptionnelle de la formation SSCT du MTECT et des DDI (demande concrétisée le 12 février 2024, et restée lettre morte côté DDI), c'est que nous étions **bien loin de disposer de la garantie que l'administration mette réellement en œuvre les mesures de protection de ses agents**, en particulier au niveau local. Le ministre de l'Intérieur mettait lui-même la poussière sous le tapis en indiquant dans certains JT qu'aucun service de l'État n'était visé...alors que certains avaient même été attaqués à la bombe ! **Nous avons aussi un doute sur la capacité et la volonté de l'administration locale de rétablir l'état des bâtiments endommagés et leurs abords en pleine rigueur budgétaire.**

Nous attendons de l'administration à tous les niveaux **qu'elle assure la protection de ses agents, la remise en état des locaux dégradés, des conditions de travail décentes, et la défense des missions de service public.**

Dire qu'on condamne les dégradations et qu'on soutient les agents agressés ou diffamés c'est bien, le faire c'est la seule chose qui compte !

Pire, FO pointe et dénonce les quelques velléités locales de menacer les agents confrontés à des conflits de valeur de sanction disciplinaires ! Y compris quand ce sont les mêmes qui sont visés par des attaques personnelles dans la presse agricole locale.

4- Positions FO sur l'objet particulier de la mission sur la base de son questionnaire

Cette mission s'inscrit dans la logique présentée par le Premier Ministre : « Simplifier, éviter la multiplication des contrôles qui prennent du temps et pèsent sur les agriculteurs. C'est pourquoi, [il a] lancé une mission pour mettre au point un contrôle unique, hors procédure judiciaire ».

Les exploitants agricoles appellent contrôle toutes les interventions d'un tiers, qu'il s'agisse d'un contrôle dans le cadre d'une certification volontaire, d'un questionnement par l'administration pendant une phase d'instruction de leur dossier ou d'un véritable contrôle au sens réglementaire. Leur mécontentement concerne à la fois les déplacements sur leur exploitation, et les contrôles informatisés (monitoring) par surveillance satellitaire.

Dans ce questionnaire, le terme « contrôleurs » englobe tous les agents des ministères MASA et MTECT, opérateurs compris, assurant de tels contrôles.

En préalable, il pourrait également être posée la question « qu'est-ce qu'un·e exploitant·e agricole ? ». En effet, le premier ministre dans l'objet de sa lettre de mission évoque l'objectif d'établir un cadre de confiance entre le « monde agricole » et les services. Or, le monde agricole n'est pas fait que d'exploitant·e·s agricoles. Ceux-ci sont entendus comme « actifs », mais de nombreux agriculteurs retraités ou simplement usagers du territoire rural peuvent également être l'objet de contrôles de l'administration. Une attention est à porter sur les conséquences d'une éventuelle distorsion dans le traitement des contrôles selon qu'on est en activité ou non dans le domaine agricole.

1 - Qu'est-ce qu'un contrôle ?

Quelle est pour les agents que vous représentez la définition d'un contrôle ?

*C'est une opération qui consiste à vérifier la conformité d'une activité par rapport à un acte administratif. Un contrôle est une opération le plus souvent réalisée **sur le terrain**.*

Il existe différents types de contrôle qu'ils peuvent être amenés à effectuer : les contrôles réguliers, les contrôles inopinés, sans oublier les missions d'enquête suite à des infractions constatées. Dans le cadre des attributions des aides de la PAC, les contrôles portent sur

l'éligibilité de la demande et sur le respect de la conditionnalité des aides. Ils peuvent aussi être réalisés dans le cadre du paiement des aides à l'investissement (PCAE – FEADER) à l'occasion des visites sur place (VSP) avant paiement de l'aide, ou des contrôles sur place (CSP) dans les 5 ans suivant le paiement.

Font-ils également des opérations de conseil ou d'accompagnement ?

Lors d'un contrôle au sens précédent, oui bien sûr. Leur rôle ne se limite pas à contrôler mais également à informer, conseiller, concilier.

Un déplacement sur le terrain peut aussi être fait dans le cadre d'une procédure (police de l'eau ou ICPE), pour apporter conseil ou accompagnement sur les exigences réglementaires des opérations visées.

Si oui, comment abordent-ils le contrôle, en comparaison des opérations de conseil ou d'accompagnement ?

Il faut expliquer en quoi consiste le contrôle, sur quelle activité il porte, par rapport à **quel acte administratif**. Les agents de l'OFB par exemple n'ont pas vocation à faire des missions de conseil ou d'accompagnement. Pour autant, même une procédure judiciaire est l'occasion de faire de l'accompagnement ou du conseil lorsque les personnes en expriment le besoin.

Les contrôleurs regrettent-ils de se trouver en position plus de censeurs que d'accompagnants ? ou le contraire ?

Sans objet pour l'ensemble des agents de l'État.

Souhaiteraient-ils être plus souvent sur le terrain, en amont des contrôles ?

Pour les agents de l'OFB, c'est la mission de surveillance (et de veille environnementale) sur le terrain à laquelle ils aspirent, pas celle d'accompagnants ou de conseiller.

Pour les agents des DDI, des Draaf, la présence sur le terrain est une nécessité pour informer, conseiller, avant le dépôt des projets pour pouvoir les instruire correctement. La visite avant instruction administrative est d'ailleurs une obligation pour les demande d'autorisation de défrichement, de coupe et d'abattage d'arbres en espaces boisés classés.

2 – Formation

Bonne connaissance de la réglementation par les agriculteurs : Que pensent-les contrôleurs de la formation des agriculteurs aux réglementations qu'ils contrôlent ?

Elle est clairement insuffisante, et plus globalement les moyens de faire prendre conscience des objectifs qui sous-tendent la réglementation en matière de préservation d'environnement face aux autres contraintes à prendre en compte dans l'activité agricole. On peut notamment citer la formation certiphyto qui est clairement insuffisante pour répondre à l'objectif visé. D'une manière générale, les agriculteurs semblent souvent trop éloignés de la complexité des réglementations.

Le nombre de notices existantes relatives à la [conditionnalité des aides de la PAC](#) par exemple illustre la cette complexité.

Que faire pour l'améliorer ?

Développer les offres de formation, sensibiliser les chambres d'agricultures et les conseillers agricoles pour qu'ils puissent conseiller des pratiques plus respectueuses de l'environnement en intégrant les autres dimensions de l'activité agricole. Identifier clairement les impacts de l'activité agricole au-delà de l'exploitation : par exemple, des actions pouvant mener l'agriculteur à prendre conscience de l'impact immédiat sur les terrains voisins, de l'arasement d'une haie ou de la mise en culture d'une parcelle (ruissellement entraînant des inondations d'habitations).

Il faut être en capacité d'assurer une égalité devant le service public républicain en matière de contrôles. Il y a un principe juridique constant qui est : « nul n'est censé ignorer la loi ». Et c'est donc un vrai sujet que les Chambre d'Agriculture fassent du conseil sur la réglementation.

Formation des contrôleurs des services de l'administration : Ont-ils une bonne maîtrise de la réglementation périphérique à celle qu'ils contrôlent ou sont-ils parfois mal à l'aise du fait d'une complexité ou d'une instabilité de la réglementation ?

Ils sont censés avoir une bonne formation de ce qu'ils conseillent ou contrôlent. Pour la réglementation périphérique, s'ils ne maîtrisent pas, ils sont censés faire preuve d'humilité et indiquer à leur interlocuteur les services et personnes compétents à contacter.

Exemples ?

- Les inspecteurs en ICPE agricoles sont parfois en difficulté devant l'étendue des réglementations applicables à l'exploitation : en tant que police spéciale, elle embarque avec elle les IOTA au titre de la police de l'eau par exemple.
- La réglementation au sein des zones vulnérables « nitrates » sont ardues et difficiles à contrôler : cf les documents de gestion de la fertilisation azotée par exemple, qui peuvent indiquer des quantités d'azote théoriques, dont l'agriculteur n'est pas capable de prouver qu'il les a respectées (vu sur le terrain : combien d'unités d'azote dans 1 remorque de fumier épandu sur une parcelle ? En l'absence d'analyse, pas moyen de vérifier).

Que pensent-ils des formations qu'ils ont (ou pas) sur les contrôles et la manière de les conduire ? Sont-ils suffisamment sensibilisés au métier et contraintes des agriculteurs ?

C'est sans doute très varié et cela dépend de l'histoire de chaque agent. Les agents ne sont pas plus sensibilisés aux contraintes des entreprises, des industriels et des contrevenants ou délinquants. Le fait d'être sensibilisé aux contraintes d'une entreprise pour le traitement des déchets en déchetterie ne justifie pas qu'elle s'en dispense. Chaque professionnel à sa façon d'appréhender le métier. Un contrôleur doit-il être sensibilisé aux contraintes du métier ?

Pas forcément. Son travail consiste à constater. Point. C'est pour cela qu'il y a une enquête, un débat contradictoire devant une éventuelle juridiction.

Comme l'illustre notre contribution, la suppression de pans entiers de missions et compétences techniques au sein des services territoriaux de l'État a clairement porté atteinte à la capacité de l'État de porter ses politiques par l'anticipation, l'impulsion et l'accompagnement, plaçant les agents comme censeurs.

Mission contrôles agricoles

Sont-ils suffisamment formés en matière de savoir-être ? de gestion de situation conflictuelle ?

Les agents de l'OFB sont formés, cela ne présume pas de l'application scrupuleuse de leur enseignement : c'est un peu pareil pour le certiphyto !

Les agents des DDI et des Draaf sont insuffisamment formés aux missions de contrôle et ils manquent notamment de formations continues adaptées. Certaines formations sont demandées régulièrement par les agents de SEA, mais sans suite (cf la formation « gestion des rendez-vous difficiles », plus dispensée).

Sans oublier que le fait de ne pas être facilement reconnaissable par l'usager constitue une difficulté supplémentaire.

3 - Organisation et déroulement des contrôles

A lire la presse, les contrôles sont très nombreux et se passent souvent mal, ce qui ne correspond pas à la réalité statistique que nous pouvons mesurer aujourd'hui. Comment expliquez-vous cette situation ? Comment le vivent les contrôleurs ?

Comme pour les contrôles routiers des gendarmes, les contrôles des billets SNCF, ceux qui n'ont rien à se reprocher n'ont pas l'impression de contrôles trop nombreux... Bien au contraire pour eux c'est même une garantie de la bonne action de l'État.

Le sujet des contrôles trop nombreux serait un faux problème, le ressenti des collègues est plutôt que ce sujet sensible a été brandi pour servir à diminuer les exigences réglementaires et obtenir des dérogations, parfois sans lien spécifique avec l'activité agricole (cf la dérogation pour permettre « aux exploitants agricoles » de brûler des déchets végétaux d'un diamètre supérieur à 7 cm).

Quelles pistes de réflexion pour y remédier ?

La mise en conformité et l'acceptation des contrôles comme une nécessité à la bonne application des lois et règlements.

Quel est le ressenti des contrôleurs sur les modalités d'organisation et de mise en œuvre de ces contrôles ?

Les fiches de contrôle avec des cases « conforme », « non conforme » à cocher sont jugées très mal adaptées car elles ne renseignent pas sur l'infraction et sa gravité.

Quel est leur avis sur les modalités de prévenance des contrôles ? par exemple, dès lors qu'il peut y avoir prévenance, quel serait le bon délai ?

Prévenir de la survenue d'un contrôle, c'est fausser le constat de l'insuffisance des professionnels et des mesures à mettre en œuvre pour mieux les informer. On les prévient qu'on va venir = tout est à peu près conforme = pas besoin de suites = tout va bien, on continue comme ça !

Dans le cadre des contrôles conditionnalité de la PAC, les exploitants agricoles sont prévenus au moins 48h avant le contrôle. Ce délai est plutôt accepté par les contrôleurs.

En tout état de cause, le délai serait à moduler en fonction du type de contrôle.

Préféreraient-ils que les agriculteurs soient mieux informés en amont des points de contrôle ?

Non, pour les raisons évoquées avant.

Ont-ils parfois l'impression d'intervenir quand les agriculteurs ont d'autres priorités professionnelles ? (Moisson, vendange, ...)

Parfois, mais tout est adaptable si le personnel titulaire est en nombre suffisant.

Quel est leur avis sur la présence de l'agriculteur pendant le contrôle ? Lorsque l'agriculteur est accompagné (chambre d'agriculture, organisation professionnelle), comment le ressent le contrôleur ? Est-ce que le contrôle est plus apaisé ?

Les agents de l'OFB sont peu concernés par les questions sur les contrôles administratifs.

Il convient de rappeler aux agents c'est de ne jamais faire un contrôle seul mais à deux.

Les contrôleurs rendent-il systématiquement compte des difficultés qu'ils rencontrent lors des contrôles ? Si non, pourquoi ? Selon vous, quelle est la fréquence des contrôles qui se passent mal ?

En général oui, ils en rendent compte. Difficile de donner une fréquence, des signalements nous sont régulièrement remontés en cas de gros problème.

La crainte d'être désigné « coupable d'office » ne facilite pas le signalement systématique, et on ne saurait s'engager sur des statistiques en la matière.

La crainte existe aussi de ne pas être entendu, ni soutenu localement, et surtout, d'un manque de solution.

Le contrôleur ressent-il que certains points de contrôles sont inutiles ? inappropriés ? insuffisants ? expliquez, exemples, propositions

Les agents et organisations syndicales n'ont pas à contribuer à la préparation de la suppression de leurs missions ou à l'allégement des contrôles.

Toutefois, certains contrôles manquent de sens lorsque par exemple ils ne portent que sur une vérification de la **présence** d'un document, **sans en contrôler la teneur** (par exemple le contrôle des plan prévisionnel de fumure et cahier d'épandage dans le cadre de la seule conditionnalité des aides de la PAC)

Le contrôleur ressent-il que des réglementations sont inapplicables en l'état par les exploitants ?

Non. Surtout que ce serait une remise en question des instructions liées à l'application des textes et règlements qu'ils sont chargés de contrôler.

A l'exception toutefois de certaines dispositions de la conditionnalité des aides de la PAC, comme la BCAE7, qui traite de la rotation des cultures (pluri)annuelles et présente de multiples dérogations, ce qui rend son contrôle très très complexe.

Comment gère-t-il alors la relation avec le contrôlé pris en défaut ?
Cela dépend du contrôleur et du contrôlé

Que pensez-vous du format des comptes rendus d'inspection /comptes rendus de contrôles ?
Inadapté souvent. C'est variable selon le type de contrôles.

Leur simplification peut-elle améliorer le dialogue avec les exploitants ?
Cela risque d'être encore pire.

Comment mettre en œuvre le contrôle administratif sur place unique ? qu'entendez-vous par « contrôle unique » ? quelles modalités, ? Quelles limites ? Quelles contraintes ?
Pour être efficace et juste, il ne pourrait se faire que dans le cadre de missions inter-services, avec des moyens plus importants accordés à une coordination des contrôles.
Un contrôle « unique » serait un contrôle qui amènerait à 1 seul déplacement sur le terrain par an.

4 - Les suites administratives et judiciaires

Comment le contrôleur gère-t-il la frontière entre contrôle administratif et contrôle judiciaire ?

Comme il le peut avec son savoir. Les agents de l'OFB sont parfaitement bien formés à l'une ou l'autre des polices.

Seuls les agents assermentés et commissionnés peuvent faire des missions de police judiciaire

Le contrôleur sait-il apprécier la bonne foi de l'exploitant ?

On touche là à du subjectif et de l'arbitraire. S'il y a des infractions, les agents ont le devoir de les relever ! Une anomalie PAC relève par exemple de l'administratif et pas du judiciaire, donc pas de constat d'infraction (car il n'y en a pas).

D'une manière générale, le contrôleur n'a pas à juger mais à constater.

Le contrôleur a-t-il la possibilité d'en tenir compte ?

En cas de procédures judiciaires sont normalement instruites à charge et à décharge pour que les juges soient en mesure de décider pour les procédures judiciaires car tous les constats de non-conformité ne constituent pas une infraction. Les procureurs ont leur propre vision des choses, même lorsqu'ils sont informés...

Le contrôleur souhaiterait-il plus de marge de manœuvre avant d'informer le procureur ?

Non

Mission contrôles agricoles

Les pénalités financières liées à la PAC apparaissent-elles parfois trop élevées aux contrôleurs ou au contraire leur semblent-elles toujours proportionnées ?

D'une manière générale, les OS représentant les personnels n'ont pas légitimité à porter un avis.

Toutefois, des collègues nous font part de leur incompréhension devant certaines pénalités qui leur paraissent disproportionnées, comme dans le cas des pénalités de la PAC sur les aides animales (en cas de pb d'identification animale), qui sont bien plus élevées que celles entraînées par un non respect des réglementations sur le maintien des haies ou du retournement de prairie.

Que pensez-vous d'un usage plus large du droit à l'erreur ? principe de contrôle pédagogique ? de joker ?

La gravité de l'acte et la nature des sanctions encourues est à prendre en compte, mais ce ne peut en aucun cas relever de la responsabilité du contrôleur lui-même. La justice est relativement clémence les premières fois ! La mauvaise foi est la base de la défense de tout infracteur, pour tenter de se soustraire à la sanction. En effet, que quel que soit le type d'infraction, il y a un principe constitutionnel, rappelé par la CEDH : l'individualisation de la peine.

A noter que le droit à l'erreur pour les exploitants agricoles dans le cadre de l'attribution des aides de la PAC consiste à avoir la possibilité de corriger sa déclaration de demande d'aides, en cas d'oubli, et avant le 20/09 de l'année. Ce n'est pas un « droit » à commettre une infraction.

Certaines infractions sont qualifiées de délit. Point de vue des contrôleurs ? faut-il envisager que des délits soient transformés en contraventions ? Quels cas sont identifiés ?

Le problème n'est pas la qualification de l'infraction, mais la sanction qui est donnée et qui peut dépendre de la bonne foi, ou de la mauvaise foi...

Aux yeux des contrôleurs, les agriculteurs ont-ils peur de la justice, de la saisine du procureur ?

Ils n'ont pas peur de la justice, ils ont peur de la sanction, comme tous les infracteurs.

Quels sont les effets sur eux lorsque le contrôleur leur indique que la procédure sera transmise au procureur ?

Cela dépend comment on leur explique et si on les informe des suites possibles ou si on relativise leur infraction

De façon générale avez-vous de propositions pour favoriser une relation de confiance entre contrôleurs et contrôlés ? pour favoriser un meilleur « consentement » vis-à-vis des contrôles ?

La meilleure façon d'avoir le consentement des contrôlés est la connaissance et le respect de la réglementation, comme dans les transports. Un rappel de leurs nombreux engagements en contre-partie des aides de la PAC pourrait être fait.

Y a-t-il d'autres sujets relatifs aux contrôles et aux sanctions que vous auriez voulu aborder ? D'autres propositions que vous souhaiteriez faire pour renforcer la relation de confiance ?

Cette relation de confiance est celle d'un conseiller bancaire à son client, pas celle d'un inspecteur du fisc au contrôlé, non ? La question de la confiance n'a pas de légitimité entre contrôleur et contrôlé, mais doit être posée entre pouvoirs publics et agriculteurs. Ces premiers devant mettre en place les conditions pour que les injonctions contradictoires subies par les contrôleurs et contrôlés soient traitées.