

CONFIDENTIEL

Révision des procédures de contrôle et des échelles des peines dans l'objectif de construire un cadre de confiance avec le monde agricole

Tome 1 : Rapport et annexes

CONSEIL GENERAL DE
L'ALIMENTATION, DE
L'AGRICULTURE ET DES
ESPACES RURAUX

N° 24028

CGAAER

CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ALIMENTATION
DE L'AGRICULTURE
ET DES ESPACES RURAUX

INSPECTION
GÉNÉRALE
DE
L'ADMINISTRATION

N° 24013



INSPECTION GÉNÉRALE
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU
DÉVELOPPEMENT DURABLE

N° 015547-01



INSPECTION GÉNÉRALE
DE LA JUSTICE

N°010/24



Inspection générale
de la justice

- Mai 2024 -

CONSEIL GENERAL DE
L'ALIMENTATION, DE
L'AGRICULTURE ET DES
ESPACES RURAUX

N° 24028

INSPECTION GENERALE
DE L'ADMINISTRATION

N° 24013

INSPECTION GENERALE
DE L'ENVIRONNEMENT ET
DU DEVELOPPEMENT
DURABLE

N° 015547-01

INSPECTION GENERALE
DE LA JUSTICE

N°010/24

CONFIDENTIEL

Révision des procédures de contrôle et des échelles des peines dans l'objectif de construire un cadre de confiance avec le monde agricole

Établi par

Olivier DENAIS
Inspecteur général

Éric DELZANT
Inspecteur général
de l'administration

Bruno CINOTTI
Inspecteur général
de l'environnement et
du développement
durable

Jocelyne
CHABASSIER
Inspectrice de la
justice

Anne DUFOUR
Inspectrice générale

Eve PERENNEC-
SEGARRA
Inspectrice
de l'administration

Marie-Claire DISSLER
Inspectrice générale de
l'environnement et du
développement
durable

Bruno KARL
Inspecteur général
de la justice

- Mai 2024 -

SYNTHESE

La crise agricole a vu émerger de la part du monde agricole à la fois la revendication d'une garantie d'un revenu plus rémunérateur et la remise en cause d'un cadre normatif et de procédures administratives, jugés trop complexes et peu compatibles avec leur activité de terrain. S'est également exprimée à cette occasion une demande de considération et de reconnaissance, les exploitants estimant que les sanctions tant administratives que pénales qui sont susceptibles de leur être appliquées, notamment en matière environnementale, seraient disproportionnées au regard de la gravité des infractions commises et de l'objectif qui leur est assigné par l'État en matière de souveraineté alimentaire.

Dans ce contexte, le Premier ministre a chargé le CGAAER, l'IGA, l'IGEDD, et l'IGJ de réaliser un état des lieux des contrôles dans les exploitations agricoles et de leurs suites administratives et pénales, et d'évaluer l'organisation du dispositif de contrôle et de la proportionnalité de l'échelle des sanctions et des peines afin de formuler des propositions dans l'objectif de rétablir la confiance avec le monde agricole.

La mission a auditionné les représentants de la profession agricole, les administrations et des représentants de leurs personnels chargés des contrôles tant au point de vue local que national, les juridictions et les institutions européennes et réalisé une douzaine de déplacements en région et département. Elle a également adressé des questionnaires aux préfets, aux DDT(M) et aux juridictions en vue de recueillir des données statistiques et des informations sur l'organisation du pilotage des contrôles.

Aux termes de ses travaux, la mission constate un écart notable entre le ressenti des exploitants agricoles d'une pression de contrôle élevée assortie d'une sévérité des sanctions et des peines en découlant, et la réalité des contrôles réalisés dans les exploitations agricoles et des sanctions et peines effectivement prononcées. Au cours de ses déplacements et de ses auditions, la mission n'a recueilli que peu d'illustrations concrètes de situations de contrôles excessifs portant sur une même exploitation. Par ailleurs, les données sur les suites tendent à montrer que les exploitants agricoles sont finalement rarement poursuivis hormis dans les cas de fraude, de réitération, de refus de mise en état ou de préjudice économique important.

Ce décalage traduit une profession en crise de revenu et de reconnaissance sociale, et confrontée à des exigences sociétales et environnementales croissantes, qu'illustreraient notamment la hausse des conflits de voisinage et l'importance du nombre de dénonciations ou de signalements relevés par les services de contrôle en matière de nuisances, notamment environnementales, et de bien-être animal.

Parallèlement, la justice environnementale s'est structurée de façon plus efficace. Les textes d'incrimination pénale se sont développés de manière considérable. Toutefois, ce n'est pas tant la sévérité des peines et la disproportion de l'échelle des sanctions qui sont invoquées par les exploitants agricoles que leur sentiment d'être plus sévèrement punis que d'autres justiciables. La réalité statistique montre néanmoins que peu de peines sont prononcées à leur encontre et que ces peines sont rarement sévères.

Pour organiser le contrôle administratif unique, visant un seul passage par an et par exploitation, tel qu'annoncé par le Premier ministre, la mission a analysé les différentes options possibles.

Même si elle observe que c'est tout autant dans les modalités de déroulement des contrôles que prend source le mécontentement manifesté par la profession que dans le décompte de ceux-ci, la mission considère qu'il est possible de tendre vers l'objectif d'un « passage unique » en faisant évoluer la coordination départementale des contrôles, qui n'est pas suffisante pour répondre à cet objectif, en une véritable régulation réalisée sous l'autorité du préfet de département.

Cette régulation devra s'effectuer sur le périmètre des contrôles programmables et dans le respect des exigences sanitaires, environnementales, et européennes. Elle devra être dotée d'un outil informatique et « embarquer » l'ensemble des administrations chargées des contrôles et leurs opérateurs, y compris les administrations sociales et fiscales, le cas échéant à travers la transmission d'information à l'autorité préfectorale sur les contrôles réalisés.

La mission préconise de renforcer l'administration territoriale de l'État dans une logique de subsidiarité, chaque fois que cela est possible. Elle a pu noter que les relations qu'entretient la profession agricole avec les préfets et leurs services demeurent à la fois confiantes, constantes et de qualité.

La fixation des règles doit se faire au plus près du terrain chaque fois que cela est possible, le cas échéant dans le cadre d'une plus grande mobilisation du pouvoir dérogatoire des préfets. Cela suppose que les administrations centrales, chargées de la définition des stratégies de contrôle, tiennent compte de l'existence de cette régulation pour laisser la place à des choix locaux, formulés avec l'expertise des services de terrain. La nouvelle programmation de la PAC offre l'opportunité de définir un dispositif national de contrôle moins centralisé dont la mission invite à se saisir.

La mission propose, pour apporter une réponse rapide et pérenne aux attentes du monde agricole, d'instituer cette régulation par la voie réglementaire, d'allonger les délais de préavis des contrôles, vécus comme un facteur de défiance et de stress majeur par l'ensemble des exploitants agricoles, et d'instituer le principe de contrôles à blanc lors de la mise en œuvre de toute nouvelle réglementation.

L'effort de mobilisation des services de l'État doit impliquer l'ensemble des services déconcentrés, qui devront être mieux outillés pour répondre aux interrogations et aux incertitudes de la profession concernant les normes et le contrôle de leur application.

Il doit également être tenu compte du mal-être des agents des services de contrôle que la mission a pu constater lors de ses déplacements, afin de redonner du sens à leurs missions. Les violentes critiques portées contre l'Office français de la biodiversité pendant la crise ont profondément affecté ses agents, alors même que la création très rapide de l'établissement public n'a pas permis de prendre en considération leurs besoins de formation, de recrutement et de moyens. Ce sont au demeurant l'ensemble des agents des services publics concernés qui sont actuellement fragilisés dans l'exercice de leur métier.

La mission propose d'élargir le droit à l'erreur tant dans le droit communautaire, qui exclut la phase de contrôle, qu'en droit national, les dispositions résultant de la loi ESSOC ne couvrant actuellement pas le champ des infractions environnementales. L'expérience de l'administration fiscale permet d'y voir un moyen de renforcer la confiance dans l'administration. Toutefois, au plan national, compte tenu du principe constitutionnel d'égalité des citoyens devant la loi, la mission n'a pas été en mesure de proposer dans le rapport une disposition législative appropriée. Une étude complémentaire devra donc être menée pour atteindre cet objectif.

La mission considère que le rôle que jouent les chambres d'agriculture dans la diffusion et l'explication de la réglementation et des contrôles s'appliquant à la profession doit être accru pour mieux correspondre à leur mission de service public. En particulier, elles devraient renforcer les échanges entre la profession agricole et les agents de contrôle, et contribuer à l'acculturation mutuelle du monde judiciaire et du monde agricole. Ces actions seraient de nature à rétablir la confiance entre l'ensemble des acteurs concernés.

Concernant l'échelle des peines, le recueil de données réalisé par la mission auprès des juridictions révèle un très faible nombre d'incriminations pénales effectivement utilisées et la pratique désormais courante des mesures alternatives aux poursuites, notamment la transaction pénale, les stages environnement ou les remises en état.

Si la mission estime qu'elles peuvent être encore plus développées, elle plaide surtout pour que les parquets définissent dans chaque ressort une politique pénale distinguant ce qui relève des sanctions administratives de ce qui relève du judiciaire, dans le cadre rénové des COLDEN, qui se mettent progressivement en place.

Elle note la nécessité de simplifier le déroulement des procédures judiciaires mises en œuvre par les inspecteurs de l'environnement, parce qu'elles sont parfois perçues par les exploitants agricoles, comme excessivement pointilleuses et lourdes, ce qui les conduit à dénoncer ces procédures qu'ils considèrent comme « infamantes », alors même qu'elles débouchent bien souvent sur des classements sans suite, des alternatives ou des sanctions bien inférieures aux peines encourues.

La mission constate enfin qu'il serait utile de conduire, à ce stade du développement de la justice environnementale, et notamment dans le cadre de la transposition de la dernière directive européenne adoptée par le parlement européen le 27 février 2024, une réflexion globale sur la hiérarchie des peines, au vu du nombre foisonnant d'incriminations pénales rarement utilisées, dans un souci de clarification, et d'efficacité et dans l'objectif de favoriser la remise en état et la pédagogie. En particulier, la reconnaissance de la bonne foi devrait être un élément important de cette évolution. Ces travaux requièrent toutefois la réalisation d'une étude d'impact que la mission n'a pu conduire dans le cadre qui lui a été imparti.

TABLE DES RECOMMANDATIONS PRIORITAIRES

PRIORITES	DESTINATAIRES	RECOMMANDATIONS
1	Premier ministre	Instituer par décret dans chaque département, sous l'autorité du préfet, une régulation des contrôles (recommandations n°8)
2	Préfets	Élaborer dans chaque département une convention entre le préfet et la chambre d'agriculture relative aux modalités de la régulation départementale des contrôles administratifs et, en annexe de celle-ci, une charte de bonnes pratiques (recommandation n°2)
3	Ministères de la justice et de la transition écologique	Dans chaque ressort, favoriser les mesures de simplification de la procédure judiciaire en matière d'infraction environnementale dans le cadre d'instructions du parquet ou de conventions avec l'OFB (recommandation n°10)
4	Ministères de la justice et de la transition écologique	Reconfigurer, après étude d'impact, la hiérarchie des sanctions pénales, au vu de l'effectivité des sanctions prononcées, de la gravité de l'impact sur l'environnement et de la bonne foi de l'auteur (recommandation n°11)
5	Ministère de l'agriculture	Doter rapidement la régulation départementale d'un outil informatique (recommandation n°3)

Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport

- Recommandation n°1 : Formaliser un plan départemental de contrôle dans les exploitations agricoles, élaboré sous l'autorité du préfet par l'ensemble des services chargés des contrôles administratifs. Le communiquer à la chambre d'agriculture et le présenter pour information lors de la réunion annuelle COLDEN-MISEN..... 37
- Recommandation n°2 : Élaborer dans chaque département une convention entre le préfet et la chambre d'agriculture relative aux modalités de la régulation départementale des contrôles administratifs et, en annexe de celle-ci, une charte de bonnes pratiques en matière de contrôles, commune à l'ensemble des administrations chargées des contrôles, et portée à la connaissance de l'exploitant en même temps que la notification du contrôle..... 39
- Recommandation n°3 : Doter rapidement cette régulation départementale d'un outil opérationnel conforme au RGPD qui permette de mettre en lisibilité, pour l'ensemble des services de contrôle, toutes les prévisions de contrôles, tous les contrôles réalisés, les « exploitations sensibles ou à risques », et de fournir une aide à la décision pour la programmation individuelle des contrôles. 40
- Recommandation n°4 : Développer entre les chambres d'agriculture et les services de l'État les bonnes pratiques en matière d'accompagnement des contrôles, en recherchant notamment des rencontres et des échanges à caractère pédagogique, sur le terrain, entre exploitants et services de contrôle ainsi que l'adaptation des courriers de notification des non-conformités. 43
- Recommandation n°5 : Renforcer la formation des contrôleurs sur la connaissance du monde agricole et la formation continue des exploitants sur la réglementation applicable et ses évolutions..... 44
- Recommandation n°6 : Engager avec la Commission européenne une discussion sur les modalités de contrôles concernant la PAC permettant de reconnaître le droit à l'erreur durant toute la période de contrôle et le versement de l'avance des aides en cas de contrôle. 45
- Recommandation n°7 : Engager une réflexion pour élargir le droit à l'erreur tel que défini à l'article L123-1 du Code des relations entre le public et l'administration aux activités agricoles. 45
- Recommandation n°8 : Par décret prendre les mesures suivantes :..... 45
- * instituer dans chaque département, sous l'autorité du préfet, une régulation des contrôles élargissant le dispositif de coordination départementale pour couvrir l'intégralité du champ des contrôles opérés par l'État et ses opérateurs dans les exploitations agricoles et poursuivant l'objectif d'un contrôle administratif annuel par exploitation au maximum ;
 - * exploiter les possibilités offertes par la subsidiarité, dans le cadre du pouvoir de dérogation des préfets pour moduler les taux de contrôle et fixer les calendriers s'appliquant aux règles faisant l'objet de contrôle ;
 - * prolonger les délais de préavis de contrôle en tenant compte des contraintes du droit communautaires ;.....
 - * instituer, lors de la mise en application d'une nouvelle réglementation, le principe de « contrôle à blanc » pour les premières exploitations contrôlées, afin d'apprécier son

application locale et organiser si nécessaire une action rapide avec la profession agricole pour améliorer sa prise en compte.....

Recommandation n°9 : Modifier l'article L. 172-16 du code de l'environnement pour rétablir la double transmission, au procureur et hiérarchique des procès-verbaux des inspecteurs de l'environnement, en vue d'harmoniser et de contrôler la qualité des procédures, pour favoriser l'utilisation de la procédure de transaction pénale. 47

Recommandation n°10 : Dans chaque ressort, favoriser les mesures de simplification de la procédure judiciaire en matière d'infraction environnementale dans le cadre d'instructions du parquet ou de conventions avec l'OFB et notamment : 49

*Une durée d'audition adaptée à la gravité des faits et aux suites prévisibles qui seront données, avec les mentions simplement conformes au code de procédure pénale ;

*des investigations et demandes documentaires adaptés aux nécessités de la procédure ;

*une audition sur site, si les conditions en sont remplies, avec mise à disposition de matériel adapté (informatique notamment).

Recommandation n°11 : Reconfigurer, après étude d'impact, la hiérarchie des sanctions pénales, au vu de l'effectivité des sanctions prononcées, de la gravité de l'impact sur l'environnement et de la bonne foi de l'auteur. 51

SOMMAIRE

Synthèse	5
Table des recommandations prioritaires.....	9
Liste des recommandations par ordre d'apparition dans le rapport	11
Introduction.....	15
1 Des contrôles multiples aux conséquences très différentes	17
1.1 Les exploitants agricoles sont soumis à une grande variété de contrôles	17
1.1.1 Les contrôles sont réalisés par de nombreuses structures et couvrent des domaines très divers.....	17
1.1.2 Les contrôles interviennent selon des modalités très différentes	18
1.2 Le nombre global de contrôles apparaît peu élevé au regard du ressenti d'une très forte pression de contrôle des exploitants agricoles	19
1.2.1 Le nombre global de contrôles dans les exploitations agricoles et le nombre de contrôles par exploitation agricole sont mal connus	20
1.2.2 Les données recueillies sur le volume et la concentration des contrôles contrastent avec le ressenti d'une très forte pression de contrôle exprimée par le monde agricole	20
1.3 Une coordination existante mais insuffisante des contrôles en matière agricole	22
1.3.1 Bilan de la mise en œuvre de la coordination instaurée par la circulaire du 31 juillet 2015	22
1.3.2 Le travail des MISEN et des CODAF s'intéresse peu aux contrôles en matière agricole et est peu coordonné avec le pilotage des contrôles PAC	25
1.4 Les suites administratives des contrôles	26
1.4.1 Révision du calcul des aides et pénalités sur les aides perçues.....	26
1.4.2 Mesures au titre des différentes polices administratives spéciales	26
1.5 Une pénalisation limitée des infractions et non spécifique aux exploitants agricoles.....	27
1.5.1 Un faible nombre de saisines de la justice qui contraste avec le ressenti des exploitants agricoles.....	27
1.5.2 Ce contraste s'explique en partie par la structuration d'une réponse pénale plus efficace, notamment en matière environnementale	29
2 Alléger la pression liée aux contrôles et renforcer leur acceptation par le monde agricole.	33
2.1 Fixer le nouveau cadre des modalités de contrôles dans les exploitations agricoles.....	33
2.1.1 Ajuster les orientations nationales de contrôle pour une meilleure articulation entre les services	33
2.1.2 De la coordination à la régulation des contrôles.....	34
2.2 Les mesures pour favoriser le rétablissement de la confiance dans l'administration.	42
2.2.1 Quelques mesures réglementaires phares susceptibles de renforcer la confiance dans l'administration	42
2.2.2 Améliorer l'information des exploitants sur l'évolution de la réglementation et les modalités du contrôle qui leur sont applicables	42
2.2.3 Développer le droit à l'erreur	44

3 Adapter les procédures, les sanctions et les peines applicables	47
3.1 Développer et approfondir la pratique de la transaction pénale	47
3.2 Améliorer la mise en œuvre des procédures de l'OFB	48
3.3 Reconfigurer la hiérarchie des sanctions pénales	49
Annexes	53
Annexe n° 1 : Lettre de mission	55
Annexe n° 2 : Liste des personnes rencontrées	57
Annexe n° 3 : Liste des contrôles réalisés dans les exploitations agricoles (base 2022)	71
Annexe n° 4 : Modalités des contrôles et état des lieux statistique	75
Annexe n° 5 : Circulaire du Premier ministre 31 juillet 2015 relative aux contrôles dans les exploitations agricoles	101
Annexe n° 6 : Incidences de la nouvelle programmation PAC 2023-2027 sur les contrôles et les sanctions	105
Annexe n° 7 : Note méthodologique sur les données pénales liées à l'environnement	109
Annexe n° 8 : L'évolution de la justice environnementale	115
Annexe n° 9 : Exemples de dispositifs de contrôle dans les plusieurs pays européens	121
Annexe n° 10 : Les outils informatiques existants de la coordination départementale	125
Annexe n° 11 : Listes des acronymes utilisés dans le rapport	127

INTRODUCTION

Par lettre de mission en date du 8 février 2024, le Premier ministre a chargé le conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), l'inspection générale de l'administration (IGA), l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) et l'inspection générale de la justice (IGJ) de réaliser un état des lieux des contrôles dans les exploitations agricoles et de leurs suites administratives et pénales, ainsi que d'évaluer l'organisation du dispositif de contrôles et de la proportionnalité de l'échelle des sanctions et des peines, afin de formuler des propositions dans l'objectif de rétablir la confiance avec le monde agricole.

La mission, conformément à la lettre de commande, s'est attachée à recenser les divers types de contrôles et à documenter leur volume et leurs répercussions en termes de sanctions. Le rapport « Mission contrôles en agriculture »¹ de 2015 fournissait déjà des données précises sur les contrôles en exploitation agricole, complétées plus récemment par des travaux parlementaires². Les nombreux entretiens³ et déplacements dans une douzaine de départements choisis pour la diversité de leur tissu agricole ont permis de recueillir des données complémentaires, à la fois qualitatives et quantitatives, offrant ainsi une vision des acteurs au plus près des réalités du terrain.

La mission a auditionné dans le cadre de ses travaux :

- les services de la Commission européenne chargés du cadrage de la PAC et le parquet européen ;
- les administrations centrales et les opérateurs chargés, chacun dans leur domaine, de la définition de la stratégie nationale de contrôle ;
- des préfets ;
- des services chargés des contrôles tant au niveau régional que départemental ;
- la mutualité sociale agricole ;
- des services des conseils régionaux ;
- les organisations professionnelles agricoles à l'échelon national et départemental ainsi que les chambres d'agriculture des départements où elle s'est rendue ;
- les organisations professionnelles représentant les agents chargés des contrôles ;
- des juridictions.

Ces auditions ont été complétées par des questionnaires adressés à l'ensemble des préfets et des directeurs départementaux des territoires sur l'animation du pilotage de la coordination des contrôles ainsi que par un questionnaire adressé aux juridictions sur la politique pénale en matière agricole et sur les suites pénales données aux contrôles des exploitations agricoles. La mission a également rassemblé quelques éléments de comparaison auprès de plusieurs pays européens.

À l'issue de ses travaux, la mission présente un état des lieux des volumes de contrôles réalisés et des suites données à ces contrôles qui contraste avec le ressenti recueilli par la mission auprès des exploitants agricoles (1). Elle propose, pour alléger ce ressenti et renforcer l'acceptation des contrôles par le monde agricole, un certain nombre d'ajustements du cadre juridique national et européen, passant par une régulation départementale des contrôles sous l'autorité du préfet dans un cadre offrant plus de subsidiarité et étendant le champ du droit à l'erreur des exploitants agricoles

¹ Rapport de la mission « contrôles en agriculture », Frédérique MASSAT, Jean-Paul BASTIAN, Simone SAILLANT, 20 mai 2015

² Rapport du groupe de travail de la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale « Les contrôles opérés dans les exploitations agricoles », 11 octobre 2023, Anne-Laure BLIN et Éric MARTINEAU.

³ La mission a rencontré de l'ordre de 470 personnes.

(2). La mission a pu enfin identifier des pistes d'ajustement des procédures judiciaires et de renforcement des politiques pénales locales, et préconise qu'une réflexion soit conduite sur la hiérarchie des peines, au vu du nombre foisonnant d'incriminations pénales rarement utilisées, dans un souci d'efficacité et dans l'objectif de favoriser la remise en état et la pédagogie, en prenant en considération la bonne foi (3).

1 DES CONTROLES MULTIPLES AUX CONSEQUENCES TRES DIFFERENTES

1.1 Les exploitants agricoles sont soumis à une grande variété de contrôles

1.1.1 Les contrôles sont réalisés par de nombreuses structures et couvrent des domaines très divers

La mission a relevé une douzaine d'organismes de l'État (administrations et opérateurs) qui réalisent des contrôles dans les exploitations agricoles :

- Agence de services et de paiement (ASP) ;
- Agences de l'eau (AE),
- Directions départementales de la protection des populations (DDPP) ;
- Directions départementales des territoires et de la mer (DDTM) ;
- Directions départementales de l'emploi, du travail et des solidarités (DDETS) ;
- Directions départementales des finances publiques (DDFIP) ;
- Directions régionales des douanes et des droits indirects (DRDDI) ;
- Directions régionales de l'alimentation de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) ;
- Directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ;
- France Agrimer (FAM) ;
- Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE) ;
- Office français de la biodiversité (OFB).

Ont aussi été entendus la Mutualité sociale agricole (MSA), organisme de droit privé chargé de la gestion d'un service public, et les services des Conseils régionaux, qui interviennent au titre des aides non surfaciques du second pilier de la politique agricole commune (PAC).

Certaines administrations interviennent au titre du cadre normatif commun. En effet, les exploitations agricoles sont des entreprises à part entière. À ce titre, elles sont soumises à toute la réglementation sociale et fiscale, et au respect des règles pour la protection de l'environnement qui les concernent.

D'autres agissent au titre de règles spécifiques à l'exercice des productions agricoles, animales ou végétales. Ainsi, les contrôles de l'application des règles de la PAC sont incontournables. Celle-ci oblige, en contrepartie des aides versées, l'État français à s'assurer du respect de points juridiques ou d'engagements techniques. S'y ajoutent les contrôles relatifs à la protection sanitaire animale et végétale allant de la production primaire à la mise en vente de produits. Il est à noter que, par construction, la PAC et la législation sanitaire impactent plus les agriculteurs fortement diversifiés⁴.

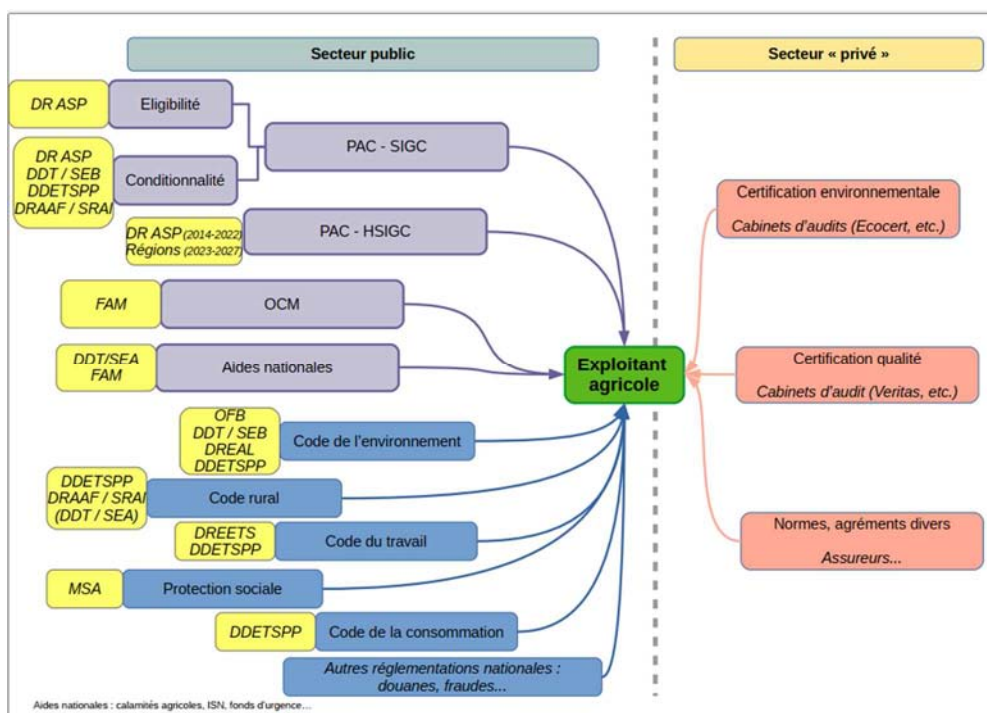
⁴ D'autres organismes peuvent également intervenir telles que les autres autorités compétentes en vertu des exigences du règlement sur la santé des végétaux (R. (UE) 2016/2031), les structures agissant par délégation des préfets de région. Enfin, les services de la Commission européenne peuvent aussi mandater des services (en France, il s'agit de la commission de certification des comptes des organismes payeurs (CCCOP)) pour contrôler en son nom la bonne application par la France des réglementations européennes. En raison des contraintes de temps et de leur manque de visibilité lors des auditions, ces organismes dont les contrôles sont estimés très peu nombreux, n'ont pas été intégrés dans le présent rapport.

Par ailleurs, en dehors des contrôles diligentés par les administrations, de nombreux exploitants se soumettent à des contrôles volontaires⁵ pour pouvoir bénéficier d'un marché particulier, bien qu'ils engendrent une charge administrative significative.

Ils font également part d'un nombre croissant de contrôles qui interviennent sur signalement ou plainte du voisinage et d'associations qui viennent se cumuler avec les autres contrôles.

Les exploitants agricoles se trouvent donc au centre de multiples dispositifs de contrôles comme l'illustre le schéma ci-dessous.

Figure 1 : représentation du champ de contrôle pour une exploitation agricole (base 2022)



Source : Mission d'après données DDT(M)

La liste détaillée des administrations et des objectifs des contrôles figure en annexe 3.

Dans l'esprit de la lettre de commande, la mission s'est concentrée sur les contrôles administratifs, à l'exclusion des contrôles judiciaires, de certains contrôles sanitaires⁶ et de ceux liés aux démarches de qualité dans lesquelles s'engagent les exploitants⁷.

1.1.2 Les contrôles interviennent selon des modalités très différentes

Les contrôles sont administratifs ou judiciaires, les premiers pouvant basculer vers la voie judiciaire si une non-conformité constatée constitue une infraction pénale (contravention ou délit). Ils ont lieu soit tout au long de l'année soit sur des périodes spécifiques du fait de la saisonnalité de certaines activités agricoles ou du calendrier juridique. Le taux de structures contrôlées, la fréquence des

⁵ Label AB et autres labels officiels dont AOP, certifications mises en place par les industriels et la grande distribution

⁶ En vue de surveiller le statut sanitaire des élevages ou la bonne santé des végétaux et d'attester le statut sanitaire de la France, l'État organise des contrôles spécifiques chez les éleveurs et les exploitants agricoles qui consistent à réaliser des prélèvements. En dehors de toute autre opération de contrôle, ces cas d'intervention ne sont pas traités dans le présent rapport.

⁷ Quelques données statistiques sur les contrôles opérés par l'INAO figurent en annexe n°4.

contrôles peuvent être imposés par le droit positif (ex. conditionnalité des aides, contrôle annuel dans le domaine sanitaire) ou relever d'une analyse de risque.

Ils visent à contrôler le respect de la norme ou servent à instruire des demandes d'aides, ou s'assurer d'un service fait. Ils peuvent être réalisés :

- sur des bases documentaires que l'administration demande à l'exploitant ou dont elle dispose (ex : contrôle satellite) sans déplacement dans l'exploitation ;
- par un déplacement sur l'exploitation sans que l'agriculteur en soit averti ;
- par un ou plusieurs déplacements sur l'exploitation de façon inopinée ou non, nécessitant la présence de l'exploitant.

Il est apparu à la mission que le problème principal soulevé par les organisations professionnelles agricoles, lorsqu'elles s'expriment sur la multiplicité des contrôles, portait sur les contrôles administratifs réalisés physiquement dans l'exploitation agricole.

La majorité des contrôles administratifs sont programmés. Toutefois, certains ne sont pas programmables. C'est le cas des contrôles induits par une plainte, un épisode sanitaire, un accident du travail, etc.

Il existe aussi des contrôles qui ne portent pas spécifiquement sur les exploitations agricoles mais sur des objets comme un cours d'eau ou une thématique comme la vérification des conditions de prélèvements d'eau par les usagers, et peuvent déboucher, en cas de non-conformité, sur le contrôle d'un exploitant agricole (cas des contrôles opérés par l'OFB).

Encadré n°1 : Contrôles réalisés sur place et programmables

- * Contrôles **réalisés "sur place"** : par distinction avec les contrôles "sur pièces", il s'agit d'opérations pour lesquelles un agent est physiquement présent sur le terrain.
- * Contrôles **programmables** : les contrôles qui présentent toutes les caractéristiques suivantes :
 - o déclenchés à l'initiative propre du service de contrôle dans le cadre de la politique de contrôle qu'il met en œuvre, et non pas du fait d'un élément exogène de type plainte ou signalement, demande du procureur dans le cadre d'une procédure judiciaire, flagrance ;
 - o pour lequel l'exploitant agricole à contrôler est identifié avant le contrôle ;
 - o pour lequel le service de contrôle dispose d'une marge de manœuvre en ce qui concerne la date de réalisation du déplacement sur le terrain ;
 - o inopinés ou annoncés ;
 - o qui nécessitent la présence de l'agriculteur ;
 - o qui peuvent donner lieu à des suites administratives ou judiciaires.

1.2 Le nombre global de contrôles apparaît peu élevé au regard du ressenti d'une très forte pression de contrôle des exploitants agricoles

La mission s'est attachée à documenter la quantité de contrôles dans les exploitations agricoles et leur répartition entre elles. Ces données sont appréhendées par les dispositifs nationaux ou départementaux.

1.2.1 Le nombre global de contrôles dans les exploitations agricoles et le nombre de contrôles par exploitation agricole sont mal connus

Au niveau national, la mission a pu constater que les statistiques n'étaient pas consolidées entre les différents services chargés de réaliser des contrôles, et ne permettaient pas forcément de retracer les contrôles opérés au sein d'une même exploitation agricole⁸. En outre, certains contrôles ne sont pas spécifiques au monde agricole et les statistiques par nature d'activité professionnelle ne sont dès lors pas toujours disponibles.

Au niveau départemental, l'existence d'une coordination des contrôles en matière de PAC a conduit à constituer des fichiers de données relatives au nombre de contrôles opérés par exploitation agricole. Toutefois, ces fichiers ne sont pas exhaustifs, certaines administrations ne participant pas à la coordination.

L'annexe n°4 offre une estimation du volume de contrôles opérés sur la base des données recueillies par la mission auprès des administrations et opérateurs de l'État. Impossibles à agréger, elles ne permettent de disposer ni d'un chiffre national annuel de contrôles ni a fortiori du taux de concentration de ces contrôles au sein des 389 800⁹ exploitations agricoles que compte la France métropolitaine.

Sur la base des données fournies à la mission par la coordination mise en place par les DDT(M) au niveau départemental, il apparaît que, dans le champ de cette coordination, près de 90 % des exploitations ne sont pas contrôlées dans l'année, 10% font l'objet d'un seul contrôle et environ 1% de deux ou plus. Dans ce décompte, il convient de noter que le contrôle des exploitations viticoles par la DRDDI, FAM et les DDETS, est hors champ de la coordination alors que ces contrôles sont nombreux, tout en ne nécessitant généralement pas la présence de l'exploitant.

1.2.2 Les données recueillies sur le volume et la concentration des contrôles contrastent avec le ressenti d'une très forte pression de contrôle exprimé par le monde agricole

Quelques cas seulement d'exploitants agricoles soumis par l'administration à plusieurs contrôles dans un délai réduit ont été mentionnés auprès de la mission au cours de ses déplacements. Il n'est cependant pas contestable que ces situations sont mises en avant par la profession.

Il semblerait que deux types d'exploitants soient plus exposés à la multiplicité des contrôles : les jeunes agriculteurs, en particulier dans le cadre des dossiers de versement de la Dotation Jeune Agriculteur ainsi que les exploitants très diversifiés (polyélevage, polyculture, abattoir intégré, atelier de transformation, vente directe) ou en zone relevant de l'Indemnité compensatrice de handicaps naturels (ICHN), notamment les zones de montagnes et de piémont.

La mission a pu identifier plusieurs facteurs explicatifs à ce ressenti, qui s'est accru fortement au cours des dernières années :

- tous les contrôles liés à la PAC sont perçus comme un risque sur le montant du financement, qui, pour certains, est essentiel à l'équilibre de l'exploitation ;
- la PAC a évolué notamment dans le cadre de la nouvelle programmation avec la généralisation du Système de suivi des parcelles en temps réel (3STR) et l'introduction en parallèle d'un droit à l'erreur.

La mission a pu relever que la prise d'images par satellite dans le cadre du 3STR, mise en œuvre afin de réaliser un maximum de contrôles à distance, ainsi que la notification aux exploitants agricoles des anomalies relevées en vue de l'exercice du droit à l'erreur, donnent aux agriculteurs

⁸ Le contrôle n'est pas systématiquement relié au numéro SIREN ou SIRET de l'exploitant agricole.

⁹ Données 2020 (dernier recensement).

le sentiment d'être placés sous une surveillance continue et d'être davantage sollicités par l'administration tout au long de l'été.

Encadré n° 2 : Impact du système de suivi des surfaces en temps réel (3STR)

Depuis 2023, la mise en place du système de suivi des surfaces en temps réel (3STR) a fait évoluer profondément les modalités du contrôle des aides surfaciques de la PAC réalisé par l'Agence de services et de paiement.

L'analyse automatique d'images satellites, observant le territoire tous les 6 jours en moyenne, combinée avec le droit à l'erreur reconnu dans le cadre de la nouvelle programmation de la PAC, permet aux exploitants de corriger leur déclaration tout au long de l'instruction jusqu'au 20 septembre de l'année considérée (cf. annexe n° 5 sur la nouvelle programmation de la PAC).

Toutefois, la mission a pu constater que les nouvelles opportunités offertes par cette télédétection pouvaient être ressenties comme un surplus de contrôle par les exploitants agricoles :

- * ceux-ci ont en effet le sentiment d'être surveillés en permanence par satellite ;
- * ils sont invités à vérifier chaque début de mois¹⁰ sur la plateforme télépac les feux tricolores appréciant la conformité entre leur déclaration et l'analyse des images satellitaires, ce qui nourrit le sentiment d'un contrôle permanent y compris pendant la phase d'instruction ;
- * ils sont sollicités pour fournir à la DDT(M) des photos géo-localisées ou informés du déplacement sur le terrain d'agents de l'ASP, ce qui augmente la "présence" perçue de l'administration à une époque de l'année où celle-ci se manifestait moins lors des programmations précédentes ;
- * dès lors que le droit à l'erreur s'arrête réglementairement¹¹ à partir du moment où l'exploitant a connaissance de sa sélection pour un contrôle sur place, tous les contrôles de ce type sont désormais notifiés aux agriculteurs concernés, même s'ils ne nécessiteront pas de déplacement physique des contrôleurs sur le terrain, alors qu'auparavant seuls les contrôles sur place qui nécessitaient un déplacement terrain¹² étaient notifiés ; le ressenti de la pression de contrôle s'en trouve accentué.

- la mise en œuvre des contrôles qualité, introduite par la nouvelle programmation, implique de réaliser des "reperformances"¹³ complètes des dossiers, qui imposent une nouvelle intervention sur l'exploitation (de l'ordre d'un millier d'exploitations). Une consultation de plusieurs conseillers agricoles en poste dans les autres États-membres montre que, même si elles se manifestent de manière moins forte qu'en France, ces préoccupations s'expriment aussi dans d'autres pays (cf. annexe n°8).

Certains ajustements de la nouvelle PAC ont également été perçus comme sanctionnant plus sévèrement les agriculteurs en cas de non-conformité. Il en est ainsi du système d'avertissement précoce qui existait dans le cadre des contrôles de conditionnalité et permettait pour les non-conformités mineures d'exonérer de pénalité l'exploitant, sous réserve de mise en conformité.

- Les effets du changement climatique sont désormais plus prégnants dans le quotidien des exploitants agricoles, qui peuvent être confrontés parfois dans une même année à la fois à des épisodes de sécheresse intense et de précipitations importantes.

La mission a pu constater que le monde agricole ressentait de façon plus forte que par le passé le sentiment d'une déconnexion avec l'administration, du fait de la faible capacité d'adaptation

¹⁰ Voir par exemple le flyer « PAC 2023 Système de suivi des surfaces en temps réel » (<https://www.asp-public.fr/missions-et-expertise/missions/pac-2023-2027/systeme-de-suivi-des-surfaces-agricoles-en-temps-reel>)

¹¹ Règlement (UE) 2021/2116 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune.

¹² Un contrôle sur place, au sens de la réglementation européenne, signifie un contrôle de la réalité du terrain. Il est réalisé par télédétection ou, si nécessaire, par le déplacement d'un contrôleur sur le terrain.

¹³ La reperformance est l'acte qui consiste à aller sur le terrain pour vérifier que les résultats d'un contrôle réalisé à distance (photointerprétation, analyse de couvert par algorithme) sont confirmés par la réalité observée, ou pour refaire un contrôle réalisé sur place en vue de s'assurer que les constats du contrôle et de sa réédition sont identiques. Dans les deux cas, l'objet de la reperformance est de "contrôler le contrôle", et donc d'étalonner le dispositif de contrôle ou d'évaluer sa fiabilité.

de la norme à la réalité du terrain et à l'insuffisante prise en compte par les contrôleurs des conditions dans lesquelles avaient pu être conduites les cultures.

La démultiplication des dérogations sollicitées pour demander une adaptation de l'application de la réglementation nourrit le sentiment chez les exploitants que les normes sont élaborées trop loin du terrain par des personnes connaissant peu le monde agricole.

Les exploitants se disent totalement démunis pour faire face aux demandes de l'administration lorsque selon eux elle ne tient pas compte, dans l'établissement des normes, des contingences du vivant, notamment du contexte climatique.

- La posture de certains contrôleurs donne le sentiment aux exploitants que le dispositif de contrôle est fait pour les piéger et que la sanction est recherchée au bout du processus, et non la mise en conformité. La réduction des temps d'échanges avec les contrôleurs amplifie, selon les exploitants agricoles, cet état d'esprit, selon lequel un contrôle bien fait serait celui qui relève des anomalies.
- La dématérialisation des procédures (télédéclaration PAC notamment), couplée à une réduction des effectifs des services déconcentrés de l'État, a contribué à déshumaniser les contrôles et à créer plus de distance entre contrôleurs et contrôlés, qui ne se rencontrent plus qu'à l'occasion des contrôles sur place.
- La difficile maîtrise d'un cadre juridique complexe et en perpétuelle évolution crée un sentiment d'insécurité lorsqu'est réalisé un contrôle et accroît le risque de non-conformité involontaire.

1.3 Une coordination existante mais insuffisante des contrôles en matière agricole

1.3.1 Bilan de la mise en œuvre de la coordination instaurée par la circulaire du 31 juillet 2015

En réponse à la crise agricole de 2015, le Gouvernement avait décidé la mise en œuvre d'une coordination des contrôles. Reprenant les recommandations du rapport¹⁴ de la mission « contrôles en agriculture » confiée par le Gouvernement à la députée Frédérique Massat, la circulaire du Premier ministre adressée aux ministres et aux préfets du 31 juillet 2015 institue ainsi une coordination des contrôles dans les exploitations agricoles sous l'égide du préfet de département.

La coordination ainsi créée repose sur quatre grands principes :

- Le **ciblage des contrôles sur place** en vue de réduire la pression de contrôle par exploitation. La mise en œuvre de la coordination départementale vise expressément à limiter cette pression et à lui substituer le cas échéant des contrôles sur pièces et/ou la prise en compte d'autres types de contrôles (de type certification).
- La recherche de **suites proportionnées aux types de non-conformités relevées** par exemple à travers la mise en place de délais de remise en état pour les infractions mineures ou encore le renforcement des procédures de transaction pénale.
- Sous l'autorité du préfet, la **coordination entre services** pour limiter les interventions successives de plusieurs corps de contrôle au sein d'une même exploitation et favoriser l'échange d'informations entre corps de contrôle. Le champ de cette coordination vise l'ensemble des contrôles dans les exploitations agricoles.
- Le renforcement de **l'information et de la transparence à l'égard des agriculteurs** : réunions d'information de début et de fin de campagne de contrôle, formalisation du relevé des non-

¹⁴ Rapport de la mission « contrôles en agriculture », Frédérique MASSAT, Jean-Paul BASTIAN, Simone SAILLANT, 20 mai 2015.

conformités à l'issue du contrôle, amélioration des conditions d'annonce du contrôle et charte départementale de bonnes pratiques en matière de contrôle rappelant les droits et obligations de chacun.

Sur la base des déplacements réalisés dans les départements et du questionnaire¹⁵ adressé aux préfets et aux directeurs départementaux des territoires (cf. annexe n°4), la mission constate que, si la circulaire de 2015 a permis d'installer une coordination départementale sous l'autorité des préfets, son application reste toutefois partielle et hétérogène selon les départements, quand elle n'a pas été purement oubliée par certains services.

- Le champ de la coordination est presque toujours limité aux contrôles réalisés dans le cadre de la PAC et associe au minimum : DDT(M), DDPP ou DDETSPP, ASP, service régional de l'alimentation (SRAL) ; auxquels s'adjoint souvent l'OFB et contribuent de manière spécifique la MSA et l'inspection du travail.

La coordination fait apparaître des niveaux distincts d'intégration :

- Un niveau de coordination avancé : le service coordinateur est informé de la programmation de contrôle par exploitation agricole et peut inviter à la reconsidérer. Est concerné par ce niveau de coordination quasi exclusivement le champ des contrôles PAC (éligibilité, conditionnalité, BCAE, autres contrôles PAC).
 - Un niveau de coordination moins avancé qui prévoit une information sur la programmation de contrôle. Il s'agit, pour la plupart, d'informations données a posteriori (MSA, DDPP, OFB, SRAL notamment). Toutefois, ces informations peuvent être utilisées pour réviser la programmation des contrôles relevant de la coordination avancée.
 - Dans de rares cas, la structure de coordination n'échange que des informations générales (objectifs de contrôles sans partage d'informations sur les exploitations).
 - Très souvent est mentionné un dispositif de signalement des exploitations en difficulté économique ou sociale qui communique avec la DDT(M), chargée de la coordination, dans le cadre de la sélection des exploitations contrôlées.
- Les services de l'État réalisent un bilan des contrôles dans 72% des cas. Le partage du contenu des bilans avec les exploitants ou leurs organisations n'est toutefois pas systématique.
 - Les chartes départementales ne sont en vigueur que dans un tiers des départements ; certains départements ont disposé, par le passé, d'une charte qui n'a pas été actualisée. Enfin, des démarches d'élaboration de charte régionale¹⁶ sont en cours dans certains territoires.
 - Concernant les modalités d'établissement des relevés de non-conformités sur place, comme y invitait la circulaire de 2015, la mission a pu constater une hétérogénéité des pratiques en fonction des corps de contrôle. Certains agriculteurs auditionnés par la mission ont déploré ne pas connaître l'ensemble des non-conformités qui sont constatées à l'issue du contrôle et ne les découvrir qu'a posteriori lors de la notification officielle de celles-ci.
 - Enfin, les pratiques en matière de préavis et de préparation des contrôles sont également variables d'un service de contrôle à l'autre. Beaucoup de services préviennent l'exploitant par téléphone de la programmation du contrôle et des documents à préparer à cette fin, mais certains autres ne le font pas toujours, invoquant les délais réglementaires réduits de préavis des contrôles, notamment en ce qui concerne les contrôles portant sur les animaux (à 48 heures).

¹⁵ Près de 60% des préfets de département et 80 % des SEA des DDT(M) ont répondu aux questionnaires de la mission, relatif à la coordination des contrôles dans les exploitations agricoles.

¹⁶ Par exemple, en région Centre-Val-de-Loire.

Tableau 1 : Bilan de l'application de la circulaire du Premier ministre du 31 juillet 2015

Contenu de la circulaire de 2015	Bilan de la mise en œuvre
1. Clarification et ciblage des points de contrôles	
Réalisation et actualisation régulière d'une cartographie des cours d'eau en distinguant ceux qui sont concernés par la conditionnalité de la PAC.	La cartographie n'est pas pleinement finalisée, donnant lieu, d'après les organisations professionnelles agricoles, à des erreurs sur zones de non traitement conduisant à une verbalisation de l'agriculteur.
Prise en compte des erreurs de cartographie par les parquets dans les suites données en cas d'infraction à la police de l'eau.	Pris en compte par les parquets.
Chaque fois que possible remplacer les contrôles sur place par des contrôles sur pièces. Remplacer tous les contrôles surfaciques de la PAC par la télédétection et certains contrôles sur place de la MSA.	Un effort de substitution par des contrôles sur pièce a été conduit notamment par la MSA et la mise en place du 3STR de la PAC permet de répondre à cet objectif.
Prise en compte de la certification environnementale dans les critères d'analyse de risque favorables (certifications Haute valeur environnementale (HVE) 2 et 3 permettent de supprimer contrôles « environnement », « santé productions végétales » et « BCAE » de la PAC)	Peu mis en œuvre par les services.
Coordination des contrôles confiée aux préfets de département couvrant l'ensemble des contrôles auxquels sont soumises les exploitations agricoles. Les services programmant leurs contrôles doivent prendre en compte l'historique et les prévisions de contrôles par exploitations pour le choix des exploitations à contrôler.	La coordination départementale des contrôles PAC est réalisée dans la plupart des départements à des degrés plus ou moins élevés d'intégration. Elle conduit à reprogrammer certains contrôles pour limiter la pression de contrôle par exploitation. Elle ne couvre pas l'ensemble du champ des contrôles dans les exploitations agricoles. La situation au regard de la pression de contrôle demeure variable en fonction de l'activité agricole, des conditions de l'exploitation (ex : ICHN), de l'ampleur des zones de télédétection...
2. Suite des contrôles	
Le MASA met en place un système d'avertissement conduisant à ne pas appliquer de réduction des aides PAC en cas de non-respect mineur si la remise en conformité intervient dans un délai fixé	N'est sans doute pas mise en œuvre par tous les services ni dans tous les domaines en raison notamment des contraintes juridiques réglementaires européennes.
Généralisation des protocoles préfet/parquet/OFB sur le traitement des procédures judiciaires et les échanges avec les polices spéciales de l'environnement.	Certains parquets ont produit des instructions de politique pénale en ce sens mais cette démarche n'est pas généralisée.

3. Organisation et coordination des contrôles	
Éviter les contrôles rapprochés sur une même entreprise par des services différents	Cet objectif est poursuivi dans le champ PAC à travers la mise en place d'une coordination départementale, mais ne peut être satisfait entièrement faute d'échanges suffisants d'informations et en l'absence d'outil généralisé d'aide à la coordination.
Organisation d'une réunion annuelle animée par le préfet de département en début de campagne de contrôle en présence des services réalisant les contrôles pour présenter à la profession agricole : - Les programmes de contrôles - Les éventuelles évolutions de la réglementation. - En fin de campagne, réaliser une réunion de bilan annuelle selon le même format portant sur : - Les difficultés rencontrées - Les améliorations à conduire.	Ces réunions n'ont pas lieu dans tous les départements et manquent parfois d'un accompagnement par les services de contrôle afin d'aider la profession agricole à améliorer sa connaissance de la réglementation et des points de contrôle.
Établissement d'une charte des contrôles en agriculture pour partager les bonnes pratiques entre profession agricole et corps de contrôle.	Les chartes départementales ne sont pas généralisées ou plus actualisées et sont parfois multiples en raison de démarches spécifiques à certains services ou organismes, par exemple la MSA.
À l'issue du contrôle remise systématique à l'agriculture, quelle que soit la réglementation contrôlée, d'un relevé des non-conformités	Cette pratique varie selon les services.
4. Information des agriculteurs	
Actions de formation organisées annuellement de façon concertée entre MASA, préfets, organisations professionnelles agricoles et chambres d'agriculture. Mobilisation des chambres d'agriculture sur la formation et l'accompagnement.	Les initiatives existent mais la mobilisation des chambres d'agriculture est variable selon les territoires.
Inciter à mettre en œuvre des démonstrations pédagogiques dans les exploitations volontaires sous forme d'ateliers collectifs et thématiques	Ces initiatives existent mais ne sont pas généralisées ni très fréquentes dans tous les territoires.

Source : Mission

1.3.2 Le travail des MISEN et des CODAF s'intéresse peu aux contrôles en matière agricole et est peu coordonné avec le pilotage des contrôles PAC

Il ressort du questionnaire adressé aux préfets et des déplacements effectués par la mission que les autres instances de coordination - missions interservices de l'eau et de la nature (MISEN) et comités opérationnels départementaux anti-fraude (CODAF) - ne ciblent pas spécifiquement les contrôles dans les exploitations agricoles cf. 1.5.4.

1.4 Les suites administratives des contrôles

Les suites données aux contrôles administratifs sont gérées différemment selon les contrôles et sont de deux natures :

- la révision du calcul des aides et les pénalités sur les aides perçues ;
- l'application de mesures au titre des différentes polices administratives spéciales.

1.4.1 Révision du calcul des aides et pénalités sur les aides perçues

Pour les contrôles PAC, les suites consistent en une révision du calcul des aides sur la base des éléments corrigés suite au contrôle (généralement de l'ordre de 1 à 3%) mais peuvent aller jusqu'au retrait complet de l'aide ou à une demande de remboursement, voire en plus, pour les cas de non-conformités les plus graves, une pénalité pouvant aller jusqu'au montant total de l'aide.

1.4.2 Mesures au titre des différentes polices administratives spéciales

Les contrôles de police administrative ont pour objet de vérifier le respect des règlements de police générale édictés par les différentes autorités administratives.

En cas de non-respect, l'agent de contrôle rédige un rapport faisant état de faits contraires aux prescriptions applicables. Dans certains domaines, l'agent établit un rapport faisant également état des points de conformité.

Les suites données aux différents actes administratifs de police sont soumises aux règles classiques du droit public (règle du contradictoire, voies de recours et délais).

Encadré n°3 : Les procédures de mise en œuvre des polices administratives dans le code de l'environnement

« Lorsqu'un agent chargé du contrôle établit à l'adresse de l'autorité administrative un rapport faisant état de faits contraires aux prescriptions applicables, il en remet une copie à l'intéressé qui peut faire part de ses observations à l'autorité administrative. » (Env. L.171-6)

« L'autorité administrative met l'intéressé en demeure de régulariser sa situation dans un délai qui ne peut excéder une durée d'un an. Elle peut ordonner le paiement d'une amende au plus égale à 45 000 €.

« Elle peut suspendre le fonctionnement des installations ou ouvrages, l'utilisation des objets et dispositifs ou la poursuite des travaux, opérations, activités ou aménagements.

« Elle peut édicter des mesures conservatoires aux frais de la personne mise en demeure.

« Elle peut :

« 1° Ordonner le paiement d'une astreinte journalière au plus égale à 4 500 € applicable à partir de la notification de la décision la fixant et jusqu'à satisfaction de ces mesures. Elle peut, en sus de l'astreinte, infliger une amende au plus égale à 45 000 €. L'amende et l'astreinte sont proportionnées à la gravité des manquements constatés et tiennent compte notamment de l'importance du trouble causé.

« 2° Obliger la personne mise en demeure à s'acquitter du paiement d'une somme correspondant au montant des travaux ou des opérations à réaliser.

« 3° Faire procéder d'office, en lieu et place de la personne mise en demeure et à ses frais, à l'exécution des mesures prescrites.

« S'il n'a pas été déféré à la mise en demeure à l'expiration du délai imparti l'autorité administrative ordonne la fermeture ou la suppression des installations ou ouvrages, la cessation de l'utilisation ou

la destruction des objets ou dispositifs, la cessation définitive des travaux, opérations, activités ou aménagements et la remise des lieux. » (Extraits de l'article Env. L.171-7)

À titre d'exemples :

- Pour les contrôles DGAL, les sanctions administratives sont des mises en demeure de faire, des suspensions et des retraits d'agrément sanitaire¹⁷ qui s'imposent à l'administré après une période laissée pour une phase contradictoire ;
- Pour la MSA, il s'agit de redressement comprenant éventuellement des pénalités financières mais également de remboursement de sommes non dues ;
- Pour la DGFIP, le paiement des sommes dues assorties d'une pénalité est prévu.

1.5 Une pénalisation limitée des infractions et non spécifique aux exploitants agricoles

En cas de constatation d'une infraction par un agent de contrôle, les suites judiciaires vont de l'amende forfaitaire pour les contraventions des quatre premières classes à la peine d'emprisonnement pour les délits les plus graves, en passant par la transaction pénale, les amendes et les peines alternatives, les poursuites devant le tribunal de police ou le tribunal correctionnel dans certains cas¹⁸.

1.5.1 Un faible nombre de saisines de la justice qui contraste avec le ressenti des exploitants agricoles

1.5.1.1 Les données recueillies par la mission montrent un faible taux de poursuites pénales à l'encontre des exploitants agricoles

Le secteur agricole est soumis à de nombreuses règles nationales et internationales. Elles concernent les politiques environnementale, sanitaire et de lutte contre la fraude, le droit du travail (emploi dissimulé, sécurité au travail) et de la protection sociale, le droit douanier (domaine viticole essentiellement) et le droit fiscal et ne sont que rarement spécifiques aux activités agricoles.

La mission a tenté de reconstituer la chaîne des affaires pénales concernant les agriculteurs depuis la recherche et la constatation des infractions jusqu'à leur traitement judiciaire.

À cette fin, elle a mobilisé plusieurs moyens complémentaires :

- Les données recueillies auprès de la Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG)¹⁹. Les résultats²⁰ de ces extractions donnent une tendance générale du traitement judiciaire des infractions, dont une partie, indéterminée, peut être imputable aux agriculteurs en raison de la nature de leur activité susceptible de générer les irrégularités constatées. La méthodologie figure en annexe 6²¹.
- Les données recueillies par échantillonnage²² auprès des juridictions permettent de disposer de données spécifiques aux exploitants agricoles.

¹⁷ Instruction technique DGAL/SDPRS/2024-204 29/03/2024 diffusion limitée.

¹⁸ Prévue en droit de l'environnement (Env. L173-12 III) comme en droit rural (Rur. L205-10) ou forestier (For. L161-24 & 25), la procédure de l'amende forfaitaire fait l'objet d'une utilisation variable selon les départements. Il en va de même de la procédure de transaction pénale.

¹⁹ La Direction des Affaires Criminelles et des Grâces (DACG) a identifié les codes d'infractions (NATAF et NATINF) pouvant être appliqués aux agriculteurs.

²⁰ La période étudiée pour l'ensemble des données est 2017 à 2022.

²¹ Note méthodologique environnement DACG.

²² La mission a envoyé deux questionnaires aux 164 tribunaux judiciaires et tribunaux de première instance pour obtenir des données locales. Les tribunaux du ressort de 11 cours d'appel ont répondu.

- Les données de l'OFB permettent de relever les suites données aux infractions dans le champ d'intervention de ses agents assermentés (cf. annexe 4).

De manière générale, même si les statistiques ne permettent pas d'identifier la qualité d'exploitant agricole de l'auteur de l'infraction, les informations recueillies permettent néanmoins de conclure que peu d'entre eux sont poursuivis pénalement dans le cadre de leur activité agricole.

Sur 11 cours d'appel ayant répondu aux questionnaires, il convient de relever que les juridictions de leur ressort, qui ont répondu, ont, pour l'ensemble des juridictions concernées, été saisies en moyenne de 5 procédures par an relatives à des exploitants agricoles, comportant 2 infractions en moyenne par dossier.

Les infractions retenues à l'encontre des exploitants agricoles sont liées au droit de l'environnement (40 %), à la protection de la santé animale et santé végétale (39 %), à l'activité agricole (26 %), au droit du travail (8 %), à la fraude (2 %) et au droit de la sécurité sociale/mutuelle (1 %)²³.

Tableau 2 : Part des infractions par domaine d'activité agricole²⁴

Domaine d'activité	Part des infractions
Élevage	39%
Agriculture maraîchère	30%
Agriculture céréalière	15%
Viticulture	6%
Autres	10%

Source : mission à partir des questionnaires adressés aux juridictions

Sur les trois dernières années, 3 370 procédures ont été diligentées par l'OFB à l'encontre des exploitants agricoles, dont 92 % concernaient des infractions constatées en flagrance et moins de 5 % l'ont été sur instruction des parquets²⁵.

Concernant les données recueillies sur les années 2021 à 2023, auprès de l'OFB, celui-ci a réalisé en moyenne 5 951 procédures judiciaires par an qui ont conduit à 3 748 procédures de timbre-amende, pour un total en moyenne de 12 034 faits délictuels et contraventionnels. Parmi ces procédures, 1 598 infractions en moyenne concernaient des exploitants agricoles, soit 13,27 % du total des infractions relevées.

Plus généralement, l'étude réalisée par la DACG²⁶ montre qu'au-delà du seul cas des exploitants agricoles, le taux de poursuites est bien plus faible²⁷ dans le domaine du droit pénal de l'environnement, soit 31,6 %, contre un taux de poursuites tous contentieux confondus de 59 % en 2022²⁸.

Les réponses apportées par les juridictions concernant les délais de traitement des infractions reprochées aux exploitants agricoles montrent que deux tiers des procédures sont traitées dans des délais inférieurs à un an.

²³ Source : questionnaires juridictions.

²⁴ Sur 170 procédures.

²⁵ Source : Tableaux données agriculteurs OFB (en annexe n°4)

²⁶ Cf. annexe n°6

²⁷ Pour un taux de poursuites tous contentieux confondus de 59% en 2022.

²⁸ Source : SG-SDSE SID/CASSIOPEE-Traitement DACG/PEPP

Tableau n° 3 : Délais de traitement des infractions reprochées aux exploitants agricoles

	Moins de 6 mois	De 6 à 12 mois	Plus de 12 mois
Part des infractions	26%	40%	34%

Source : questionnaire adressé aux juridictions

1.5.1.2 Ces données objectives contrastent avec le ressenti des exploitants agricoles

Au cours de ses déplacements et de ses auditions, la mission a pu relever que nombre d'exploitants agricoles partageaient la crainte d'être poursuivis à la suite des contrôles dont ils font l'objet, qu'ils soient programmés ou inopinés, et de devoir subir des sanctions pénales élevées notamment en matière environnementale.

La mission a également entendu que la profession agricole était soumise à des exigences environnementales croissantes de la part de la société, qu'illustrent notamment la hausse des conflits de voisinage²⁹ et l'importance du nombre de dénonciations ou de signalements relevés par les services de contrôle en matière de nuisances, notamment environnementales, et de bien-être animal.

Enfin, les exploitants agricoles ont exprimé le sentiment d'être plus sévèrement punis que d'autres justiciables et le souhait que la justice fasse mieux la différence entre les auteurs d'infraction. Si l'OFB a été le réceptacle de ces inquiétudes pendant la crise agricole, du fait, sans doute, de sa visibilité (seul corps de police environnemental en tenue), c'est plus généralement la crainte d'être traité comme des délinquants de droit commun qui a marqué les propos des exploitants auprès de la mission.

1.5.2 Ce contraste s'explique en partie par la structuration d'une réponse pénale plus efficace, notamment en matière environnementale

Les procédures judiciaires relatives au monde agricole s'inscrivent dans le contexte plus large d'un renforcement récent du droit pénal de l'environnement.

L'évolution du droit européen et national rappelée en annexe n°7 a permis de structurer la justice environnementale pour apporter une réponse efficace aux atteintes portées à l'environnement et mieux coordonner les services dans la lutte contre la fraude.

Encadré n°4 : Un cadre pénal européen en cours d'évolution

L'Europe s'est dotée d'un cadre pénal pour la protection de l'environnement³⁰, qui définit un ensemble d'infractions graves à l'encontre de l'environnement et impose aux États membres d'introduire des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives à l'encontre des auteurs d'infraction lorsque celle-ci est délibérée ou relève d'une négligence grave.

Afin de lutter contre l'augmentation des infractions et des crimes environnementaux, une nouvelle directive européenne a été adoptée le 27 février 2024, qui élargit la liste des infractions et des sanctions. Le devoir de prudence est introduit en droit positif. Les États membres ont deux ans pour transposer cette directive.

1.5.2.1 La structuration de la justice environnementale

Les volumes de procédures traitées ne justifient pas une politique pénale spécifique en matière agricole, le public agricole n'étant pas ciblé comme spécialement délinquant. En revanche, la

²⁹ Loi n° 2024-346 du 15 avril 2024 visant à adapter le droit de la responsabilité civile aux enjeux actuels

³⁰ Directive 2008/99 du 19 novembre 2008.

structuration de la justice en matière de lutte contre les atteintes à l'environnement a permis de définir une organisation et une politique pénale locale, qui, par nature, peut concerner des exploitants agricoles.

Cette organisation repose notamment sur :

- une véritable doctrine de réponse pénale en matière d'atteintes à l'environnement articulée autour des principes suivants :
 - recherche systématique de la remise en état, quelle que soit l'orientation procédurale;
 - poursuites systématiques en cas de dommage grave ou irréversible, d'obstacle aux fonctions des agents de contrôle ou de réitération ;
 - alternatives aux poursuites dans tous les autres cas, ou encore classement sans suite.
- la désignation de magistrats référents³¹ pour le contentieux de l'environnement dans les parquets, en insistant sur leur participation aux instances partenariales que sont les missions interservices de l'eau et de la nature (MISEN)³², où sont arrêtés conjointement les plans de contrôle en matière de protection de l'eau et de la nature.
- la mise en place d'une coordination étroite entre autorités judiciaires et administratives, pour la définition d'une politique pénale adaptée aux problématiques environnementales locales ;
- la création des pôles régionaux³³ spécialisés en matière d'atteintes à l'environnement (PRE) dans chaque cour d'appel tend à permettre une plus grande judicialisation des atteintes à l'environnement. Ces pôles ne sont compétents qu'en matière délictuelle³⁴, sauf pour ce qui est des infractions connexes, ce qui laisse de côté les nombreuses contraventions environnementales définies dans le code pénal ou les codes sectoriels applicables en la matière ;
- les effectifs des juridictions tendent à se renforcer par la professionnalisation des membres de l'équipe juridictionnelle (des juristes assistants ou assistants spécialisés en matière environnementale).

1.5.2.2 La coordination locale de la politique pénale en matière environnementale

Le décret n° 2023-876 du 13 septembre 2023 a institutionnalisé la mise en place au sein de chaque département de deux structures distinctes : la MISEN³⁵, présidée par le préfet, et le COLDEN, présidé par le procureur de la République, dont la vocation est de coordonner l'action des autorités administratives et judiciaires en s'inspirant du fonctionnement des comités opérationnels départementaux anti-fraude (CODAF). Les membres permanents de ces structures se rassemblent à l'occasion d'une réunion annuelle stratégique conjointe.

La circulaire du 6 octobre 2023³⁶ a défini les priorités de la politique pénale environnementale qui sont la remise en état et la prévention de la détérioration des milieux naturels, menée en concertation avec les préfets, pédagogique, adaptée aux enjeux environnementaux locaux. Ainsi, les procureurs de la République sont les interlocuteurs des préfets dans le cadre de l'élaboration et de

³¹ Déjà préconisée par la circulaire du 23 mai 2005.

³² La MISEN est une instance de planification qui prévoit les actions de contrôle dans le domaine des polices de l'eau et de la nature et organise les relations entre les services et établissements chargés de ces missions. Le procureur de la République en est membre associé pour la conduite de ces travaux.

³³ Vingt-deux pôles régionaux de l'environnement ont été créés.

³⁴ "Leur compétence matérielle est également limitée aux " affaires qui sont ou apparaîtraient complexes, en raison notamment de leur technicité, de l'importance du préjudice ou du ressort géographique sur lequel elles s'étendent."

³⁵ L'instruction du Gouvernement du 16 septembre 2023 relative à la coordination en matière de politique de l'eau et de la nature et de lutte contre les atteintes environnementales en détaille le fonctionnement aux côtés de celui des missions interservices de l'eau et de la nature (MISEN).

³⁶ CRIM 2023 – 16/G3.

la mise en œuvre des plans de contrôle interservices. De manière générale, tout ce qui peut être traité de manière administrative, avec des remises en état, l'est.

Aux termes du questionnaire diffusé par la mission auprès des juridictions, la MISEN s'est réunie dans chaque département en moyenne une fois par an au cours des trois dernières années. Le parquet a participé à ces réunions dans 94 % des cas.

Tableau n°4 : Dossiers d'exploitants agricoles ayant fait l'objet d'un examen en MISEN (par département)

	2021	2022	2023
Nombre de dossiers étudiés	39	38	34
dont Nombre de dossiers relatifs à des exploitants agricoles	2	14	17

Source : mission, questionnaire adressé aux juridictions

Les poursuites pénales engagées à la suite de ces contrôles ont été quasi inexistantes, soit une par an, en moyenne, les alternatives aux poursuites étant privilégiées³⁷.

L'institutionnalisation du COLDEN, structure à vocation judiciaire, a été pensée afin de permettre aux différentes instances traitant de la matière environnementale de coordonner leurs actions au sein du département, de recourir grâce aux échanges d'informations réalisés, à la régulation judiciaire pour les comportements les plus attentatoires à l'environnement, et de structurer le contentieux pénal environnemental.

Préalablement créées dans un certain nombre de ressorts sous d'autres dénominations, ces instances ont vocation à recenser les problématiques environnementales propres à un territoire et à définir les réponses à y apporter – en orientant, en accompagnant et en structurant l'action des services d'enquête en conséquence.

Il ressort du questionnaire que 68 %³⁸ des COLDEN ont été mis en place dont la moitié se sont réunis une fois depuis septembre 2023.

Tableau n°5 : dossiers d'exploitants agricoles ayant fait l'objet d'un examen en COLDEN³⁹ (par département)

	2021	2022	2023
Nombre de dossiers étudiés	4	6	7
dont nombre de dossiers relatifs à des exploitants agricoles	3	4	2

Source : mission, questionnaire adressé aux juridictions

Les poursuites pénales engagées à la suite de ces contrôles ont été en moyenne de 2 par an et par département, sur l'ensemble des dossiers.

Compte tenu de l'institution récente des COLDEN, il n'est pas étonnant que la réunion d'articulation MISEN/COLDEN se soit tenue dans 22 % des ressorts⁴⁰ seulement. Cette instance de pilotage est coprésidée par le préfet et le procureur de la République (ou les procureurs s'il y en a plusieurs dans le département). La mission a pu constater qu'une dynamique était en train de se créer.

En dehors de ces instances, des réunions spécifiques au monde agricole ont été organisées en présence des parquets ou à leur initiative dans 17 % des cas seulement. Cela s'explique par le très faible volume de saisines des parquets en matière d'infractions touchant le monde agricole.

³⁷ À titre d'exemple, à Rouen, les alternatives aux poursuites ont été privilégiées, sous la forme d'une composition pénale, accompagnée d'un stage de sensibilisation aux atteintes à l'environnement.

³⁸ Sur un taux de réponse de 72 %.

³⁹ Avant septembre 2023, ces instances existaient dans certains départements mais n'étaient pas institutionnalisées.

⁴⁰ Source : questionnaire Sphinx auprès des juridictions.

1.5.2.3 Le renforcement de la coordination des contrôles liés à la lutte contre la fraude

Une partie marginale des contrôles coordonnés opérés dans les exploitations agricoles intervient également dans le cadre du CODAF⁴¹.

Les CODAF réunissent sous la co-présidence du préfet de département et du procureur de la République, les services de l'État (police, gendarmerie, administrations préfectorale, fiscale, douanière et du travail) et les organismes locaux de protection sociale (Pôle emploi, URSSAF, caisses d'allocations familiales, d'assurance maladie et de retraite, le régime social des indépendants (RSI), la MSA), tous chargés de la mission de lutte contre le travail illégal⁴², afin d'apporter une réponse globale et concertée aux phénomènes de fraude, qu'ils concernent les prélèvements obligatoires, les prestations sociales ou le non-respect des dispositions du code du travail.

Les autres domaines d'infractions, tels que le droit pénal du travail (accidents, fraude à l'emploi), les fraudes à la PAC, les fraudes à la MSA, les fraudes en matière de droit douanier et de droit fiscal ne font pas non plus l'objet d'une politique pénale spécifique aux agriculteurs. Il ressort des éléments soumis à la mission que les exploitants agricoles sont très peu contrôlés dans ces domaines et même moins que le reste de la population, et que les poursuites sont rares cf. annexe n°7.

⁴¹ Décret n° 2020-872 du 15 juillet 2020 relatif à la coordination interministérielle en matière de lutte contre la fraude et à la création d'une mission interministérielle de coordination anti-fraude.

⁴² En application de l'article L. 8271-1-2 du code du travail.

2 ALLEGER LA PRESSION LIEE AUX CONTROLES ET RENFORCER LEUR ACCEPTATION PAR LE MONDE AGRICOLE.

2.1 Fixer le nouveau cadre des modalités de contrôles dans les exploitations agricoles

2.1.1 Ajuster les orientations nationales de contrôle pour une meilleure articulation entre les services

2.1.1.1 Cadre général

La mission constate que la définition des orientations nationales de contrôle dans les exploitations agricoles se fait actuellement sans véritables échanges entre directions d'administration centrale et sans intégrer dans ces orientations l'existence d'une coordination départementale des contrôles telle qu'instituée par la circulaire du 31 juillet 2015 (cf. 2.1.2.1).

Ces orientations nationales et les instructions qui les accompagnent, offrent un cadrage nécessaire aux services pour disposer des cibles de contrôle prioritaires du point de vue de la politique publique définie nationalement et mettent également des outils à la disposition des services pour améliorer leurs pratiques, mais devraient laisser plus de place à la définition d'objectifs locaux.

La mission note néanmoins le récent travail interministériel qui a débouché sur l'instruction du Gouvernement du 2 janvier 2024⁴³ relative à la stratégie des contrôles en matière de police de l'eau et de la nature.

2.1.1.2 Un cadre européen renforcé par le droit national

Le code rural et de la pêche maritime constitue le cadre national pour l'organisation et la mise en œuvre de la PAC⁴⁴. Ainsi, par exemple, la définition des taux de contrôle dans le champ de la PAC devrait être modulée à l'échelle départementale pour tenir compte du contexte local.

En matière de PAC, la mission retient de ses échanges avec la Commission européenne que la nouvelle programmation de la PAC confie aux États membres la responsabilité de définir leur système de contrôle en fonction d'une analyse de risque dans le cadre d'une subsidiarité renforcée (cf. annexe n°5). Cette évolution offre notamment l'opportunité d'assouplir les modalités de définition des taux de contrôle, à l'exception de ceux liés à la conditionnalité, actuellement définis par voie réglementaire dans le code rural et de la pêche maritime. Ils pourraient être modulés à la hausse ou à la baisse afin de répondre à certaines réalités locales dans le cadre de la régulation départementale réalisée sous l'autorité du préfet (cf. 2.1.2.).

La régulation devra permettre de garantir, par d'autres moyens que le seul volume de contrôles, l'efficacité du dispositif national de contrôle attendue des instances européennes, celui-ci étant soumis à un contrôle de performance par les auditeurs de la Commission européenne.

De même, la réglementation européenne offre la possibilité d'assouplir les délais de préavis actuellement fixés entre 48 heures (contrôles animaux) et 15 jours (contrôles surfaciques) par le code rural et de la pêche maritime.

La stratégie nationale française définie dans le plan stratégique national (PSN) déclinant la PAC doit en tenir compte.

Il est également nécessaire de permettre une adaptation locale, par le préfet, des modalités du contrôle par exemple en ce qui concerne les calendriers de type calendrier de semis des couverts

⁴³ <https://www.legifrance.gouv.fr/circulaire/id/45507?page=1&pageSize=25&query=TREL>

⁴⁴ Chapitre IV, titre Ier, Livre VI de la partie réglementaire du code rural et de la pêche maritime.

dans le cadre de la PAC⁴⁵. Des régimes dérogatoires existent d'ores et déjà pour tenir compte des aléas naturels ; toutefois, une définition de ces échéances au plus près du terrain à l'issue d'un échange du préfet avec la profession agricole allégerait sans doute la charge administrative liée à ces demandes de dérogation.

2.1.1.3 Prévoir des contrôles à blanc⁴⁶ lors de l'instauration de nouvelles réglementations

Enfin, la mise en application de nouvelles réglementations doit s'accompagner d'un dispositif de contrôles à blanc pour les premières exploitations contrôlées dans le cadre de la régulation départementale (cf 2.1.2.) permettant aux exploitants de s'approprier la nouvelle législation, et aux administrations chargées des contrôles d'adapter leur grille d'évaluation à la réalité des contraintes agricoles. Pour que le résultat de ces contrôles bénéficie au plus grand nombre, une communication locale anonymisée devra être organisée par la DDT(M) et la chambre d'agriculture.

Par ailleurs, la mission estime qu'une réflexion mérite d'être menée sur l'opportunité de permettre les contrôles à blanc pour les exploitants nouvellement installés.

2.1.2 De la coordination à la régulation des contrôles

2.1.2.1 Limiter la pression de contrôle sur une même exploitation agricole

L'objectif fixé par la lettre de mission s'inscrit dans la continuité de la circulaire du 31 juillet 2015 qui visait expressément à limiter la pression de contrôle sur place par exploitation agricole et de l'instruction du 2 janvier 2024 visant la maîtrise de la pression de contrôle en matière de police de l'eau et de la nature⁴⁷. Afin de faire baisser cette pression de contrôle, la mission s'est interrogée sur les modalités de mise en œuvre d'une telle harmonisation de la programmation de leurs contrôles par les différents services impliqués.

Concernant le champ d'application d'un éventuel contrôle administratif annuel unique par exploitation, la mission considère que ne peuvent être pris en compte dans cet objectif que :

- les contrôles administratifs programmables qui nécessitent de se déplacer sur le terrain (qu'ils soient inopinés ou annoncés) ;

à l'exception :

- des contrôles opérés à la suite d'un signalement ou d'un accident du travail, des contrôles s'inscrivant dans le cadre de la mission de surveillance environnementale générale des inspecteurs de l'environnement, des contrôles opérés à l'initiative de l'autorité judiciaire ;
- des vérifications opérées dans le cadre d'une mise en demeure de remise en état ou de non-conformité (contrôle des suites) ;
- des contrôles annuels récurrents imposés par la réglementation, notamment en matière sanitaire ;
- de la filière viticole⁴⁸ ;

⁴⁵ Arrêté du 25 avril 2023 modifiant l'arrêté du 14 mars 2023 relatif aux bonnes conditions agricoles et environnementales.

⁴⁶ La mission définit le contrôle à blanc comme un contrôle individuel qui se déroule en situation réelle sur une exploitation agricole et ne donne aucune suite administrative.

⁴⁷ I.5 de l'instruction du Gouvernement 2 janvier 2024 relative à la stratégie des contrôles en matière de police de l'eau et de la nature (SNCPEN).

⁴⁸ Dans le cadre des instances de coopération locale réunissant la DGDDI, la DGCCRF, l'INAO et FranceAgrimer ("comités régionaux de coordination" en application du protocole de coopération pour les contrôles dans le secteur vitivinicole du 11 décembre 2012), les services territoriaux ont la possibilité de mutualiser les programmations de contrôle pour la filière vitivinicole de manière à éviter une double intervention auprès des mêmes exploitations et de rationaliser leur action de

- et des vérifications liées au versement des aides à l'investissement et à installation, qui relèvent désormais de la compétence des régions, qui n'ont pas encore mis en place leur dispositif de contrôle.

La mission considère également que ce contrôle unique devrait s'apprécier à l'échelle de l'exploitation agricole et non de l'exploitant. Si l'exploitant possède plusieurs sociétés exploitantes, quelles que soient leurs formes juridiques, chaque entité sera considérée comme une exploitation distincte.

Le contrôle de certains aspects réglementaires peut nécessiter plusieurs passages. Une réduction du nombre de passages, en sus de la régulation du nombre de contrôles, impliquerait d'accepter le risque de valider un contrôle sur une base incomplète. S'agissant des contrôles de la PAC, sa mise en œuvre ne peut être décidée sans avoir préalablement évalué le risque d'apurement.

Il ressort des échanges avec les organisations professionnelles agricoles et les services de contrôle de l'État, les éléments suivants :

- La réalisation de contrôles conjoints (option A) réalisés simultanément par plusieurs services de contrôle est susceptible d'accroître la pression ressentie par l'exploitant lors du contrôle. En effet, elle contraint celui-ci à ne pas pouvoir accompagner les contrôleurs sur l'ensemble des points de contrôle. Les DDPP, d'ores et déjà conduites à réaliser plusieurs contrôles simultanés sur une exploitation agricole, ont indiqué à la mission qu'elles réalisaient de ce fait ces contrôles l'un après l'autre, ce qui allonge leur durée. En outre, cela conduit l'exploitant à préparer un dossier documentaire encore plus volumineux que lorsque ces contrôles sont menés de façon non coordonnée.
- La réalisation de plusieurs contrôles relevant de thématiques différentes par un même agent n'est pas non plus adaptée. Au-delà de l'impact sur l'organisation des services de l'État relevant de ministères différents, les différents contrôles sont d'autant moins pédagogiques quand ils ne sont pas réalisés par des agents experts du domaine qu'ils contrôlent. C'est d'ailleurs un des arguments avancés contre les modalités de réalisation des contrôles relevant de cahiers des charges, réalisés par des auditeurs non spécialistes du monde agricole et souvent jugés « déshumanisés ». La capacité de l'agent contrôleur à apprécier la situation en fonction du contexte et à prendre du recul dans sa vérification des points de contrôles nécessite une expérience professionnelle et une formation aux enjeux spécifiques contrôlés (contrôle animal, végétal, environnemental ...).
- La diminution du nombre global de contrôles (option B) n'est pas un impératif pour réduire la pression de contrôle, elle ferait en outre peser un risque sur le dispositif de contrôle global de la France auditée régulièrement par la Commission européenne dans le cadre des contrôles de « reperformance » (cf. supra) pouvant donner lieu, le cas échéant, à des corrections financières. La diminution de la pression de contrôle passe plutôt par leur meilleure répartition entre les exploitations, susceptible d'augmenter le nombre d'exploitations contrôlées annuellement et une fréquence pluriannuelle accrue de contrôle. La mission a en effet pu constater que les exploitations contrôlées plusieurs fois par an étaient rares et il a été indiqué à la mission qu'elles l'étaient plus fréquemment lorsque l'exploitation exerçait plusieurs activités ou comportait un atelier de transformation et/ou de la vente directe. En revanche, de nombreuses exploitations ne sont pas contrôlées pendant plusieurs années.
- Le développement des moyens de télédétection (option C) pour réduire les contrôles sur place est également une piste à approfondir mais il n'est sans doute pas suffisant pour répondre à l'objectif du contrôle annuel unique. En outre, il est susceptible d'être mal vécu par les agriculteurs. La mise en place du nouveau dispositif de télédétection de la PAC, le 3STR, ne s'est pas faite sans difficulté et a induit une visibilité plus forte des étapes de vérification réalisées par

contrôle relative aux taux prescrits par l'article 31 du R(UE) n°2018/274 en considération de la volumétrie des contrôles réalisée par les autres organismes.

l'administration à distance, donnant aux exploitants agricoles le sentiment d'être sous surveillance permanente (cf. annexe n°5).

- Par conséquent, la mission préconise la mise en place d'une régulation départementale sous l'autorité du préfet (option D) de façon à améliorer le ciblage des contrôles et éviter leur accumulation, sauf facteur de risque majeur, sur les mêmes exploitations. L'exercice de la régulation départementale peut aussi avoir pour effet de maintenir voire d'accentuer la pression de contrôle si la situation le justifie.

Par ailleurs, le contrôle de la filière viticole présente des enjeux différents et des modalités particulières par rapport aux autres productions agricoles. D'une part, les DRDDI interviennent dans ce domaine étant garante de la fiabilité du Casier Viticole Informatisé (CVI). Elles doivent pour cela organiser des contrôles parcellaires⁴⁹. D'autre part, FAM doit aussi intervenir pour la certification du matériel de multiplication de la vigne et pour les mesures de restructuration de la filière avec une obligation de contrôle de 100% des parcelles. Les modalités de mesures des surfaces ne sont pas harmonisées, et leur technicité ne permettent pas de réaliser un contrôle à double fin, imposant de fait des interventions multiples dans ce secteur.

Tableau n°6 : Avantages comparés des différentes modalités du contrôle unique du point de vue des exploitants agricoles

Options	Charge administrative	Caractère anxiogène	Équité de la répartition des contrôles entre exploitations
Contrôles conjoints des différents services de contrôle (A)			Sans objet
Diminution du nombre global des contrôles (B)			
Développement maximal des contrôles à distance (C)			
Meilleure répartition des contrôles dans le cadre d'une programmation régulée au niveau départemental sous l'autorité du préfet (D)			

Source : mission

Tableau n°7 : avantages comparés des différentes modalités du contrôle unique du point de vue de l'administration

Options	Simplicité d'organisation à terme	Garantie du respect des réglementations	Équité de la répartition des contrôles entre exploitations
Contrôles conjoints des différents services de contrôle (A)			
Diminution du nombre global des contrôles (B)			
Développement maximal des contrôles à distance (C)			
Meilleure répartition des contrôles dans le cadre d'une programmation régulée au niveau départemental sous l'autorité du préfet (D)			

Source : mission

⁴⁹ Règlement européen délégué n°2018/273 et le règlement d'exécution n°2018/274

2.1.2.2 Les conditions de réussite de la régulation départementale afin de tendre vers un contrôle administratif annuel unique par exploitation au maximum

La mise en place d'une régulation départementale suppose une mise en commun des informations détenues par les administrations chargées d'opérer les contrôles dans les exploitations agricoles, qu'ils soient spécifiques à l'agriculture (contrôles opérés par l'ASP, les DRAAF, les DDT(M) et les DDPP) ou couvrent des champs de droit commun (environnement, droit du travail, fiscalité, cotisations et prestations sociales) et la possibilité d'arbitrer entre les programmations de contrôles de façon à prioriser certaines cibles et à reprogrammer certains contrôles dans une autre exploitation agricole.

Cette régulation suppose d'anticiper les programmations très en amont de la réalisation des contrôles afin de disposer simultanément des listes d'exploitations à contrôler, elle passe le cas échéant par une révision des calendriers d'élaboration des instructions de contrôle par les administrations centrales afin de rendre possible cette coordination. Pour autant, la mise en œuvre détaillée de la programmation peut aussi se faire au fil de l'eau.

La mise en place d'une régulation départementale suppose donc de formaliser les objectifs prioritaires de contrôle définis au niveau départemental. Ceux-ci peuvent être thématiques ou liés à l'exposition à un risque spécifique de non-conformité. Ces objectifs doivent permettre au préfet de prioriser certains contrôles à réaliser dans l'année et à en différer d'autres prévus au sein d'une même exploitation dans le respect des obligations nationales et européennes.

La mission propose que ces objectifs départementaux prioritaires de contrôle dans les exploitations agricoles puissent être formalisés dans le cadre d'un plan départemental de contrôle, communiqué à la chambre d'agriculture en vue d'améliorer l'information de la profession agricole sur les contrôles à venir. Il constituerait en quelque sorte le volet agricole du plan de contrôle d'ores et déjà adopté en MISEN.

Les modalités du contrôle doivent également être partagées par l'ensemble des acteurs participant aux contrôles, qu'ils soient administratifs ou judiciaires. La présentation du plan départemental de contrôle devrait, de l'avis de la mission, faire l'objet d'une présentation lors de la réunion annuelle conjointe entre le comité de lutte contre la violence environnementale (COLDEN) et la mission interservices de l'eau et de la nature (MISEN)⁵⁰, coprésidée par le préfet et le ou les procureurs de la République territorialement compétents. Elle permettrait notamment de porter à la connaissance de l'autorité judiciaire les objectifs prioritaires et modalités de fonctionnement de la régulation départementale⁵¹.

Recommandation n°1 : Formaliser un plan départemental de contrôle dans les exploitations agricoles, élaboré sous l'autorité du préfet par l'ensemble des services chargés des contrôles administratifs. Le communiquer à la chambre d'agriculture et le présenter pour information lors de la réunion annuelle COLDEN-MISEN.

La mission a pu constater que la coordination actuelle n'était pas toujours opérante et la plupart du temps limitée au champ de la PAC contrairement au champ de la circulaire du 31 juillet 2015 qui visait l'ensemble des contrôles en agriculture. Pour mettre en œuvre une limitation du nombre de contrôles administratifs effectués dans chaque exploitation agricole, il est nécessaire de :

⁵⁰ article 3 du décret n° 2023-876 du 13 septembre 2023 relatif à la coordination en matière de politique de l'eau et de la nature et de lutte contre les atteintes environnementales.

⁵¹ L'instruction du Gouvernement du 16 septembre 2023 relative à la coordination en matière de politique de l'eau et de la nature et de lutte contre les atteintes environnementales précise que cette réunion est l'occasion de présenter le programme de contrôle de la MISEN. Cette présentation, quoiqu'indépendante de la politique pénale locale, constituerait un utile complément à cette présentation sur le volet des contrôles administratifs.

- renforcer la portée de la coordination départementale opérée par le préfet pour pouvoir déprogrammer certains contrôles en vue de respecter cet objectif de réduction de la pression de contrôle par exploitation ;
- conforter les DDT(M) dans la maîtrise d'œuvre de cette régulation élargie et officialiser la fonction de coordonnateur départemental ;
- étendre le champ de la régulation à l'ensemble des contrôles concernés par la mise en place de cette réduction de la pression de contrôle ;
- faire contribuer l'ensemble des administrations au partage des informations relatives aux contrôles dans les exploitations, y compris lorsque ces contrôles ne sont pas soumis à régulation préfectorale, en vue d'enrichir les informations à la disposition de la régulation départementale⁵²;
- permettre un meilleur travail en commun entre les services lors de la préparation des contrôles individuels pour partager l'information sur l'exploitations contrôlées et éviter de redemander des informations déjà connues de l'administration ;
- prendre en compte, dans le cadre de la définition des instructions nationales de contrôle par les administrations centrales des ministères chargés de l'agriculture, de l'environnement et de l'économie ainsi que de leurs opérateurs, l'existence de cette régulation locale pour lui laisser des marges de manœuvre. Une définition trop précise des objectifs de contrôle au niveau national ou, en ce qui concerne l'Agence de services et de paiement, l'édiction au niveau national des listes des exploitations à contrôler, contraint excessivement la régulation départementale.

Dans une optique de bonne connaissance du fonctionnement de cette régulation départementale par le monde agricole, la mission préconise de la formaliser dans une convention conclue entre le préfet de département et la chambre d'agriculture de façon à mettre en place un accompagnement efficace par cette chambre consulaire. La mission a pu constater que le rôle des chambres d'agriculture en matière d'accompagnement des exploitants aux contrôles était variable selon les départements et réalisé la plupart du temps sous la forme d'une prestation payante, alors même que leur statut d'établissement public justifie leur implication dans le dialogue entre services de l'État et les exploitants agricoles.

Par ailleurs, une charte de bonnes pratiques partagée par l'ensemble des administrations incluses dans la régulation départementale doit permettre de renforcer les bonnes pratiques en matière de déroulement des contrôles en rappelant les droits et obligations des contrôleurs et des contrôlés. Une communication régulière sur cette charte devrait être mise en œuvre dans chaque département, celle-ci pouvant être notifiée en même temps que l'annonce du contrôle ainsi que le pratiquent d'ores et déjà certaines administrations telle que la mutualité sociale agricole (MSA).

Encadré n° 5 : contenu des chartes départementales des contrôles dans les exploitations agricoles

La mission a pu constater que les chartes départementales des contrôles mises en place sur le fondement de l'annexe à la circulaire de juillet 2015 étaient peu connues du monde agricole, rarement actualisées et peu personnalisées en fonction des enjeux locaux.

La mise en œuvre de chartes départementales doit permettre de rappeler la légitimité des contrôles et définir les engagements réciproques :

⁵² Message du directeur général du travail du 8 février 2024 aux DREETS : « Rien ne s'oppose à ce que le système d'inspection du travail s'inscrive dans le cadre d'un processus d'échange et de programmation des contrôles. Échanger des informations sur les contrôles envisagés, notamment les campagnes collectives, avec les autres services de l'État, mais également les organisations professionnelles concernées est, au contraire, un levier pertinent pour renforcer l'efficacité de notre action, dès lors que ces échanges n'ont ni pour objet, ni pour effet de limiter la capacité d'action de l'inspection du travail qui doit pouvoir intervenir si nécessaire, y compris sans programmation préalable, pour effectuer des constats, notamment en cas d'accident du travail grave et mortel, et ce conformément aux conventions internationales du travail qui encadrent l'exercice des missions de l'inspection du travail. »

*Les engagements de l'administration en matière de contrôle : délais de préavis, conditions de reprogrammation d'une visite de contrôle, formalisation des demandes documentaires, déroulé-type du contrôle, relevé des non-conformités sur place, modalités de formalisation postérieurement à la visite etc.

*Les obligations du contrôlé : faire preuve de courtoisie et de respect mutuel, accepter le contrôle, faciliter le bon déroulement (l'accès aux données et pièces justificatives, contention des animaux...), etc.

*L'accompagnement du contrôlé : droit à l'accompagnement par un tiers de confiance, désignation d'un référent pour échanger avec l'administration à la suite du contrôle, dispositif de médiation avec les agriculteurs, modalités de communication en cas de difficulté etc.

*Les chartes peuvent organiser une modalité de médiation en cas de difficulté et d'accompagnement au contrôle (en amont, pendant et suite au contrôle), et identifier les ressources mobilisables.

Un des enjeux de ce conventionnement avec la chambre d'agriculture est également la connaissance des contrôles concernés par la régulation. Comme indiqué ci-avant, certains contrôles échapperont nécessairement, par leur nature, à celle-ci. Afin de prévenir toute défiance du monde agricole, il est important que le champ de ce document soit clair à l'esprit de chacun et afin de prévenir les incidents lors de contrôles situés en dehors du domaine de la régulation.

Ce conventionnement définira les mesures d'accompagnement que la chambre d'agriculture mettra en œuvre au bénéfice de l'ensemble des exploitants agricoles.

Le conventionnement ne doit toutefois pas avoir pour objet de partager la responsabilité de la régulation des contrôles avec la chambre d'agriculture.

Recommandation n°2 : Élaborer dans chaque département une convention entre le préfet et la chambre d'agriculture relative aux modalités de la régulation départementale des contrôles administratifs et, en annexe de celle-ci, une charte de bonnes pratiques en matière de contrôles, commune à l'ensemble des administrations chargées des contrôles, et portée à la connaissance de l'exploitant en même temps que la notification du contrôle.

Pour garantir le fonctionnement opérationnel de cette régulation départementale, les DDT doivent être dotées d'un outil informatique permettant :

- le partage d'informations sur l'existence des contrôles réalisés et programmés exploitation par exploitation ;
- l'identification des exploitations sensibles ou à risques ;
- une fonctionnalité d'aide à la décision détectant les cas de multiple programmation portant sur une même exploitation agricole.

La mission a pu relever que l'ensemble des services de contrôle, y compris ceux dont la participation à la régulation départementale était envisagée à titre informatif, étaient prêts à partager leurs informations le cas échéant postérieurement à la réalisation des contrôles. Cet outil apporterait également une amélioration dans la sécurisation des interventions des agents de contrôle.

Certains départements (cf. annexe n°9) ont pu d'ores et déjà mettre en place des outils locaux de coordination. La mission n'en a pas expertisé les avantages comparés ni la valeur ajoutée qu'apporterait une solution nationale par rapport aux outils informatiques développés au niveau local.

L'outil choisi devra toutefois être mis en œuvre en veillant à limiter la charge administrative liée aux éventuelles doubles saisies pour assurer qu'il soit correctement renseigné. En outre, sa mise en

œuvre, s'agissant de l'établissement d'une base de données comportant des données personnelles individuelles, doit respecter les règles relatives au règlement général sur la protection des données (RGPD).

Recommandation n°3 : Doter rapidement cette régulation départementale d'un outil opérationnel conforme au RGPD qui permette de mettre en lisibilité, pour l'ensemble des services de contrôle, toutes les prévisions de contrôles, tous les contrôles réalisés, les « exploitations sensibles ou à risques », et de fournir une aide à la décision pour la programmation individuelle des contrôles.

Dans le cadre d'instructions nationales laissant une marge de manœuvre à l'organisation d'une régulation départementale, la mission estime que le pouvoir de dérogation des préfets pourrait trouver à s'appliquer pour expérimenter certaines initiatives susceptibles d'améliorer l'acceptabilité des contrôles, notamment en ce qui concerne la prolongation des délais de préavis des contrôles aux exploitants, dans le respect des règles communautaires, l'adaptation du calendrier des contrôles aux contraintes de production (par exemple certaines périodes de récolte ou de mises bas).

Encadré n°6 : Le pouvoir de dérogation des préfets en matière d'environnement et d'agriculture

En application du décret n° 2020-412 du 8 avril 2020 relatif au droit de dérogation reconnu au préfet, « le préfet de département peut déroger à des normes arrêtées par l'administration de l'État pour prendre des décisions non réglementaires relevant de sa compétence dans les matières suivantes (...) 3°) Environnement, agriculture et forêts ».

La dérogation doit être justifiée par un motif d'intérêt général et l'existence de circonstances locales, avoir pour effet d'alléger les démarches administratives, de réduire les délais de procédure ou de favoriser l'accès aux aides publiques, être compatible avec les engagements européens et internationaux de la France et ne doit pas porter atteinte aux intérêts de la défense ou à la sécurité des personnes et des biens, ni une atteinte disproportionnée aux objectifs poursuivis par les dispositions auxquelles il est dérogé.

Ces dispositions n'imposent pas que la norme à laquelle il est dérogé soit identifiée à l'avance comme étant adaptable, ce qui offre un champ d'initiative important au préfet.

Dans le cas des modalités des contrôles dans les exploitations agricoles, il devra être vérifié :

*que la norme à laquelle il est dérogé est bien de niveau réglementaire ;

*que la sécurité des biens et des personnes demeure garantie en dépit des modalités dérogatoires de contrôle mises en œuvre localement.

2.1.2.3 Modalités de mise en œuvre de cette régulation départementale

L'expérience de la circulaire de 2015 montre que la pérennité d'un dispositif mis en œuvre uniquement par circulaire est incertaine et requiert d'être régulièrement rappelée. La mission préconise pour cette raison de mettre en œuvre la régulation départementale par voie de décret, codifié dans le code rural et de la pêche maritime, complété par une circulaire pour les mesures qui n'en relèvent pas ; ceci permettra de pérenniser la mise en œuvre de ces dispositions et de leur donner une meilleure force juridique.

Tableau n°8 : contenu à prévoir dans le décret en vue d'instituer une régulation départementale des contrôles dans les exploitations agricoles

1. Champ de la régulation départementale des contrôles
Bien préciser les contrôles qui doivent être intégrés à la régulation départementale et ceux qui n'en font pas partie cf 2.1.2.1.
Faire contribuer l'ensemble des administrations au partage des informations relatives aux contrôles dans les exploitations, y compris lorsque ces contrôles ne sont pas soumis à régulation, en vue d'enrichir les informations à la disposition de la régulation départementale notamment les administrations fiscales, l'inspection du travail et la mutualité sociale agricole.
2. Objet de la régulation départementale des contrôles
Formuler l'objectif d'un contrôle administratif annuel par exploitation au maximum.
Renforcer la sécurité des interventions des agents chargés des contrôles par un meilleur partage d'information sur les situations à risques et les exploitants en difficulté.
3. Organisation de la régulation départementale
Définir, sous l'autorité du préfet, un plan départemental de contrôle dans les exploitations agricoles, communiqué à la chambre d'agriculture et présenté lors de la réunion annuelle conjointe entre COLDEN et MISEN.
Recourir à un outil informatique d'aide à la régulation et au partage d'informations entre les services.
Conventionner avec la chambre d'agriculture sur les modalités de cette régulation et lui adjoindre une charte de bonnes pratiques en matière de contrôles dans les exploitations agricoles partagée par l'ensemble des services.
4. Laisser une marge de manœuvre à l'initiative locale pour adapter le dispositif de contrôle au contexte départemental
Demander dans le cadre de la définition des instructions nationales de contrôle par les administrations centrales des ministères chargés de l'agriculture et de l'environnement ainsi que de leurs opérateurs que soit prise en compte l'existence d'une régulation départementale des contrôles.
Rappeler aux préfets que leur pouvoir de dérogation est applicable au champ de l'agriculture et de l'environnement à condition que la norme à laquelle il est dérogé soit bien de niveau réglementaire et que la sécurité des biens et des personnes demeure garantie.
5. Rappeler les bonnes pratiques valorisées par la circulaire de 2015 qui demeurent d'actualité pour renforcer l'information à l'égard du monde agricole.
Organisation d'une réunion annuelle animée par le préfet de département en début de campagne de contrôle en présence des services réalisant les contrôles pour présenter à la profession agricole :
- Les programmes de contrôles - Les éventuelles évolutions de la réglementation. -
En fin de campagne, réaliser une réunion de bilan annuelle selon le même format portant sur :
- Les difficultés rencontrées
Actions de formation organisées annuellement de façon concertée entre MASA, préfets, organisations professionnelles agricoles et chambres d'agriculture. Mobilisation des chambres d'agriculture sur l'information législative et réglementaire, la formation et l'accompagnement.

À l'issue du contrôle remise systématique à l'agriculteur⁵³, quelle que soit la réglementation contrôlée, d'un relevé des non-conformités.

Inciter à mettre en œuvre des démonstrations pédagogiques dans les exploitations volontaires sous forme d'ateliers collectifs et thématiques

Source : mission

Toutefois, l'extension de la régulation nécessiterait une mesure législative pour le partage d'informations, dès lors qu'elles ont un caractère confidentiel.

2.2 Les mesures pour favoriser le rétablissement de la confiance dans l'administration.

2.2.1 Quelques mesures réglementaires phares susceptibles de renforcer la confiance dans l'administration

La mission a pu au cours de ses déplacements identifier quelques « irritants » unanimement partagés, auxquels une réponse technique rapide est très attendue du monde agricole et susceptible de renforcer sa confiance dans l'administration.

- Prolonger les délais de préavis des contrôles administratifs agricoles (hors contrôles inopinés et délais imposés par la réglementation communautaire) pour les porter à un minimum de 8 jours ouvrés. Cette mesure nécessite une modification de la partie réglementaire du code rural et de la pêche mais n'est pas encadrée au niveau européen.
- Élargir le champ du droit à l'erreur tant du point de vue national qu'europpéen (cf. 2.2.3).
- Permettre le paiement de l'avance des aides de la PAC en cas de contrôle. Actuellement, pour des raisons juridiques, le versement des aides est suspendu pendant tout le temps du contrôle, même si le contrôle de l'administration tarde à être réalisé, ce qui engendre des difficultés de trésorerie pour l'exploitant agricole. Cette mesure nécessite une modification du droit européen afin que l'avance devienne un acompte. Elle ne comporte toutefois pas de risque financier associé puisqu'au niveau global le niveau de pénalités sur les aides suite à contrôle (de l'ordre de moins de 5%) est nettement inférieur au solde des aides versées (30%).

2.2.2 Améliorer l'information des exploitants sur l'évolution de la réglementation et les modalités du contrôle qui leur sont applicables

La mission a pu constater que la crainte des contrôles est également nourrie par une imparfaite maîtrise du cadre réglementaire et du sens de la réglementation.

La « création d'une plateforme unique permettant de retrouver la réglementation, les formulaires, les démarches, si possible contextualisé à la situation de chaque agriculteur⁵⁴ » est actée et engagée dans le chantier de simplification. La mission considère que cet engagement est essentiel pour rétablir de la sérénité dans les contrôles. Dans un souci de transparence, certains documents à la disposition des contrôleurs, comme les points de contrôles, doivent y être facilement accessibles. La mission suggère d'intégrer une déclinaison locale de cette plateforme qui doit pouvoir renvoyer vers le site de la préfecture où pourront être publiées les règles et initiatives locales (ex : arrêtés sécheresse).

⁵³ Cette mesure nécessite que les services soient équipés des matériels leur permettant de remettre un document au terme du contrôle.

⁵⁴ Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire (CSO) dédié au suivi des mesures de simplifications en date du 16 avril 2024.

Il est également important de généraliser les réunions d'information annuelles de présentation de la campagne et du bilan des contrôles (cf. 2.1.2.3.) avec les organisations professionnelles agricoles et la chambre d'agriculture, ouvertes à l'ensemble des exploitants agricoles intéressés.

La mission a pu identifier que certains départements avaient mis en œuvre de bonnes pratiques en matière d'accompagnement des contrôles, susceptible de faciliter ceux-ci tant du point de vue de l'exploitant que de l'administration. Quelques exemples sont fournis ci-après :

- la prise de contact téléphonique préalable systématique avant tout contrôle sur place afin d'expliquer l'objet du contrôle, échanger sur les pièces à réunir et demander à l'exploitant s'il a des questions ;
- la mise à disposition des coordonnées d'un référent pour toute question avant et après le contrôle ;
- la réalisation de visites pédagogiques organisées par les services de contrôle de l'État, par exemple dans des exploitations de lycées agricoles, en lien avec la chambre d'agriculture, afin d'engager un échange sur le terrain sur les points de contrôles (rappel du cadre réglementaire, objectifs et enjeux du contrôle, contraintes des exploitants...).

La défiance dans l'administration s'est également accrue du fait de la dématérialisation et de la judiciarisation, pourtant rare (cf. partie 1) des rapports entre le contrôleur et l'exploitant. Les courriers sont de ce fait perçus comme très angoissants par les exploitants, qui ne sont pas toujours en mesure d'avoir un échange sur le risque encouru avec le contrôleur. Ceux-ci peuvent ainsi mentionner des peines maximales encourues ou formuler les non-conformités de telle sorte que l'exploitant y perçoive une infraction majeure. La mission a pu relever que les départements qui avaient engagé une démarche de réécriture des courriers de notification avec la chambre d'agriculture avaient amélioré la compréhension par les exploitants des suites données au contrôle, dans une logique de « dédramatisation » de ces suites.

Recommandation n°4 : Développer entre les chambres d'agriculture et les services de l'État les bonnes pratiques en matière d'accompagnement des contrôles, en recherchant notamment des rencontres et des échanges à caractère pédagogique, sur le terrain, entre exploitants et services de contrôle ainsi que l'adaptation des courriers de notification des non-conformités.

Enfin, un des points clés identifié est celui de la formation des contrôleurs sur le monde agricole. Certaines administrations ont lancé une démarche dans le cadre de leur plan de formation pour renforcer cette connaissance, en prévoyant notamment des formations spécifiques⁵⁵. La mission estime toutefois qu'il est possible d'aller encore plus loin en organisant des stages ou des immersions en exploitations avec des exploitants volontaires. Il est également utile de travailler sur la posture du contrôleur afin de revenir au sens même du contrôle, dont l'objet est que la norme soit *in fine* mieux appliquée et non seulement de relever des anomalies.

La mission a pu constater à la fois au cours de ses déplacements et avec l'audition des organisations syndicales des ministères que les services de contrôle connaissent de graves difficultés de fonctionnement liées à des problèmes de formation, en particulier pour les personnes recrutées en contrat à durée déterminée, de statuts et d'effectifs. Elle souligne que le renforcement de la capacité de mobilisation des services, sous tous ses aspects, est une condition essentielle pour surmonter les difficultés actuellement rencontrées en matière de contrôle.

La formation continue des exploitants agricoles par les administrations chargées des contrôles demeure elle aussi un enjeu important pour donner plus de confiance à l'exploitant dans sa capacité

⁵⁵ Office française de la biodiversité par exemple

à maîtriser la réglementation. Elle permet une meilleure connaissance mutuelle entre les services de contrôle et les exploitants agricoles.

Recommandation n°5 : Renforcer la formation des contrôleurs sur la connaissance du monde agricole et la formation continue des exploitants sur la réglementation applicable et ses évolutions.

2.2.3 Développer le droit à l'erreur

Le droit à l'erreur a été institué en droit français par l'article 2 de la loi dite "ESSOC" (pour un État au Service d'une société de confiance) du 10 août 2018.

L'article L.123-1 du Code des relations entre le public et l'administration qui en résulte dispose que : *"Une personne ayant méconnu pour la première fois une règle applicable à sa situation ou ayant commis une erreur matérielle lors du renseignement de sa situation ne peut faire l'objet, de la part de l'administration, d'une sanction, pécuniaire ou consistant en la privation de tout ou partie d'une prestation due, si elle a régularisé sa situation de sa propre initiative ou après avoir été invitée à le faire par l'administration dans le délai que celle-ci lui a indiqué ..."*

Ces dispositions ne s'appliquent pas aux règles résultant de la mise en œuvre du droit de l'Union européenne, ni aux règles préservant directement la santé publique, la sécurité des personnes et des biens ou l'environnement, ce qui limite le champ du droit à l'erreur pour les exploitants agricoles.

Cependant, des progrès ont été accomplis dans le sens voulu par la loi ESSOC. En particulier :

- l'administration fiscale a mis en œuvre un droit à l'erreur qui s'applique non seulement sur la phase déclarative, mais aussi lors des contrôles fiscaux
- la DGDDI et la MSA en font usage également pour des erreurs commises de bonne foi et pour la première occurrence.

Toutes les administrations devraient chercher à appliquer effectivement le droit à l'erreur dans leurs domaines respectifs, en intégrant les objectifs de pédagogie et en prenant en compte la gravité des non conformités constatées au regard des enjeux visés par les réglementations contrôlées.

La mission juge opportun de s'interroger sur l'assouplissement de l'exclusion du champ du droit à l'erreur en matière de mise en œuvre du droit européen et d'environnement.

Le droit communautaire qui régit la PAC a lui-même évolué (à la demande initiale de la France) en ce sens qu'il permet désormais aux agriculteurs de modifier leur déclaration PAC après l'avoir déposée, afin de corriger des erreurs ou d'actualiser la situation agronomique des parcelles (cf. paragraphe 1.3.1.1 du présent rapport sur le 3STR). Ces modifications peuvent être spontanées de la part de l'agriculteur ou suscitées par des observations de l'administration.

Ces nouvelles modalités constituent une avancée dans l'instauration du climat de confiance attendu sur la mise en œuvre de la PAC. Des pistes de progrès complémentaires pourraient être explorées.

Ces évolutions nécessiteraient que soit modifié le Règlement 2021/2116 du 2 décembre 2021, dont l'article 59 précise en son point 6 que :

« Les États membres peuvent prévoir, dans leurs systèmes de gestion et de contrôle, la possibilité que les demandes d'aide et les demandes de paiement soient corrigées après leur présentation sans incidence sur le droit à recevoir une aide, pour autant que les éléments à corriger ou les omissions à réparer soient reconnus par l'autorité compétente comme des faits survenus de bonne foi, et que la correction soit effectuée ou l'omission réparée avant que le demandeur ne soit informé de sa sélection en vue d'un contrôle sur place ou avant que l'autorité compétente n'ait pris sa décision concernant la demande ».

Recommandation n°6 : Engager avec la Commission européenne une discussion sur les modalités de contrôles concernant la PAC permettant de reconnaître le droit à l'erreur durant toute la période de contrôle et le versement de l'avance des aides en cas de contrôle.

De même en droit national, pour permettre d'introduire le droit à l'erreur, tel que reconnu par l'article L123-1 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA), en matière de respect des règles préservant l'environnement pour les seules activités agricoles⁵⁶ une modification législative serait nécessaire.

Cette modification serait contraire au principe constitutionnel⁵⁷ d'égalité des citoyens devant la loi. Aussi, la mission ne peut-elle pas proposer une telle modification et préconise d'engager une réflexion sur les modalités juridiques selon lesquelles cette évolution pourrait se faire. Cette réflexion devrait partir de l'analyse des spécificités de l'agriculture, dont le projet de loi d'orientation agricole propose de reconnaître « l'intérêt général majeur en tant qu'elle garant[it] la souveraineté alimentaire de la Nation ».

Recommandation n°7 : Engager une réflexion pour élargir le droit à l'erreur tel que défini à l'article L123-1 du Code des relations entre le public et l'administration aux activités agricoles.

Au total, pour rétablir la confiance et atteindre l'objectif assigné par la lettre de commande, la mission recommande qu'un décret soit rapidement publié qui comporte les mesures et orientations développées ci-dessus.

Recommandation n°8 : Par décret prendre les mesures suivantes :

* instituer dans chaque département, sous l'autorité du préfet, une régulation des contrôles élargissant le dispositif de coordination départementale pour couvrir l'intégralité du champ des contrôles opérés par l'État et ses opérateurs dans les exploitations agricoles et poursuivant l'objectif d'un contrôle administratif annuel par exploitation au maximum ;

* exploiter les possibilités offertes par la subsidiarité, dans le cadre du pouvoir de dérogation des préfets pour moduler les taux de contrôle et fixer les calendriers s'appliquant aux règles faisant l'objet de contrôle ;

* prolonger les délais de préavis de contrôle en tenant compte des contraintes du droit communautaires ;

* instituer, lors de la mise en application d'une nouvelle réglementation, le principe de « contrôle à blanc » pour les premières exploitations contrôlées, afin d'apprécier son application locale et organiser si nécessaire une action rapide avec la profession agricole pour améliorer sa prise en compte.

⁵⁶ La proposition de loi n°2275 déposée à l'Assemblée nationale à l'initiative de la députée Anne-Laure Blin visant à reconnaître un droit à l'erreur aux agriculteurs, a semblé à la mission recouvrir un champ trop large en ce qu'elle reconnaît un droit général à l'erreur à un administré en raison de sa profession. Son articulation avec les dispositions générales de l'article L123-1 du CRPA n'est en outre pas entièrement opérant.

⁵⁷ « La loi est l'expression de la volonté générale. (...) Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse (...) » article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

3 ADAPTER LES PROCÉDURES, LES SANCTIONS ET LES PEINES APPLICABLES

Ainsi que l'indiquait la circulaire du Premier ministre du 31 juillet 2015, la sanction doit être aussi adaptée que possible à l'infraction commise, afin d'être au plus près des enjeux des intérêts protégés et de permettre à l'auteur d'engager un travail de réflexion sur l'impact environnemental et social de son action.

3.1 Développer et approfondir la pratique de la transaction pénale

Dans un souci d'amélioration de la réponse pénale, le législateur a considérablement élargi le champ des alternatives aux poursuites mises à la disposition du ministère public. La transaction pénale évite toute publicité et réduit mécaniquement les peines maximales encourues. Cette procédure, qui présente l'avantage d'associer étroitement autorités administratives et judiciaires, est largement développée en droit pénal de l'environnement mais mériterait d'être encore davantage utilisée et surtout mieux connue de l'ensemble des acteurs concernés et notamment des directeurs régionaux et départementaux des services et établissements de l'État concernés. Elle permet également d'apporter une réponse pénale plus rapide.

Encadré n° 7 : la transaction pénale

La transaction pénale⁵⁸ présente les caractéristiques suivantes :

- *elle émane de l'autorité administrative et est soumise à l'homologation du procureur. Elle est parfois décidée dans le cadre d'instructions du parquet ;
- *elle est fonction des circonstances et de la gravité de l'infraction, de la personnalité de son auteur ainsi que de ses ressources et de ses charges ;
- *elle comprend une amende transactionnelle, selon un barème indicatif, qui ne peut excéder le tiers du montant de l'amende encourue ;
- *elle intègre en priorité une injonction de réparation des atteintes à l'environnement assortie d'un calendrier de réalisation, à chaque fois qu'elle est envisageable ;
- *elle peut fixer les obligations tendant à faire cesser l'infraction, à éviter son renouvellement, à réparer le dommage ou à remettre en conformité les lieux, et les délais impartis pour le paiement de l'amende et, s'il y a lieu, l'exécution des obligations ;
- *elle peut être refusée par l'auteur de l'infraction.

Son développement et son utilisation à bon escient nécessiteraient que les inspecteurs de l'environnement transmettent leurs procès-verbaux au procureur et par la voie hiérarchique⁵⁹, que leurs supérieurs hiérarchiques soient sensibilisés à l'intérêt de cette procédure et mieux formés, pour l'utiliser et dans le respect des règles de procédure pénale (en particulier l'article 11 du code de procédure pénale relatif au secret), voire, comme cela existe en matière forestière, que des agents soient spécialisés en la matière.

Recommandation n°9 : Modifier l'article L. 172-16 du code de l'environnement pour rétablir la double transmission, au procureur et hiérarchique des procès-verbaux des inspecteurs de l'environnement, en vue d'harmoniser et de contrôler la qualité des procédures, pour favoriser l'utilisation de la procédure de transaction pénale.

⁵⁸ Article 41-1 du code de procédure pénale.

⁵⁹ Par analogie à l'article L. 161-12 du code forestier.

3.2 Améliorer la mise en œuvre des procédures de l'OFB

Le niveau qualitatif des enquêtes s'est accru depuis la création de l'OFB, renforçant leur célérité et l'efficacité dans la lutte contre la délinquance environnementale.

La mission a cependant relevé plusieurs éléments irritants évoqués par des agriculteurs, autour de la procédure d'audition par les agents de l'OFB.

En effet, ceux-ci procèdent conformément au guide des instructions de police judiciaire en matière d'environnement du 12 juin 2020, guide particulièrement exhaustif. Cette application pourrait toutefois donner lieu à des allègements selon la classe d'infraction constatée, la gravité des faits et les instructions des parquets dans le cadre de la politique pénale de l'environnement.

Une application indifférenciée de la procédure d'audition peut en effet s'avérer lourde pour une infraction contraventionnelle par exemple, délictuelle de faible gravité, ou lorsque les faits sont reconnus, ou lorsqu'une transaction pénale ou une alternative aux poursuites est très vite envisagée.

Les auditions dépassant 3 heures sont, semble-t-il, fréquentes, certaines pouvant aller jusqu'à 6 à 7 heures. Par ailleurs, les éléments demandés par les inspecteurs ne sont pas forcément adaptés à la situation. Ainsi, si des éléments sur la situation fiscale, sociale, familiale, peuvent être utiles pour fixer le montant éventuel d'une amende, ils ne sont pas toujours indispensables, ni d'ailleurs systématiquement exigés dans le cadre des auditions par la police ou la gendarmerie en droit pénal général.

Il apparaît aussi que les agents de l'OFB indiquent de manière systématique sur les PV d'audition, y compris pour les auditions libres, le détail des peines encourues, alors que seule la nature des faits doit être mentionnée. Ces éléments seraient, selon les agriculteurs entendus, une forte source de tension.

Le lieu de l'audition constitue également une cause d'insatisfaction des agriculteurs, qui acceptent mal d'être convoqués dans les locaux de la gendarmerie. Si ce lieu d'audition est usuel en matière de procédure judiciaire, l'audition sur site pourrait être privilégiée si les conditions en sont réunies, notamment par la dotation en matériels des agents (ultra-portable, imprimante portable, formulaires pré-remplis). Cela aurait également pour effet d'accélérer la procédure d'enquête et de réduire le temps de mobilisation des personnes auditionnées et des agents de l'OFB.

De nombreux parquets (ressorts des cours d'appel de Limoges, Toulouse, Pau, Bordeaux...) ont d'ores et déjà donné des instructions écrites aux agents de l'OFB, parfois dans le cadre de conventions, tendant à l'application des mesures sus-évoquées⁶⁰, comme déjà demandé dans la circulaire du 23 mai 2005.

Certains parquets ont également mis en place des réunions régulières avec les agents de l'OFB, des boîtes mails structurées dédiées environnement, des circuits de communication incluant le service du traitement en temps réel afin d'organiser le suivi des procédures et des investigations et de limiter les actes d'enquête aux actes essentiels.

La formation des agents de l'OFB pourra encore être améliorée par le développement d'échanges avec le parquet et les services de gendarmerie comme demandé dans la circulaire du 9 octobre 2023⁶¹ précitée.

Les instructions nationales de police judiciaire de l'OFB pourraient faire l'objet, en lien avec la DACG, d'une révision en vue de simplifier les procédures. Les conventions locales préconisées par la circulaire du 9 octobre 2023, devront être développées sur tout le territoire, aux fins d'améliorer les

⁶⁰ Simplifier les procédures d'audition, réduire leur durée, simplifier les procès-verbaux, ne pas indiquer systématiquement au stade de l'audition libre les quantum de peines, ne pas exiger systématiquement les avis d'imposition des personnes auditionnées, dès lors qu'il est possible de recueillir des éléments par d'autres moyens (déclaratif notamment).

⁶¹ CRIM 2023 – 16/G3 – 06/10/2023

procédures d'audition et l'encadrement des investigations. Les dispositions de la circulaire, notamment celles relatives à la répartition entre la voie administrative et la voie judiciaire, gagneront à être mises en œuvre dans le cadre de la généralisation des COLDEN.

Recommandation n°10 : Dans chaque ressort, favoriser les mesures de simplification de la procédure judiciaire en matière d'infraction environnementale dans le cadre d'instructions du parquet ou de conventions avec l'OFB et notamment :

***Une durée d'audition adaptée à la gravité des faits et aux suites prévisibles qui seront données, avec les mentions simplement conformes au code de procédure pénale ;**

***des investigations et demandes documentaires adaptés aux nécessités de la procédure ;**

***une audition sur site, si les conditions en sont remplies, avec mise à disposition de matériel adapté (informatique notamment).**

3.3 Reconfigurer la hiérarchie des sanctions pénales

Les représentants du monde agricole ont exprimé une certaine crainte à l'égard des procédures diligentées par les agents des services de contrôle, et des procédures judiciaires en général.

L'élément principal d'inquiétude concerne le droit de l'environnement et les sanctions attachées.

Certains représentants des exploitants agricoles ont fait valoir que les sanctions pénales pouvant leur être infligées seraient disproportionnées, au regard des infractions reprochées. Ils estiment que certaines peines encourues seraient égales ou supérieures à celles encourues par un délinquant de droit commun. À l'inverse, il a quelquefois été indiqué à la mission par d'autres interlocuteurs que les peines prononcées ne seraient parfois pas assez sévères contre les fraudeurs (dans le domaine de la viticulture notamment) ou en matière de pollution.

Les autorités judiciaires rencontrées comme différents services de contrôle estiment qu'il est peu cohérent de mener une politique pénale liée à la protection de l'environnement avec un foisonnement d'incriminations pénales, alors que très peu d'infractions sont effectivement relevées par les services de police de l'environnement et qu'un nombre très faible de qualifications est utilisé. Il s'avère que la loi pénale est peu connue et n'est utilisée que dans un nombre infime de cas.

Selon la DACG, 2 925 infractions ont pu être classifiées, issues du code de l'environnement, du code rural et de la pêche maritime, du code de l'urbanisme, du code minier, du code forestier, du code pénal s'agissant des mauvais traitements aux animaux et des contraventions relatives aux déchets, ainsi que les autres infractions relevant des pôles régionaux environnementaux (PRE) et des juridictions du littoral spécialisées (JULIS). La DACG a précisé avoir dénombré ainsi quelque 1406 infractions délictuelles et 715 infractions contraventionnelles de 3^{ème}, 4^{ème} et 5^{ème} classes les plus utiles⁶².

Sur ces 2 925 qualifications pénales, les parquets n'en sont saisis en pratique que d'une proportion très faible, de l'ordre de 10%⁶³.

Le nombre très élevé des incriminations en matière d'environnement et le faible nombre d'infractions constatées et transmises à l'autorité judiciaire permettent de s'interroger sur une nouvelle configuration du champ pénal, qui ne pourrait cependant intervenir qu'après la réalisation d'une véritable étude d'impact. Désincriminer nécessiterait d'examiner l'effectivité de la sanction

⁶² Tome 2 : dossier documentaire.

⁶³ Dans les délais impartis à la mission, d'établir précisément le volume des qualifications utilisées car certaines ne le sont que très peu (moins de 5 infractions) et se trouvent alors exclues des statistiques.

pénale. En effet, la signification de l'infraction peut avoir une effectivité pédagogique ou préventive distincte de sa sanction réelle.

Cela ne signifie pas remettre en cause l'obligation sanctionnée mais relever une inadéquation de la réponse à la méconnaissance de cette obligation (caractère inefficace, trop sévère). Eu égard au principe constitutionnel d'égalité devant la loi, il convient néanmoins de relever que la suppression de certaines peines ou la contraventionnalisation ne sauraient concerner seulement le monde agricole, ou l'activité des exploitants agricoles. Toute modification de la loi pénale ne peut qu'être générale et s'appliquer à tous les auteurs.

En outre, si certaines infractions sont très peu ou non poursuivies pour les agriculteurs, elles peuvent l'être pour d'autres auteurs (industrie, sociétés du bâtiment, particuliers...). Il est nécessaire de s'assurer que les faits les plus graves, notamment ceux traités par l'office central de lutte contre les atteintes à l'environnement et à la santé publique puissent conserver une incrimination avec des peines suffisamment adaptées. En effet, certaines peines très lourdes sont parfois prononcées lorsque les faits ont des conséquences très graves, que les auteurs ont des comportements particulièrement conscients, sont de mauvaise foi, et que les conséquences de l'infraction ne sont pas réparables.

En toute hypothèse, l'étude d'impact devra prendre en compte les engagements internationaux de la France et notamment la dernière directive européenne adoptée par le parlement européen le 27 février 2024, qui renforce de manière significative la pénalisation du droit de l'environnement. La transposition de ce texte pourrait cependant être l'occasion de repenser les contours du droit pénal français de l'environnement.

Encadré n° 8 : Les pistes d'adaptation des sanctions pénales

L'objectif essentiel de la politique pénale environnementale est de mettre fin à l'infraction et de remettre en état les lieux impactés. L'aspect pédagogique est une priorité de l'État en cette matière. La remise en état, les stages environnement ne sont possibles qu'en matière de délit ou de contravention de 5^{ème} classe.

Deux pistes sont notamment identifiées :

*Certaines contraventions pourraient être requalifiées pour permettre la mise en place de peines alternatives, plus pédagogiques⁶⁴.

*De la même façon, pour des infractions environnementales aux conséquences faibles, certains délits pourraient être requalifiés en 5^{ème} classe, étant précisé que la circonstance de récidive entraînerait l'aggravation en délit.

Néanmoins, si une contraventionnalisation d'un délit peut paraître moins sévère en diminuant les peines encourues, en pratique elle rend plus systématiques les sanctions pécuniaires, qui par ailleurs peuvent être cumulables. Les auteurs ne pourraient alors invoquer le bénéfice de la bonne foi.

Par ailleurs, seule une peine d'emprisonnement encourue dans l'incrimination pénale permet une mesure de garde-à-vue ou de contrôle judiciaire, parfois nécessaires aux investigations.

S'il a pu être envisagé de supprimer certains textes qui peuvent apparaître contradictoires à certains moments de l'année (migrations de faune sauvage et taille de haie par exemple), il convient de relever que le principe de l'irresponsabilité pénale du fait de normes contradictoires prévu à l'article 122-4⁶⁵

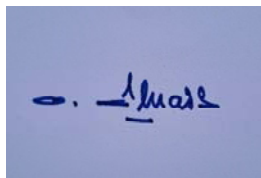
⁶⁴ Par exemple, requalification de contraventions de 3^{ème} ou 4^{ème} classe en contraventions de 5^{ème} classe. Cf. "Article Proc. Pén. 131-15-1 – 1^{er} alinéa : Pour toutes les contraventions de la 5e classe, la juridiction peut prononcer à la place ou en même temps que la peine d'amende la peine de sanction-réparation selon les modalités prévues par l'article 131-8-1.

⁶⁵ Article L 122-4 du code pénal : « N'est pas pénalement responsable la personne qui accomplit un acte prescrit ou autorisé par des dispositions législatives ou réglementaires. N'est pas pénalement responsable la personne qui accomplit un acte commandé par l'autorité légitime, sauf si cet acte est manifestement illégal. »

Révision des procédures de contrôle et des échelles des peines dans l'objectif de construire un cadre de confiance avec le monde agricole

du code pénal, est appliqué par les parquets et les juridictions. Il serait utile de rappeler l'existence de ce texte dans le cadre des formations aux inspecteurs de l'environnement.

Recommandation n°11 : Reconfigurer, après étude d'impact, la hiérarchie des sanctions pénales, au vu de l'effectivité des sanctions prononcées, de la gravité de l'impact sur l'environnement et de la bonne foi de l'auteur.



Olivier DENAIS
Inspecteur général



Éric DELZANT
Inspecteur général
de l'administration



Bruno CINOTTI
Inspecteur général
de l'environnement et du
développement durable



Jocelyne CHABASSIER
Inspectrice de la justice



Anne DUFOUR
Inspectrice générale



Eve PERENNEC-
SEGARRA
Inspectrice
de l'administration



Marie-Claire DISSLER
Inspectrice générale de
l'environnement et du
développement durable



Bruno KARL
Inspecteur général
de la justice

ANNEXES

Annexe n° 1 : Lettre de mission

Le Premier Ministre

CAB/2024D/3847

Paris, le 8 février 2024

INSPECTION GÉNÉRALE DE L'AGRICULTURE, DE L'ALIMENTATION ET DES ESPACES RURAUX
08 FEV. 2024
ARRIVÉE

26032

M. le Vice-Président du conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux

M. le Chef du service de l'inspection générale de l'environnement et du développement durable

M. le Chef du service de l'inspection générale de l'administration

M. le Chef de l'Inspection Générale de la Justice

Objet : 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

L'activité agricole est fortement réglementée dans toute l'Europe. Au cadre normatif commun qui s'applique à toute activité entrepreneuriale viennent s'ajouter des réglementations spécifiques à l'exercice de productions agricoles, les règles de santé animale et végétale ainsi que d'autres liées à la protection de l'environnement. S'y ajoute de plus le cadre normatif très précis de la politique agricole commune qui, parce qu'elle ouvre droit à des aides publiques importantes, est extrêmement précis.

Chaque exploitation peut être concernée par des contrôles conduits par différents services de l'Etat, impliquant une mobilisation et un travail documentaire important de la part des professionnels concernés, qui s'ajoutent à la lourdeur de leurs heures de travail.

Par ailleurs le niveau des sanctions peut également paraître parfois excessivement élevé, variable, voire incohérent, d'une politique à une autre sans motif apparent, aux yeux d'exploitantes et d'exploitants, insuffisamment sensibilisés sur les objectifs des différentes réglementations.

Alors que s'exprime au sein du monde agricole une forme de défiance envers les contrôles les concernant, l'objectif est de construire un cadre de confiance.

Je vous confie donc une mission flash en vue de réviser l'organisation des contrôles conduits par les services de l'Etat dans le champ des politiques publiques précitées, d'une part, et les échelles des peines, d'autre part, de manière à retenir des sanctions mieux proportionnées et progressives qui s'inscrivent dans un cadre logique (cohérence du système de sanctions) et pédagogique (notamment au regard de la bonne foi et du droit à l'erreur).

Vous établirez dans un premier temps une liste des types de contrôles réalisés (nature, services compétents, fréquence usuelle). Vous dresserez un état des lieux des volumes de contrôles réalisés pour chacun de ces types, ainsi que des sanctions applicables effectivement décidées, qu'elles soient administratives ou pénales. Vous établirez également un état des lieux des modalités de mise en œuvre de ces contrôles, incluant leurs modalités de programmation.

Dans un second temps vous proposerez des améliorations de ces dispositifs, dans le double objectif d'assurer une plus grande cohérence, progressivité et proportionnalité des sanctions et un meilleur déroulement des contrôles. Le renforcement de la dimension pédagogique des peines, notamment de substitution, sera particulièrement étudié. Ces améliorations pourront comporter des modifications de textes législatifs ou réglementaires, de l'organisation des services publics, de circulaires et instructions ou guides de bonnes pratiques.

Plus précisément :

- Pour la partie administrative, l'évaluation portera sur l'organisation actuelle, en lien avec l'application de la stratégie nationale de contrôle et avec la mise en place des MISEN et des COLDEN.
- Pour la partie judiciaire, l'évaluation portera sur la proportion de procédures engagées sur plaintes ou suite à des contrôles.

Dans les deux cas, la durée de traitement des procédures et le nombre de poursuites n'amenant pas de sanctions (non-lieu) ou à un classement sans suites seront analysés.

Enfin vos propositions intégreront l'objectif fixé par le Premier Ministre d'un « contrôle unique » annuel maximum par exploitation, pour les seuls contrôles administratifs, en identifiant les pistes méthodologiques et les outils normatifs nécessaires.

Vous auditionnerez un échantillon de professionnels concernés et leurs organisations, d'agents de contrôle, de magistrats du parquet et administratifs, de préfets, ainsi que toute personne qu'il vous semblera utile d'entendre.

Vous me remettrez votre rapport dans un délai de 10 jours pour des premières orientations et sous trois mois pour le rapport complet.



Gabriel ATTAL

ADMINISTRATION CENTRALE

MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE LA SOUVERAINETE ALIMENTAIRE

DIRECTION GENERALE DE L'ALIMENTATION

- Maud FAIPOUX, directrice générale
- Pierre AUBERT, chef du service des actions sanitaires
- Philippe SAPPEY, sous-directeur du pilotage des ressources et services

DIRECTION GENERALE DE LA PERFORMANCE ECONOMIQUE ET ENVIRONNEMENTALE DES ENTREPRISES

- Philippe DUCLAUD, directeur général
- Marie-Agnès VIBERT, Cheffe du service gouvernance et gestion de la PAC
- Elodie LEMATTE, Cheffe du service compétitivité et performance environnementale

SECRETARIAT GENERAL

- Cécile BIGOT, secrétaire générale du ministère de l'agriculture
- Vincent SEVENO, adjoint à la déléguée au pilotage et à la transformation, structure chargée du plan de maîtrise des risques

MINISTERE DE L'ECOLOGIE ET DE LA TRANSITION ENERGETIQUE

DIRECTION GENERALE DE L'AMENAGEMENT, DU LOGEMENT ET DE LA NATURE

- Pierre-Édouard GUILLAIN, adjoint au directeur de l'eau et de la biodiversité.
- Elsa CHAPAL, chargée de mission – contrôles en matière de police de l'eau et de la nature.

DIRECTION GENERALE DE LA PREVENTION DES RISQUES

- Philippe BODENEZ, chef du service des risques sanitaires liés à l'environnement, des déchets et des pollutions diffuses
- Agnès LEFRANC, Sous-directrice santé environnement produits chimiques agriculture
- Pauline CLAIRAND, cheffe du bureau des biotechnologies et de l'agriculture

MINISTERE DE LA JUSTICE

DIRECTION DES AFFAIRES CRIMINELLES ET DES GRACES

- Julien RETAILLEAU, sous-directeur de la justice pénale spécialisée
- Etienne PERRIN, chef bureau du droit économique, financier, social, de l'environnement et de la santé publique
- Aude GROUALLE, magistrate, cheffe du département transversal évaluation et numérique
- Anne-Cécile DOUCET, département transversal évaluation et numérique.

MINISTERE DU TRAVAIL, DE LA SANTE ET DES SOLIDARITES

DIRECTION GENERALE DU TRAVAIL

- Pierre RAMAIN, Directeur général du travail
- Anouk LAVAURE, directrice adjointe
- Catherine TINDILLIÈRE, sous-directrice de l'animation territoriale du système de l'inspection du travail
- Nicolas DELEMOTTE, adjoint à la sous-directrice de l'animation territoriale du système de l'inspection du travail

MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES

DIRECTION GENERALE DE LA CONCURRENCE, DE LA CONSOMMATION ET DE LA REPRESSION DES FRAUDES

- Thomas PILLOT, chef du service de la protection des consommateurs et de la régulation des marchés
- Odile CLUZEL, sous directrice des marchés et produits agro-alimentaires

- Marie SUDERIE, directrice de cabinet

DIRECTION GENERALE DES DOUANES ET DES DROITS INDIRECTS

- Corinne CLEOSTRATE, Sous-directrice des affaires juridiques et de la lutte contre la fraude
- Thibault FIEVET, Sous-directeur de la fiscalité douanière
- Céline THIRIOT, cheffe du bureau de la politique des contrôles (JCF2)
- Julien COUDRAY, Chef bureau contributions indirectes
- Patricia Villette, Adjointe à la cheffe du bureau de la politique des contrôles

MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DES OUTRE-MER

DIRECTION GENERALE DE LA GENDARMERIE NATIONALE

- Général Sylvain NOYAU, chef du commandement pour l'environnement et la santé

ÉTABLISSEMENTS PUBLICS

AGENCE DE SERVICES ET DE PAIEMENT

- Stéphane LE MOING, directeur général
- Armand SANSEAU, directeur général délégué
- Véronique LEMAIRE-CURTINOT, directrice des soutiens agricoles
- Émeline APPERT, cheffe du service des contrôles SIGC

FRANCE AGRI MER

- Sébastien COUDERC, directeur général adjoint
- Pascale DEMET, responsable du service des contrôles
- Emmanuelle MOREAU, responsable adjointe du service des contrôles.

OFFICE FRANÇAIS DE LA BIODIVERSITE

- Olivier THIBAUT, directeur général
- Loïc OBLED, Directeur général délégué, « Police, Connaissance, Expertise »
- Charles FOURMAUX, directeur de la police et du permis de chasser
- Sophie DEGAS, chef de service à la direction de la police et du permis de chasser, en charge des systèmes d'information police
- Faustine DUTREIL

CAISSE CENTRALE DE LA MUTUALITE AGRICOLE

- Magali MANGIN, directrice comptable et financière et maîtrise des risques
- Sophie GODRIE, direction maîtrise des risques
- Florence ANSEAUME, responsable département lutte contre la fraude et contrôle externe

INSTITUTIONS EUROPEENNES

PARQUET EUROPEEN

- Mona POPESCU BOULIN, Procureure européenne déléguée auprès du parquet européen
- Emmanuel CHIRAT, Procureur européen délégué auprès du parquet européen

COMMISSION EUROPEENNE – DIRECTION GENERALE AGRICULTURE ET DEVELOPPEMENT RURAL (DG AGRI)

Direction B (durabilité) :

- Mickael PIELKE, directeur
- Margaret BATESON-MISSEN, cheffe unité B3 - durabilité sociale

Direction C (PSN)

- Christina BORCHMANN, directrice
- Ana Luisa RODRIGUES
- Juan ALVAREZ, Unité C1 (coordination PSN)

Direction D (PSN) :

- Petr LAPKA, chef unité D4 (PSN FR, BE, NL et LUX)
- Direction H (assurance et audit) :

- Marie BOURJOU, directrice
- Gwenaëlle MARTIN

CHAMBRE D'AGRICULTURE FRANCE

- Sébastien WINDSOR, président
- Isabelle CHMITELIN, directrice générale
- Thierry FELLMANN, directeur

ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES AGRICOLES

FNSEA

- Hervé LAPIE, secrétaire général
- Yannick FIALIP, membre du bureau
- Nelly LE CORRE-GABENS, responsable du service environnement
- Roch-Marie STERN, chargé de mission
- Baptiste BRIAND, chargé de mission

JEUNES AGRICULTEURS

- Xavier HENZLÉ, conseiller renouvellement des générations en agriculture
- Mathilde ROBY, service économie et international (foncier, UE, risques)
- Quentin LE GUILLOUS, SGA en charge d'écologie, environnement, économie des filières
- Clément SAVOYE, conseiller transmission

COORDINATION RURALE

- Véronique LE FLOC'H, présidente, productrice de lait en bio dans le Finistère
- Bertrand VENEAU, président de la chambre d'agriculture de Haute-Vienne

CONFEDERATION PAYSANNE

- Sylvie COLAS, secrétaire nationale

REPRESENTANTS DES PERSONNELS DES SERVICES DE CONTROLE DE L'ETAT (MASA ET METC)

FORCE OUVRIERE

CSA-MASA

- Pascal GROSJEAN
- Magali MONIER

CSA-MTECT

- Stéphane HONORÉ, OFB
- Fabienne Athanase, DREAL
- Laurent Janvier, expert

CFDT

CSA-MASA

- Anne BERTOMEU

CSA-MTECT

- Dominique VINCENT

UNSA

CSA-MASA

- Jérôme CHAUR
- Émilie CERISIER

CSA-MTECT

- Sylvie MIAM, DREAL

ÉLAN COMMUN CSA -MASA (CGT AGRI, SUR RURAL, SNUITAM-FSU, SNETAP-FSU)

- Joëlle LEBRETHON, DDPP
- Philippe BÉRANGER, DDPP
- Sébastien BEYER expert

FSU CSA-MTECT

- Amélie CHANTEREAU
- Véronique CARACO-GIORDANO

ALLIANCE DU TREFLE CSA-MASA

- Valérie BOYÉ
- Stephan PINÈDE
- Sophie GARDEL, experte

PARLEMENTAIRES

- Anne-Laure BLIN, députée, co-rapporteuse de la mission parlementaire relative aux contrôles agricoles (octobre 2023).
- Éric MARTINEAU, député, co-rapporteur de la mission parlementaire relative aux contrôles agricoles (octobre 2023)

AUTRES

CONSEIL NATIONAL DES BARREAUX

- Hélène LAUDIC-BARON, Vice-présidente
- Bruno BLANQUER
- David VAN DER VLIST
- Anita TANASKOVIC, juriste

AGENCES DE L'EAU

- Francis SCHNEIDER, Directeur des redevances - Agence de l'eau Rhône-Méditerranée & Corse (AERM&C)

ASSOCIATION FRANÇAISE DES MAGISTRATS POUR LA JUSTICE ENVIRONNEMENTALE

- Jean-Philippe RIVAUD, président, avocat général, cour d'appel de Paris

CONFERENCE NATIONALE DES PROCUREURS DE LA REPUBLIQUE

- Raphael BALLAND, procureur de Béziers
- Etienne THIEFFRY, procureur de Dieppe

ASSOCIATION PROFESSIONNELLE DES DDETS

- Hélène VIAL, directrice DDETS 64
- Laurent WILLEMANN, directeur DDETS 69

ASSOCIATION PROFESSIONNELLE DES DDPP

- Arnaud BONTEMPS, directeur adjoint DDETSPP 36
- Anne COSTA, directrice DDPP 71
- Silvain TRAYNARD, directeur DDPP 84

REGIONS DE FRANCE

- Philippe BAILBÉ, Directeur général, Régions de France
- Hélène AUSSIGNAC, conseillère en charge agriculture, chasse, pêche et forêts, Régions de France

- Aline HUMBERT, directrice Europe, région Bourgogne-Franche-Comté
- Olivier RITZ, région Bourgogne-Franche-Comté
- Philippe PASQUIER, directeur adjoint agriculture et ressources marines, région Normandie
- Richard DHERBASSY, région Auvergne-Rhône-Alpes,
- Marie-Pierre BIANCHINI, Office du développement agricole et rural de Corse (ODARC)
- Rachel LABRUNIE, région Bretagne

SERVICES DECONCENTRES

REGION AUVERGNE-RHONE-ALPES

SERVICES DE L'ÉTAT

- David AGNIEL, DDT Rhône – adjoint au chef du SEA
- Pascal ROTAIS, DRFiP 69 - directeur
- Philippe VOISIN, DR ASP
- Laurent ROUSSEAU, DRFiP 69 – chef de pôle
- Marie-Hélène GRAVIER, DREAL
- Florence DUFOUR, DETTS 69
- Représentant de la direction des Douanes
- Jacques DUMEZ, DR OFB
- Daniel BEUZIT ,DRETTs
- Alexandre LAFON ,MSA directeur financier de la caisse alpes du nord

REGION NOUVELLE AQUITAINE

- Patrick AMOUSSOU-ADEBLE, secrétaire général pour les affaires régionales
- Régine LEDUC, secrétaire générale adjointe pour les affaires régionales
- Sébastien GOUPIL, Chargé de mission agriculture, eau, forêt au secrétariat général pour les affaires régionales
- Hervé GEFFROY, directeur régional adjoint des douanes et droits indirects (DRDDI)
- Thierry TOUZET, directeur adjoint de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF)
- François HERVIEU, chef de service régional de l'alimentation (SRAL) – DRAAF
- Fabien MASSON, directeur régional adjoint de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)
- Jean-Guillaume BRETENOUX, directeur régional de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS)
- Angel GONZALEZ, directeur régional adjoint des finances publiques (DRFiP)
- Valérie LAPLACE, directrice régionale de l'Agence de services et de paiement (ASP)
- Paul COJOCARU, directeur régional adjoint de l'ASP
- Yvan COLOMBEL, adjoint au chef du service pôle viticulture de France Agri Mer (FAM)
- Lætitia ANATOLE MONNIER, déléguée territoriale de l'institut français du cheval et de l'équitation (IFCE)
- Laurent FIDEL, délégué territorial de l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO)
- Nicolas MORAIN, directeur adjoint de la Mutualité sociale agricole (MSA) Gironde
- Didier LABAT, directeur régional adjoint de l'Office français de la biodiversité (OFB)
- Émilie DUBOIS, Cheffe de service régional de l'OFB

DEPARTEMENT DES PYRENEES ATLANTIQUES

SERVICES DE L'ÉTAT

- Julien CHARLES, Préfet
- Marianne CHAVANNE, Responsable du service agriculture DDTM
- Alain MESPLEDE, Directeur DDPP
- Xavier HORGASSAN, Chef SD OFB
- Christophe PALACIOS, Contrôleur MSA Aquitaine
- Virginie ALAVOINE, Directrice régionale DRAAF
- Thierry GELIFIER, Directeur adjoint du contrôle fiscal DDFiP
- Virginie GRZESIAK, Chef de service FranceAgriMer
- Corinne COULON, Directrice adjointe DETTS

- Paul COJOCARU, directeur régional adjoint de l'ASP

ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES AGRICOLES

- Bernard LAYRE, Président de la chambre d'agriculture
- Thierry PÈRE, Directeur adjoint de la chambre
- Corinne NOUSTY, Animateur confédération paysanne
- Damien COUSTILLE, Co-président JA
- Représentant Coordination rurale
- Représentant Syndicat ELB

JURIDICTIONS

- Éric TUFFERY, procureur général près la cour d'appel de Pau
- Patrick CASTAGNÉ, président de la CHAC Cour d'Appel Pau
- Antoine OBERLÉ, Assistant spécialisé pôle régional environnement (PRE) Bayonne
- Bérengère PRUD'HOMME, Procureur Tarbes
- Rodolphe JARRY, Procureur Pau
- Emmanuelle ADOUL, Vice-présidente, magistrat référent PRE, tribunal judiciaire de Bayonne
- Benoît FONTAINE, Procureur Dax
- Amandine BOYER, Substitut du Procureur, PRE Bayonne
- Assistant spécialisé, PRE Mont-de-Marsan

DEPARTEMENT DU TARN-ET-GARONNE

SERVICES DE L'ÉTAT

- Vincent ROBERTI, préfet
- Lucie CHADOURNE-FACON, Directrice DDT
- François MILHAU, Chef SEA
- Marie-Paule LAGARDE, Adjointe chef SEA
- Françoise MAYBON, Gestionnaire coordination des contrôles SEA
- Sophie DENIS, Chef service eau et biodiversité, DDT
- COL Marc PEREMOND, Commandement groupement GN
- Isabelle AYMARD, Directrice régionale ASP
- Michel MAYZONNADE, chargé de mission, DR ASP
- Frédéric BOUSQUET, DRAAF adjoint, chef du SRAL
- Mohamed MEHENNI, directeur de la DETSPP
- Fanny RALAMBO, directrice adjointe de la DETTSPP
- Aurélie DESANMATEO, Cheffe service à la DETSPP
- Karine HANSON, MSA Midi-Pyrénées Nord
- Denis GARIN, MSA Midi-Pyrénées Nord
- Gautier DEROY, DREAL
- Jérémie RIPAUD, chef du service départemental, OFB
- Philippe MALATERRE, chef du service départemental adjoint, OFB

ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES AGRICOLES

- Agnès LAVIE, Directrice chambre agriculture
- Jean-Philippe VIGUIE, VP FDSEA, Président de la MSA
- Jean-Baptiste GIBERT, VP JA
- Cynthia LARA, Animatrice JA
- Marie-Emmanuelle THOMSEN, Directrice FDSEZA
- Francis AMBROGIO, SG FDSEA
- Hugues GERVAIS, SG Coordination rurale
- Anne LE LAY, VP Coordination rurale

DEPARTEMENT DE LA HAUTE-VIENNE

SERVICES DE L'ÉTAT

- François PESNEAU, Préfet
- LCL Franck HERVE, C2 du GDGN
- Philippe GOURSAUD, Chef de service OFB
- Nicolas LOUBERE, Chef de SEA – DDT
- Stéphane NUQ, Directeur DDT
- Hélène ROY-MARCOU, Directrice DDETSPP
- Franck BUFFEL, Dir. Adj. DDETSPP
- Paul COJOCARU, Dir. Adj. ASP Nouvelle Aquitaine
- David LEBOUVIER, Dir. comptable et financier MSA

ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES AGRICOLES

- Bertrand VENTEAU, Président de la chambre d'agriculture
- Laure VARACHER, Directrice de la chambre d'agriculture
- Thomas HEGARTY, Président de la Coordination rurale
- Fabien COUTY, Coordination rurale
- Pascal MISSOU, Coordination rurale
- Boris BULAN, Président FDSEA/JA
- Paul LEHERICY, Vice-président JA
- Julien BONNEAU, Secrétaire général FDSEA
- Sébastien PETITJEAN, Directeur FDSEA/JA
- Philippe BABAUDOU, Confédération paysanne
- Julien ROUJOLLE, Confédération paysanne

JURIDICTIONS

- Valéry TURCEY, premier président, Cour d'appel de Limoges
- Anne KOSTOMAROFF, procureure générale, Cour d'appel de Limoges

REGION BOURGOGNE-FRANCHE COMTE

SERVICES DE L'ÉTAT

- Franck ROBINE, Préfet de région Bourgogne-Franche-Comté
- Serge CASTEL, Préfet du Jura
- Johann MOUGENOT, Secrétaire général de la préfecture de la Côte-d'Or
- Simon-Pierre EURY, Directeur Régional DREETS
- Marie-Jeanne FORTÉ-MULLER, Directrice Régionale de la DRAAF
- Yannick SEVELINGE, Chef de pôle Environnement et Contrôle/SRAL de la DRAAF
- Virginie PUCELLE, Directrice adjointe de la DREAL
- Marie RENNE, Directrice régionale de l'Office français de la biodiversité
- Philippe LOISON, Chef du service départemental de Côte d'Or de l'Office français de la biodiversité
- David CUGNETTI, Directeur Régionale des Douanes de Dijon
- Cyril GAUDOT, Directeur Régional adjoint de l'Agence de Services et de Paiement
- Fabrice CHARTIER, Sous-Directeur à la MSA de Franche-Comté
- Jean - Philippe BAILLY, Attaché de Direction de la Caisse Régionale de MSA de Bourgogne
- Didier ROOSE, Directeur de la DDPP21
- Nadine MUCKENSTURM, Directrice adjointe de la DDT
- Arnaud PENTECÔTE, Directeur de la coordination régionale

ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES AGRICOLES

- Luc JEANNIN, administrateur FNSEA, membre du bureau de la FRSEA, 71
- Emmanuel AEBISCHER, président de la FDSEA 70
- Jacques DE LOISY, président de la FDSEA 21
- Alex SONTAG, directeur de la FRSEA Bourgogne-Franche-Comté

- Jeunes agriculteurs
- Philippe CORNU, secrétaire général JA BFC, 39
- Antoine DUTHU, président JA 21
- Thierry James FACQUER, président de la coordination rurale BFC et 71
- Emmanuel RIZZI, président de la coordination rurale 39
- Bruno PARISOT, président de la coordination rurale 21
- Pierre-Yves BARTHÉLÉMY, coordination rurale
- Jérôme GAUJARD, porte-parole de la confédération paysanne Bourgogne-Franche-Comté
- Fabrice GENIN, représentant de la chambre d'agriculture 21

JURIDICTIONS

- Caroline LOCKS, vice-procureure, TJ de Dijon, en charge des contentieux techniques, de l'environnement

DEPARTEMENT DE L'YONNE

SERVICES DE L'ÉTAT

- Pascal JAN, préfet
- Manuella INES, DDT
- Clément RICHE, SEA DDT
- Manon ETHUIN, SEA, DDT
- Véronique THUREAU, SEA, DDT
- Flavien AVIOTTE, SEFREN, DDT
- Marie-Christine WENCEL, directrice adjointe, DDETSPP
- Myriam GIRAULT, DDETSPP
- Christine LEGRAND-BRETON, DDETSPP
- Cyril GAUDOT, directeur régional adjoint, ASP
- Xavier POLLET, directeur adjoint, DDFIP
- Jean-Philippe BAILLY, MSA Bourgogne
- Jean-Marie COSTET, chef de service, OFB
- Capucine ANDRAUD, DREAL
- Alix DELHAL, SRAL, DRAAF
- Laure ATHENES, chef du service territorial Yonne-Loing, Agence de l'eau Seine-Normandie

ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES AGRICOLES

- Francis LETELLIER, FDSEA Yonne
- Pierre-Olivier GUYARD, FDSEA Yonne
- Marion DA COSTA, directrice FDSEA Yonne
- Charles BARACCO, Jeunes agriculteurs
- Céline BRUNET, confédération paysanne
- Jean-Bertrand BRUNET, confédération paysanne
- Julien BOURGEOIS, confédération paysanne
- Éric SAISON, 2^{ème} secrétaire adjoint, chambre d'agriculture
- Édith FOUCHER, responsable du département Territoires-Environnement-Terroirs, chambre d'agriculture

REGION BRETAGNE

DEPARTEMENT DES COTES D'ARMOR

SERVICES DE L'ÉTAT

- Stéphane ROUVÉ, préfet
- Jean-Pascal LEBRETON, DDTM adjoint des Côtes d'Armor
- Bruno LEBRETON, chef adjoint du service environnement, responsable de la MISEN, DDTM
- Nadine TURPIN, cheffe du service agriculture et développement rural, DDTM
- Yannick CORMEC, chef du service adjoint agriculture et développement rural, DDTM

- Véronique SOLÈRE, directrice DDPP22
- Chloé GELIN, cheffe du service sécurité sanitaire des aliments, DDPP 22
- Xavier GAUTIER, chef du service prévention des risques environnementaux, DDPP 22
- Delphine PIERSON, DDPP 22
- Karine NOUVEL, directrice générale MSA Armorique
- Bertrand LE BOURHIS, MSA Armorique
- Hughes LAPRIE, Directeur de l'ASP Bretagne-Pays de La Loire
- Laurent DAUNAY, chef du service des contrôles, Direction de l'ASP Bretagne-Pays de La Loire
- Jean-Michel LE BLANC, chef du service adjoint des contrôles Direction de l'ASP Bretagne-Pays de La Loire
- Nicolas AMPEN, directeur régional adjoint Bretagne de l'OFB
- Stéphane VIGHETTI, chef de service départemental de l'OFB des Côtes d'Armor
- Emma BOURSALT, DRAAF Bretagne, SRAL
- Sébastien MOIZAN, directeur adjoint du travail, DDETS 22
- Rachel LABRUNIE, conseil régional de Bretagne

ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES AGRICOLES

- Fabienne GAREL, FDSEA 22
- David LABBÉ, FDSEA 22, président de la section volailles
- Dominique MADEC, confédération paysanne des Côtes d'Armor
- Sandra MÉRY, FDSEA 22
- Didier LUCAS, président de la chambre d'agriculture
- Elodie LE PRIOL, chambre d'agriculture

JURIDICTIONS

- Nicolas HEITZ, procureur de la République

REGION CENTRE VAL-DE-LOIRE

- Sophie BROCAS, préfète région Centre-Val-de-Loire, préfète du Loiret
- Florence GOUACHE, SGAR Centre-val de Loire/ SGAR
- Aymeric LORTHOIS, DREAL Centre-val de Loire/ adjoint au chef du service eau biodiversité risques naturels et Loire
- Oriane LE PORT, OFB Centre-val de Loire/directrice régionale adjointe
- Florent BILLARD, OFB Centre-val de Loire/chef du service régional Police
- Isabelle GODARD-DEVAUJANY, DRFIP Centre-val de Loire et Loiret
- Yves DEMOUY, DRAAF Centre-val de Loire/ DRAAF adjoint
- Nicolas FRADIN, DRAAF Centre-val de Loire/chef du SRAL
- Marc MIHURA, Direction régionale des douanes du Centre-val de Loire/rédacteur renseignement et pilotage des contrôles
- Abdelhafid EL FASSI, Direction régionale des douanes du Centre-val de Loire/adjoint à la directrice régionale douanes CVL
- Stéphanie AGUADO, MSA Beauce Coeur de Loire/responsable contrôle externe
- Anouk LAVAURE, DREETS centre-val de Loire/DREETS CVL
- Bernard ELAUDAIS, DRASP Centre Val de Loire/ adjoint au chef du service des contrôles

DEPARTEMENT DE L'EURE-ET-LOIR

SERVICES DE L'ÉTAT

- Hervé JONATHAN, préfet
- Guillaume BARRON, directeur de la DDT
- David ROZET, chef du service gestion des risques eau et biodiversité, DDT

- Anne-Laure DUFRETEL, adjointe au chef du service économie agricole, DDT
- Lionel PLEINECASSAGNE, contrôleur, DDT
- Bernard ELAUDAIS, chef-adjoint du service des contrôles, direction régionale de l'ASP
- Nicolas FRADIN, chef du SRAL, DRAAF
- Yves DEMOUY, directeur adjoint de la DRA
- Estelle PARAYRE, directrice adjointe DDETSPP
- Émilie PRINTZ, cheffe du service santé et protection animale, DDETSPP
- Héloïse SIMOENS, directrice adjointe de la DDFIP
- Laurence BLUETTE, pôle gestion fiscale, DDFIP
- Stéphanie AGUADO, responsable contrôle externe, MSA
- Julien PERLAT, direction comptable et financier, MSA
- Anthony FERRÉ, chef du service départemental d'Eure-et-Loir, OFB
- Sylvain LEMARIE, Agence de l'eau Seine-Normandie.

ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES AGRICOLES

- Eric THIROUIN, Président de la chambre d'agriculture
- Didier AGEZ, Directeur général de la chambre d'agriculture
- Yohan SERREAU, élu référent élevage
- Sébastien SALLÉ, conseiller technique réglementation phytosanitaire, eau
- Carine HARDY, conseillère d'entreprise, élevage, PAC, agriculteurs en difficultés
- Bertrand PETIT, président, FDSEA
- Auréline DOLLÉANS, directrice FDSEA
- Sylvain MARCUARD, président JA 28
- Aurélie HALLAIN, Présidente, coordination rurale
- Vincent CARRÉ, administrateur, coordination rurale
- Jean-Baptiste MORIN, secrétaire, coordination rurale

REGION GRAND-EST

- Samuel BOUJU, secrétaire général aux affaires régionales et européennes
- Nicolas DEMANGE, SGARE Adjoint
- Denis GOURDON, chargé de mission agriculture
- Régine MINCHIN, DRAAF
- Hervé VANLAER, DREAL
- Louis MAZARI, DREETS
- Benoit HILD, DRFIP
- Michaël VILLEMEN, Directeur régional ASP
- Xavier MORVAN, directeur régional OFB
- Christophe LEBLANC, directeur général adjoint, Agence de l'eau
- Agnès HARDY, Cheffe service agriculture DDT 67
- Noëlle SCHMITT, Cheffe service environnement DDT 67

REGION HAUTS-DE-FRANCE

DEPARTEMENT DE L'OISE

SERVICES DE L'ETAT

- Catherine SEGUIN, préfète
- David Witt, directeur départemental, DDT
- Emmanuelle Hestin, cheffe du Service d'Économie Agricole, DDT
- Coline GRABINSKI, adjointe à la cheffe du Service de l'eau, de l'environnement et de la forêt, DDT
- Marie-Laure SOHIER, cheffe du Bureau Procédures et expertise au Service de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'énergie, DDT
- Nathalie Riverola, directrice, DDPP

- Véronique DONOT, responsable de la division des professionnels, des affaires économiques, du contrôle fiscal et du recouvrement, DDFIP
- Sébastien BELLO, chef de Bureau de douane de Compiègne, DDDI
- Stéphane CHOQUET, chef de l'unité départementale de l'Oise, DREAL
- Michel GUILLOU, Adjoint au directeur DRAAF
- Amélie MATHIRON, cheffe de service – SRAL, DRAAF
- Jean DELPLACE, chef de service des contrôles, ASP
- Gwenn CHEVALIER, chef du service de l'Oise, OFB
- Patrick BERTRAND, directeur régional OFB HDF
- Mylène COROËNNE, cheffe de Service, FranceAgriMer Hauts-de-France
- Charles BODELOT, directeur Comptable et Financier, MSA
- Christophe OBARA, responsable du Département Maîtrise des Risques, MSA
- Représentant de la colonelle Soria, Commandant le groupement de gendarmerie départementale de l'Oise
- Pascale MERCIER, directrice territoriale des Vallées d'Oise de l'agence de l'eau Seine-Normandie, agence de l'eau Seine-Normandie

ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES AGRICOLES

- Régis DESRUMEAUX, président FDSEA 60
- Noémi BOULNOIS, juriste environnement FRSEA Hauts-de-France
- Linda MONNIER, directrice FDSEA 60
- Matthieu CARPENTIER, président des Jeunes agriculteurs (JA)
- Lorine VANDEWALLE, animatrice JA
- Sophie LENAERTS, présidente de la coordination rurale
- Marie ORTEGAT, porte-parole de la confédération paysanne 60
- Gwen LE FICHOUS, confédération paysanne
- Vincent VECTEN, membre du bureau, chambre d'agriculture
- Alice AVISSE, membre du bureau, chambre d'agriculture

REGION ILE-DE-FRANCE

JURIDICTIONS

COUR D'APPEL DE VERSAILLES

- Jean-François BEYNEL, premier président de la cour d'appel
- Marc CIMAMONTI, procureur général près la cour d'appel de Versailles
- Henri GENIN, avocat général
- Véronique ESCOLANO, avocat général
- Emmanuel GRANDSIRE, substitut général, secrétaire général du parquet général
- REYMONDET Marc, procureur-adjoint TJ de Chartres
- Titouan FELUT, substitut Chartres
- Nathalie FRYDMAN, procureure-adjointe Versailles
- Pascal PRACHE, procureur de la République de Nanterre
- Nathalie FOY, procureure-adjointe Nanterre
- Pierre SENNES, procureur de la République, TJ Pontoise
- Aude LE GUILCHER, 1^{er} vice-procureur à Pontoise
- Clément CLOCHET, vice-président, secrétaire général, présidence du tribunal judiciaire de Nanterre
- Constance DAUCE, vice-présidente, secrétaire générale, présidence du tribunal judiciaire de Versailles
- Robin MURACCIOLE, chef de cabinet du premier président

DEPARTEMENT DE L'ESSONNE

SERVICES DE L'ÉTAT

- Olivier DELCAYROU, secrétaire général de la préfecture
- Marine DE TALHOUËT, DDT adjointe

- Roland RODDE, chef du SEA, DDT
- Bénédicte JALANE, SEA, DDT
- Sandrine FAUCHET, service environnement (SE), DDT
- Marion MARIN-JOUBERT, SE, DDT
- Nadia KABI-IHADADERE, DDPP
- Philippe COUPARD, DDETS
- Sandrine EDOUARD-VARGAS, DDFIP
- Jean-Luc GUYOUX, directeur ASP centre Val-de-Loire, Ile-de-France
- Stephan PASCO, MSA Ile-de-France
- Yacine BELAHCENE, MSA Ile-de-France
- Johanna VAN HERRENTHALS, OFB, direction Ile-de-France
- Olivier FAURE, Groupement de gendarmerie d'Ile-de-France

ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES AGRICOLES

- Frédéric ARNOULT, VP FDSEA IDF et président des syndicats locaux
- Damien GREFFIN, chambre régionale d'agriculture, président de la FRSEA IDF.
- Bernard LÉRISSON, FDSEA IDF (Ouest : 91, 78 et 95 + Paris)

REGION OCCITANIE

SERVICES DE L'ETAT

- Pierre-André DURAND, préfet
- Frédéric VISEUR, SGARE
- Lucia de SIMONE, chargée de mission agriculture, environnement et énergie SGAR
- Laurent KOHLER, DDFiP
- Hugues PERRIN, directeur DRFiP
- Grégoire GAUTIER, chef service environnement DDT Haute-Garonne
- Aurélie LAURENS, directrice adjointe DR OFB
- Etienne FREJEFOND, directeur DR OFB
- Bérengère BLIN, directeur adjoint DREAL, délégation de bassin
- François CAZOTTES, directeur adjoint DRAAF
- Fabrice RENARD, DRDDI – adjoint Perpignan
- Sandrine COULONGEON, DGDDI – adjointe Toulouse
- Michel MAYZONNADE, DR ASP
- Isabelle AYMARD, DR ASP
- Denis GARIN, MSA Midi-Pyrénées Nord
- Aurélien CHASSAGNE, DDT31/SEA
- Stéphane BOUNEAU, DRAAF FranceAgriMer chef de service
- Julien TOGNOLA, directeur DRETTs
- Juliette SORRENTINO, directrice DDPP

JURIDICTIONS

- Chantal FERREIRA, première présidente de la cour d'appel,
- Nicolas JACQUET, procureur général près la cour d'appel
- Sandra DESJARDIN, conseillère, secrétaire générale de la première présidence
- Orlane PAWILOWSKI, apprentie, cour d'appel
- Alain FOUQUET, président TJ Montauban
- Bruno SAUVAGE, procureur de la République, TJ de Montauban
- Samuel VUELTA SIMON, procureur de la République de Toulouse
- Marie-Valérie ALBERT, secrétaire, présidence du TJ de Toulouse

DEPARTEMENT DE L'HERAULT

SERVICES DE L'ETAT

- Frédéric POISOT, secrétaire général de la préfecture
- Anne MONTEIRO, cheffe de la Mission de Coordination Interministérielle
- Frédéric BERTIN, Sous-directeur MSA du Languedoc
- Catherine RICHER, délégué territoriale INAO
- Guylaine ARCHEVEQUE, ONF directrice agence interdépartementale
- Aurélien DALOZ, adjoint au chef service OFB
- Vincent TARBOURIECH, chef de service OFB 34
- Clémentine TODIELLO, cheffe de service à la DDPP34
- Corinne FIGUERAS, cheffe du pôle Eau & Biodiversité – DDTM/SERN
- Cédric INDJIRAJIAN, DDTM adjoint
- François FLORY, Contrôle fiscal – DDfP34
- LTN Florian GRELLIER, Groupement départemental Gendarmerie 34
- Lionel KALTENBACH, directeur adjoint des Douanes – pôle d'orientation des contrôles
- Maurice EXPOSITO, chef de pôle TME – DDETS34

ORGANISATIONS PROFESSIONNELLES AGRICOLES

- Steve HOCINE, directeur FDSEA
- Sophie NOGUES, présidente FDSEA
- Annabelle DECOURSIERE, SG JA
- Mylaine BRESCOLI, Animatrice JA
- Cécile GEIRAUD, Di vigneron indépendants
- François Régis BOUSSAGOL, vigneron indépendants
- Jean-Paul PELAGATTI, FDSEA
- Frédéric BERTIN, SG FDSEA
- Cédric SAUR, SG FDSEA, président de la MSA
- Fabien CASTELBON, Coopération agricole
- Valérie BASTOUL, Coopération agricole
- Valérie GRANIER, Coopération agricole
- José LEBRATO, Coordination rurale
- Benjamin BUJADA, Coordination rurale
- Sébastien FOULQUIER, Coordination rurale
- Jean-François CHAPERON, président Coordination rurale
- Amandine MALLANTS, Confédération paysanne
- Cécile ARUGHY, directrice générale chambre agriculture
- Jérôme DESPY, président chambre agriculture

SEQUENCE DU 19 AVRIL 2024 DE PRESENTATION DES OUTILS INFORMATIQUES A LA DISPOSITION DES DIRECTIONS DEPARTEMENTALES DES TERRITOIRES

- Chloé NOURRY, en charge de la coordination des contrôles DDT64
- Nicolas LOUBERE, Chef du service Économie agricole, DDT 87
- Mehdi SAUSSI-EL-ALAOUI, Chef du service Économie agricole, DDT 39
- Florence NERET, chargée de la coordination des contrôles au service économie agricole, DDT 39
- Fabrice ARKI, chef du service Environnement Risques Connaissances (ERC), DDT 54.
- Carole DAVRAINVILLE, chargée de mission MISEN - Contrôles au service ERC, DDT 54
- Xavier MARLY, chef de l'unité Données Connaissance Transformation Numérique (DCTN) au service ERC, DDT 54
- Nicolas MATHIS, coordinateur contrôles au service Agriculture Biodiversité Espaces Rurales (ABER), DDT 54

- Élise SIONVILLE, cheffe d'unité PAC/ Mission de coordination des contrôles Service économie agricole, DDTM 29
- Claude-France CHAUX, cheffe de service Service Économie et Politiques Agricoles, DDT 70

Annexe n° 3 : Liste des contrôles réalisés dans les exploitations agricoles (base 2022)

PAC			
Thématique	Objet	Direction centrale référente	Service compétent territorialement
Éligibilité des aides 1 ^{er} pilier	• Paiement de base - Paiement vert - Paiement redistributif - Paiement JA • Aides couplées végétales • Aide aux bovins allaitants • Aide laitière • Aide aux veaux sous la mère • Aide caprine	DGPE ⁶⁶	DR-ASP ⁶⁷
Éligibilité des aides du 2 nd pilier	• Indemnité compensatoire de handicaps naturels • Mesures agro-environnementales et climatiques (MAEC) • Agriculture biologique (BIO)	DGPE	DR-ASP
Aides 2 nd pilier (hors SIGC ⁶⁸)	• 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 lace	DGPE (pour le RDR ⁶⁹ 3) : Collectivités régionales (pour le RDR4)	DR-ASP (pour le RDR 3) Collectivités régionales (pour le RDR4)
Conditionnalité	• Bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE). • Environnement : directive oiseaux et habitats, directive nitrates • Santé des végétaux : utilisation de produits phytopharmaceutiques et paquet hygiène ; • Santé et productions animales : paquet hygiène, substances interdites, ESST, identification; • Bien-être des animaux • Protection animale.	DGPE	DR-ASP DDTM DRAAF-SRAL ⁷⁰ DDPP DDPP
OCM ⁷¹ 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 IG⁷⁴ • Certification des bois et plants de vigne.	DPGE	FAM ⁷² (COSA ⁷³)

⁶⁶ Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire)

⁶⁷ Agence de services et de paiement

⁶⁸ Système intégré de gestion et de contrôles

⁶⁹ Règlement de développement rural : RDR3 pour la PAC 2014-2022. ; RDR4 2023-2027

⁷⁰ Service régional de l'alimentation (service des Directions régionales de l'alimentation, l'agriculture et de la forêt)

⁷¹ Organisation commune de marché

⁷² FranceAgrimer

⁷³ Contrôle des Opérations dans le Secteur Agricole : le COSA réalise des contrôles de régularité, dits ex-post car réalisés à l'issue du versement des aides européennes de la PAC provenant des crédits du FEAGA

⁷⁴ Appellation d'origine Indication géographique

Apiculture	• Transhumance Aides aux cheptels	DPGE	FAM
OCM fruits et légumes	• Fonds opérationnels • Non-récolte.	DPGE	FAM

Hors PAC			
Thématique	objets	Direction centrale référente	Services compétent territorialement
Aides nationales	• Aides aux investissements • Aides sectorielles • Aides de crises, plan de relance ...	DGPE	FAM
Sécurité sanitaire des aliments, santé et protection animale, Santé végétale	• Identification animale, Protection animale, Alimentation animale, Pharmacie vétérinaire, Dépistage de salmonelle en élevage avicole... • Bonnes pratiques d'hygiène, ...	DGAL ⁷⁵	DDPP
	• Plan de surveillance et plan de contrôle (PSPC) production animale • Santé du végétal et passeport phytosanitaire, produits phyto sanitaires... • Plan de surveillance et plan de contrôle (PSPC) production primaire végétale		SRAL
Environnement	• Directive nitrates⁷⁶ • Police de l'eau (hors directive nitrates) • Police des espèces et des habitats	DGPR/DGALN ⁷⁷	DDTM DDTM-OFB ⁷⁸ DDTM-OFB

⁷⁵ Direction générale de l'alimentation (ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire)

⁷⁶ 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

⁷⁷ Direction générale de la prévention des risques et Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature (ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires)

⁷⁸ Office français de la biodiversité

	• ICPE⁷⁹ Élevages contrôles inopinés, plaintes, accidents • ICPE Élevages plans de contrôle et de Surveillances		DDTM-OFB., DREAL DDPP AE ⁸⁰
Thématique	objets	Direction centrale référente	Services compétent territorialement
Travail	• Lutte contre le travail illégal • Respect du droit du travail • Santé et sécurité au travail	DGT ⁸¹	DRETS/DDETS
Protection sociale	• Travail dissimulé / travail illégal • Protection sociale Vérification de l'assiette des cotisations sociales ; • Assujettissement.	MSA ⁸²	MSA
Gestion et contrôle des professionnels de la filière vitivinicole française.	• Gestion des parcelles, des droits et autorisations de plantations, vérification des arrachages des vignes, reconnaissance des cépages, • Suivi des récoltes, des rendements, des stocks annuels de production ; • Mouvements de marchandises et • Paiement des accises	DGDDI ⁸³	DRDDI ⁸⁴

⁷⁹ Installations classées pour la protection de l'environnement

⁸⁰ Agence de l'eau

⁸¹ Direction générale du travail (ministère du travail, du plein emploi et de l'insertion)

⁸² Mutualité sociale agricole

⁸³ Direction générale des douanes et des droits indirects

⁸⁴ Direction régionale des douanes et des droits indirects

Concurrence, répression des fraudes et métrologie	• Enquêtes brigades des vins et spiritueux • Contrôles de métrologie	DGCCRF	DREETS
Fiscalité des entreprises	• Contrôles sur les déclarations fiscales	DGFIP	DRFIP
Réglementation équidés	• Traçabilité sanitaire	IFCE	ICFE

Annexe n° 4 : Modalités des contrôles et état des lieux statistique

Les différentes administrations et opérateurs ont fourni des précisions sur le mode de fonctionnement pour les contrôles et leurs statistiques touchant les exploitations agricoles. Le mode de comptabilisation des contrôles est différent selon l'organisme. C'est pourquoi, la mission a choisi de présenter ci-dessous de manière séparée les différentes données. Elle attire l'attention du lecteur sur la qualité des données parfois de fiabilité moyenne selon le service fournisseur et des doubles-comptes possibles ; le lecteur retiendra les ordres de grandeur.

1.1. Agence des services et de paiement (ASP)

Le ministère en charge de l'Agriculture est autorité de gestion pour les interventions du fonds européen agricole de garantie (FEAGA), du fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) SIGC (hors Corse) et pour les interventions du FEADER relatives à la prédation, l'assurance-récolte et au fonds national agricole de mutualisation sanitaire et environnemental (FMSE). Pour l'ensemble de ces mesures, l'ASP a été désignée comme organisme payeur ; à ce titre, elle est chargée des contrôles.

Au-delà du monitoring, exercé sur 100% des parcelles déclarées à la PAC, l'ASP établit un programme national de contrôle sur place.

Le taux de contrôle retenu pour les surfaces est actuellement de 5 % (hors conditionnalité, pour laquelle il est de 1 %). L'ASP présélectionne un peu au-dessus de ce taux dans les 70 à 80 zones géographiques retenues, pour permettre la sélection finale dans le cadre de la coordination des contrôles. L'ASP utilise diverses dénominations pour parler d'un contrôle dans l'exploitation de l'agriculteur qui recouvre des actes administratifs différents

L'ASP utilise diverses dénominations pour parler d'un contrôle dans l'exploitation de l'agriculteur qui recouvrent des actes administratifs différents :

Déplacements terrain	Contrôles sur place au sens communautaire	
Ont lieu dans le cadre de l'instruction du dossier sans que cela constitue un contrôle sur place au sens communautaire	Avec contrôles de terrain	sans déplacement terrain (contrôle à distance par télédétection)
pas de sanction : notification d'un droit à l'erreur à l'exploitant	Sanctions possibles	

1.1.1. SIGC et conditionnalité

Tableau n°1 : nombre d'exploitations agricoles contrôlées en 2022

	Au titre de la PAC volet "Éligibilité aux aides"	Au titre de la PAC volet "Conditionnalité »
Nombre d'exploitations différentes, contrôlées sur place	19 068	13 925
• dont sur le paiement de base	12 318	
• dont sur le verdissement	12 447	
• dont sur les aides couplées	12 665	
• dont sur le RDR surface	7 076	
• dont hors identification des bovins et des ovins		7 700

Source : ASP

Tableau n°2 : Contrôles sur place et sanctions (conditionnalité)

		Total
	Nombre de bénéficiaires	304 483
CSP Sans 5 % id.	Analyse des risques	6 035
	Aléatoire	1 748
	Total	7770
	%	2,6
Sanctions CSP Sans 5 % id.	Avertissement précoce	446
	1%	620
	3%	1013
	5%	480
	Plus d'un domaine - mineure	1
	Plus d'un domaine - 1 à 5 %	23
	Répétition	74
	Application rétroactive pour AP	54
	Non-conformité intentionnelle	181
	Total	2892
	Total sanctions risques	2343
	Total sanctions aléatoire	495

Source : ASP

1.1.2. Contrôles hors SIGC

En 2023, 656 contrôles portent sur les aides apportées pour des investissements physiques, les installations jeunes agriculteurs et le développement de petites exploitations. Ils ont pour objectif le paiement des aides et sont attendus par les exploitants agricoles.

Tableau n°3 : nombre de contrôles sur place HSIGC par mesure 2023

Mesures	Sous mesures	
Investissements physiques	Invest. exploitation agricole	589
Développement des exploitations	Installations des jeunes agriculteurs	56
	Développement des petites exploitation	1
Total		646

Source : ASP

1.2. Direction générale de l'alimentation (DGAL)

La DGAL établit, chaque année, les modalités générales de programmation des contrôles officiels et leur mise en œuvre en : santé/protection végétal (SPV), santé/protection animale (SPA), sécurité sanitaire des aliments (SSA) et à l'import. Elle précise les attendus en matière de politique des suites ainsi que de la valorisation des résultats⁸⁵.

Les contrôles peuvent être permanents (cas des abattoirs de boucherie) ou occasionnels. La réglementation impose des fréquences minimales d'inspection comme dans le cas des abattoirs de volailles⁸⁶, des ateliers de poules pondeuses pour la recherche de salmonelles, des producteurs de végétaux⁸⁷ avec une.

De fait des exploitations agricoles, ont déjà *a minima* un contrôle annuel obligatoire.

Les points de contrôles sont accessibles sur <https://agriculture.gouv.fr/les-vade-mecums-dinspection>. Les contrôleurs sont tenus de respecter le guide général de l'inspection (<https://info.agriculture.gouv.fr/gedei/site/bo-agri/instruction-2016-39/telechargement>). Une inspection peut être annoncée ou inopinée. En règle générale, elle est réalisée de façon inopinée. L'inspecté peut être prévenu de l'inspection lorsque cela s'avère nécessaire ou prescrit par la réglementation. Lorsque l'inspecté est prévenu, il est informé de l'objet de la visite, du temps envisagé pour son déroulement, que des documents à mettre à disposition lors de l'inspection.

À l'issue du contrôle, un rapport est établi et sera adressé avec un courrier de décisions à l'exploitant. Le type de décision s'appuie sur une instruction à diffusion restreinte aux services de contrôles sur les suites à donner aux contrôles en cas de constat de non-conformité en matière vétérinaire et/ou phytosanitaire.

En ne retenant que les SIREN ayant ce code, la DGAL recense 27 526 inspections, dont 8 145 contrôles PAC conditionnalités, 2 124 re-contrôles et 607 pour des plaintes, signalements et recherches de toxiinfection alimentaires collectives (TIAC).

⁸⁵ Instruction technique DGAL/SDPRS/2024-174 18/03/2024 <https://info.agriculture.gouv.fr/gedei/site/bo-agri/instruction-2024-174>

⁸⁶ avec un minimum une inspection annuelle en SSA et une en SPA

⁸⁷ fréquence annuelle d'inspection pour attribuer le passeport phytosanitaire européen nécessaire pour la commercialisation

Tableau n°4 : Nombre d'inspections 2023 réalisés par les DDPP et DRAAF (SRAL) dans les domaines sanitaires.

	inspections	dont conditionnalité	correspondant à nbre SIREN
SPA	11 454	3 390	
SPV	10 546	4 755	
SSA	5 526		
TOTAL	27 526	8 145	17 769

Source : tableau mission, source données DGAL

Dans l'optique d'une meilleure régulation des contrôles dans une exploitation, la DGAL a recherché à identifier le nombre de « déplacements terrain » pour des contrôles programmés. Sur les 27 521 inspections, si l'on retrace les re-contrôles, les plaintes, signalements et recherches de TIAC, et que l'on comptabilise pour 1 inspection toutes les inspections réalisées le même jour dans la même entreprise, il reste 18 369 inspections, qui concerne 16 123 entreprises.

Tableau n°5 : Estimation du nombre de déplacements terrain réalisés par les DDPP et DRAAF (SRAL) dans les domaines sanitaires

	« Inspections même jour même entreprise » hors re-contrôles, les plaintes, signalements et recherches de TIAC »	correspondant à nbre SIREN
Total SSA,SPA et SPV	18 369	16 123

Source : mission, base données DGAL

La majorité des entreprises ne fait l'objet que d'un déplacement. D'autres contrôles nécessitent plus de temps pour réaliser le contrôle en totalité⁸⁸. Quelques entreprises font aussi l'objet de contrôles multiples (SSA, SPA et SPV) mais ce nombre semble limité (concernerait environ 300/400 inspections).

Tableau n° 6 : estimation du nombre de déplacements terrain par entreprise

Nombre inspections même jour même entreprise	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10 et plus
Nombre établissements	14 590	1 038	293	97	32	12	3	4	1	6

Source : DGAL

Des établissements font l'objet de contrôles récurrents :

- SPA : Pour 5 573 SIREN inspectés en 2023, 699 étaient déjà inspectés en 2022 (12 %)
- SPV : Pour 8 777 SIREN inspectés en 2023, 2819 étaient déjà inspectés en 2022 (32 %)

⁸⁸ Il s'agit essentiellement des grands pépiniéristes pour lesquels la réglementation impose de voir toutes leur production

- SSA : Pour 3 419 SIREN inspectés en 2023, 820 étaient déjà inspectés en 2022 (24 %)

Ce point est à mettre en lien avec les rythmes d'inspections imposés soit réglementairement soit par l'analyse de risque locale en vertu des dispositions générales relatives à la programmation et la mise en œuvre de la campagne de contrôles officiels de la DGAL.

1.3. Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN)

Le tableau suivant présente les contrôles Police de l'Eau et de la Nature, hors contrôles réalisés par l'OFB.

Tableau n° 7 : Contrôles police de l'eau et de la nature (hors contrôles OFB)

2023 DGALN	Nb contrôles terrain conformes	Nb de contrôles terrain non conformes	Nb contrôles bureau conformes	Nb de contrôles bureau non conformes	Nb suites judiciaires	Nb suites administratives
Contrôles Nitrates, réalisés par les DDETS- PP et les DDT(M)	1432	1434	26	26	175	959
Contrôles hors nitrates, réalisés par les DRAAF, les DDT(M), les DREAL et les DDETS- PP	1428	1267	2259	604	185	1252

Source : DGALN

1.4. Mutualité sociale agricole (MSA)

La MSA contrôle l'application de la législation de sécurité sociale, pour les travailleurs non-salariés agricoles (NSA) ou employeurs de main-d'œuvre agricole (SA). A noter qu'il existe des entreprises hors production (ex. : le Crédit agricole) qui relèvent aussi de la MSA. Les contrôles concernant les exploitants employeurs de main d'œuvre sont toutefois très majoritaires.

La MSA réalise des contrôles sur les cotisations sociales, sur les prestations sociales ainsi que sur le travail illégal et dissimulé (TID) :

- sur place : ils se déroulent en partie dans les locaux de l'entreprise. Rentre dans ce cadre, la vérification chez le tiers-déclarant (expert-comptable par exemple) qui peut être proposée et semble fréquente (90% des cas en région centre Val de Loire). Tous les contrôles TID sont par nature diligentés sur place ;
- sur pièces : ils sont réalisés exclusivement dans les locaux de l'organisme de recouvrement.

Hors contrôle TID, le contrôlé reçoit :

- un avis de contrôle 30 jours avant le contrôle et son objet (à l'exception des cas de travail dissimulé). L'avis mentionne l'adresse électronique à laquelle il est possible de télécharger la charte du cotisant contrôlé 2024 ;

- à l'issue du contrôle, une lettre d'observation. En cas de redressement, le document indique les observations faites au cours du contrôle, motivées par chef de redressement, le montant des assiettes, des redressements envisagés et leur mode de calcul, ainsi que les éventuelles majorations de redressement et pénalités liées à ces redressements.

Toutes missions confondues, elle a effectué près de 22 500 contrôles en 2023.

Tableau n°8 : Contrôles 2023 portant sur les cotisations sociales pour les salariés agricoles et non salariés et les prestations sociales.

	Sur place et sur pièce	Dont réalisés sur place
Nombre de contrôles cotisations	14 674	11 674
• Dont TID	3 006	0
• Dont actions locales de contrôles pour fraudes	347	0
Nombre de contrôles prestations	7 742	6 985
TOTAL général	22 416	18 659

Source : MSA - Tableau mission,

1.5. FranceAgrimer (FAM)

Organisme payeur de fonds européens et nationaux, FranceAgriMer met en œuvre des dispositifs les contrôles pour s'assurer de la bonne utilisation des fonds publics. FAM opère des contrôles sur 10 dispositifs différents récapitulés dans les 2 tableaux suivants. L'exploitant contrôlé est informé par contact téléphonique pour planifier le contrôle au plus vite. Il est suivi de l'envoi d'une lettre qui récapitule l'ensemble de ces informations. A la fin du contrôle, le rapport est présenté s'il est finalisé, sinon le contrôlé est informé des observations relevées ainsi que les données éventuelles qui resteraient à fournir.

Tableau n°8 : Nombre et taux de contrôle par type d'aides (hors viticulture) 2023

	Aides de crises	Non Récolte et retrait	OCM F&L FO	Programme apicole	rénovation du verger
Taux de contrôle annuel⁸⁹	5 % des opérations, à sélectionner par analyse de risques	100 % de contrôles avant l'opération de non-récolte et pendant cette opération		5 % des demandeurs d'aide	5% des demandes
Nombre total de contrôles	27	190.	200	81	23
Nature du contrôle	documentaire et terrain.	terrain.	documentaire -etterrain	documentaire + visite sur place.	documentaire + visite.

⁸⁹ Taux de contrôle annuel précisé est celui de l'ancienne PAC. A partir de 2024, c'est à l'Etat membre de fixer le taux de CSP, pour certains dispositifs, en veillant à protéger le budget de l'Union

Durée moyenne du contrôle	3 jours.	en général 0,5 jour.	3 contrôles /jours		0,5 à 1 jour
----------------------------------	----------	----------------------	--------------------	--	--------------

Tableau mission Source : FAM

Tableau n°9 : Nombre et taux de contrôle par type d'aides en viticulture 2023

	Bois et plants de vigne (Activité de certification)	Bois et plants de vigne (délivrance des passeports phytosanitaires)	Investissement vin	Promo. vin	Restructuration vin (arrachage + plantation de vignes)	Vins Sans IG
Taux de contrôle annuel	100%	100% un contrôle par an	100 % des investissements avant paiement et 5% après en contrôle conservation .	5 %, par analyse de risques, et avec 20% via une sélection aléatoire	100 % de toutes les opérations de restructuration	5 % en volume
Nombre total d'exploitations ayant fait l'objet de contrôles	760 Contrôles annuel des pépinières de plants de vignes et 692 contrôles de parcelles	758 pépinières ; plus des contrôles de parcelles	1 763	5	14 941	539
Nature du contrôle	Terrain et documentaire	Terrain	documentaire + visite des investissements	documentaire	Terrain ou sur image pour les contrôles d'arrachage et palissage	documentaire
Durée moyenne du contrôle			1 à 5 jours	5 à 10 jours selon la taille et la complexité du dossier		1 jour.

Tableau mission. Source : FAM

Encadré n°1 : Focus sur la viticulture

FranceAgriMer est aussi le service officiel de contrôle responsable de la certification des matériels de multiplication de la vigne. À ce titre, l'établissement exerce sur l'ensemble de la filière de la pépinière viticole, un contrôle de la sélection, de la production, de la traçabilité et de la commercialisation des bois et des plants de vigne.

Elle assure également l'aide à la restructuration du vignoble. Les parcelles à arracher, objet d'une future demande d'aide à la restructuration pour planter, doivent faire l'objet d'une déclaration préalable à l'arrachage. Ces parcelles font l'objet d'un contrôle, soit par des moyens graphiques, soit sur place. Lorsque l'arrachage est effectif, des droits à prime sont notifiés à l'exploitant pour la surface mesurée lors des contrôles.

Les modalités de mesure de la surface des parcelles pour la restructuration du vignoble contrôlée par FAM étant différentes de celles requises pour le fichier viticole informatisé suivi par la DGDDI, les contrôles des surfaces ne peuvent pas être aujourd'hui mutualisés, ce qui peut nécessiter le passage des deux corps de contrôles.

1.6 Office français de la biodiversité (OFB)

Les données ci-dessous proviennent du rapport des activités de police 2022 de l'OFB en date de mai 2023. Ce document constitue le bilan de l'activité police de l'OFB, construit à partir de saisie des inspecteurs dans un outil de rapportage. L'OFB attire l'attention du lecteur sur l'incomplétude de ce rapportage, et donc sur le risque sur la fiabilité des données.

Encadré n°2 : Précisions de vocabulaire sur les données OFB

La notion de contrôle couvre ici à la fois des contrôles menés en police administrative et de constatations d'infractions.

Les missions de surveillance correspondent à une activité de contrôle ou de recherche d'infractions sur le terrain n'ayant abouti à la constatation d'aucune activité non conforme ni d'aucune infraction, elles sont ciblées sur des zones ou activités à enjeu (cours d'eau, zone de captage...). Si un agent constate une non-conformité ou une infraction lors d'une mission de surveillance, il ouvre un dossier de « contrôle individuel »

En 2022, tous usagers confondus, l'OFB a réalisé globalement 37.552 "opérations de contrôles", comprenant 21.394 "contrôles individuels" et 16.158 "mission de surveillance", totalisant 53 437 points de contrôles géolocalisés.

Le domaine Eau et Nature est le principal domaine d'intervention de l'OFB. Il compte, tous usagers confondus, 35 572 « opérations de contrôles » comprenant 20 244 "contrôles individuels" et 15.238 "mission de surveillance".

S'agissant en particulier des « agriculteurs et autres acteurs agricoles, ils représentent 20% des contrôles individuels « Eau et Nature »⁹⁰, derrière les particuliers qui en représentent 41%. Ils sont ainsi concernés en 2022 par 4.095 contrôles individuels "eau et nature" pour 4230 points de contrôles géolocalisés qui portent principalement sur les catégories suivantes :

Encadré n°3 : contrôles « eau et nature »

1.621 contrôles dans la catégorie gestion quantitative de la ressource,
1.290 contrôles sur la qualité de l'eau,
652 dans la catégorie "préservation des milieux aquatiques"
351 sur les espèces protégées et
117 sur protection des habitats et du patrimoine naturel
57 sur police de la chasse.

⁹⁰ Hors eau et nature, les agriculteurs sont concernés par 7 contrôles du domaine Mer

Par ailleurs, l'OFB a transmis à la mission les statistiques suivantes sur les résultats des points de contrôles pour 2022 et 2023 et les suites données concernant les agriculteurs et autres acteurs agricoles :

Tableau n°10 : Suites données aux points de contrôles pour 2022 et 2023 concernant les agriculteurs et autres acteurs agricoles

	2022	2023
Nombre de points de contrôle	4 230	2 759(*)
• Dont Conforme	1 799	1 330
• Dont Infraction	1 312	715
• Dont Manquement	784	543
• Dont Manquement et infraction	19	51
• Dont Non renseigné	316	120

Tableau mission Source : OFB

(*) Le nombre de points de contrôle 2023 est notablement plus faible qu'en 2022.

Tableau n°11 : suites administratives et judiciaires des contrôles de l'OFB

	2021	2022	2023
Nombre total de procédures judiciaires	5 721	5 831	6 303
• dont nombre concernant les agriculteurs et autres acteurs agricoles	1 084	1 243	1 311
Nombre de timbres amendes	3 715	3 599	3 932
• dont nombre concernant les agriculteurs et autres acteurs agricoles	72	51	49
Nombre total d'infractions (NATINF)	12 146	12 046	11 912
• dont nombre concernant les agriculteurs et autres acteurs agricoles	1 538	1 651	1 605
Nombre de procédures administratives	646	601	753
• dont nombre concernant les agriculteurs et autres acteurs agricoles	135	132	206
Dont rapport de manquement administratif	256	178	368
• dont nombre concernant les agriculteurs et autres acteurs agricoles	55	44	93

Source : mission d'après données OFB

Tableau n°12 : Procédures judiciaires concernant les agriculteurs et autres acteurs agricoles

	2021	2022	2023
Audition de témoin	1	5	35
Commission rogatoire	0	0	3
• Dont procédures complémentaires	0	0	1
Constatation d'infraction flagrante	958	1 115	1 035
Faisceau d'indices	0	2	75
Instruction parquet	19	19	113
• Dont procédures complémentaires	18	14	45
Plainte	0	3	32
Total des procédures judiciaires	978	1 144	1 293

Source : mission d'après données OFB

1.7. Direction générale de la prévention des risques (DGPR)

La DGPR a fourni des données au titre de la réglementation des Installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) concernant les élevages.

Les présentations suivantes se focalisent les élevages de bovins (rubrique 2101), de porcs (rubrique 2102), de volailles (rubrique 2111) et sur les élevages de porcs et de volailles relevant de la directive relative aux émissions industrielles (rubrique 3660).

Les inspections sont rattachées à un établissement et non pas à une rubrique dans le système d'information de la DGPR. Ainsi, si un élevage a été contrôlé, l'inspection sera comptabilisée dans toutes les rubriques pour lequel il est classé, même si elle ne portait que sur une seule partie de l'activité.

Aussi, dans les tableaux ci-dessous, les données pour l'ensemble des exploitations inspectées ; ne sont pas la somme des colonnes par rubrique.

Les contrôles sont réalisés sur le terrain par des agents des DDPP. Nombre d'ICPE par rubrique (données 2022/2023)

Tableau n° 13 : Nombre d'ICPE par rubrique (données 2022/2023)

	BOVINS rubrique 2101	VOLAILLES rubrique 2111	PORCINS rubrique 2102
Autorisation/IED	65	2259	702
Autorisation simplifiée = Enregistrement	1344	737	6967
Déclaration	Environ 62 000*	Environ 17 000*	Environ 6 000*

Source : DGPR

* donnée peu fiable, février 2022

- Nombre d'inspections par rubrique d'élevage en 2022 et 2023

Tableau n°14 : Nombre d'inspections par rubrique d'élevage (2101, 2102, 2111, 3660) et par exploitations en 2022 et 2023

	2022	2023
élevages de bovins (2101)	829	1050
élevages de porcs (2102)	807	1112
élevages de volailles (2111)	348	306
élevages porcins et volailles (3660)	834	796
Nombre total d'exploitations ayant été inspectées (dont certaines avec plusieurs types d'élevage)	2 405	2 798

Tableau mission .source DGPR

- Suites données aux inspections par rubrique d'élevage en 2022 et 2023

Tableau n°15 : Suites données aux inspections

	2022					2023				
	Bovins (rubrique 2101)	Porcins (rubrique 2102)	Volailles (rubriques 2111)	Porcins et volailles (rubrique 3660)	exploitations ayant été inspectées	Bovins (rubrique 2101)	Porcins (rubrique 2102)	Volailles (rubriques 2111)	Porcins et volailles (rubrique 3660)	exploitations ayant été inspectées
Aucune	810	798	341	827	2 368	1 033	1 104	304	783	2 368
Amende	2	1	-	1	4	-	-	-	-	0
Astreinte	7	1	-	4	12	3	-	-	5	7
Demande d'action corrective	-	-	-	-	-	1	1	-	1	3
Demande de justificatif à l'exploitant	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Lettre de suite préfectorale	104	85	35	87	266	147	225	53	144	466
Levée d'astreinte	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Levée de consignation	-	-	-	2	2	-	-	-	-	0
Levée de mise en demeure	-	-	-	-	-	2	-	-	-	2
Mesures d'urgence	2	1	-	-	3	2	-	-	2	3
Mise en demeure, déchets	2	1	-	1	4	-	1	-	-	1
Mise en demeure, dépôt de dossier	16	39	5	22	72	22	56	12	10	77
Mise en demeure, respect de prescription	35	71	13	58	152	70	124	25	35	192
Prescriptions complémentaires	3	-	-	-	3	-	-	-	1	1
Publication site internet de la préfecture	-	1	-	-	1	-	-	-	-	0

Source : DGPR

- un zoom particulier sur le nombre d'inspections, en 2022 et 2023, liées à une plainte concernant une rubrique d'élevage et constats afférents).

Tableau n°16 : Nombre d'inspections, en 2022 et 2023, liées à une plainte concernant une rubrique d'élevage (2101, 2102, 2111, 3660)

rubrique	2022	2023
Bovins (rubrique 2101)	103	108
Porcins (rubrique 2102)	25	33
Volailles (rubriques 2111)	32	35
Porcins et volailles (rubrique 3660)	14	28
Nombre total d'exploitations ayant été inspectées suite à une plainte	155	155

Source : DGPR

1.8. Direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI)

La DGDDI est responsable de la régulation de la filière vitivinicole pour l'ensemble des processus de la plantation et de la fabrication des vins/alcools, jusqu'à leur distribution/commercialisation ou exportation. Sa mission est double :

- une mission fiscale visant à percevoir le droit de circulation du vin et des alcools ;
- une mission économique visant à assurer la connaissance des opérateurs, le suivi du potentiel de production et de la production.

Ces missions sont assurées en lien avec les partenaires administratifs (DGCCRF pour les pratiques œnologiques, INAO pour l'application des règles d'AOP/IGP, FranceAgriMer pour les aides européennes et les droits de plantation, la DGFIP pour le cadastre) et professionnels (interprofession, caves coopératives).

Les contrôles opérés par les services douaniers sont encadrés par un plan d'action national pluriannuel.

À titre d'exemple, en 2023, les services de la direction régionale des douanes de Dijon ont procédé à 713 contrôles (dont 659 ont porté sur des éléments fonciers et 54 sur la production).

Les taux de contrôle obligatoires relèvent exclusivement de l'application du R(UE) n°2018/274 du décembre 2017 (article 31) :

- chaque année, 5% des exploitations viticoles doit être contrôlé sur place,
- 100% des parcelles viticoles non-rattachées à une exploitation (parcelles flottantes) doivent être contrôlées sur place.

Pour 2023, 5951 contrôles sont enregistrés par les services de la DGDDI dont :

- 1159 contrôles correspondent à des parcelles flottantes, c'est-à-dire à des contrôles sur place de parcelles non rattachées à une exploitation vitivinicole et ne participant pas à la pression de contrôle,
- 4792 contrôles rattachés à des exploitations viticoles.

Ce chiffre doit être mis en rapport avec le nombre d'exploitations vitivicoles entrant dans l'objectif de 5% de contrôle de parcelle sur place fixé par la réglementation européenne, soit 128 893

exploitations viticoles. Sur la cible de 6445 contrôles sur place d'exploitations viticoles, la douane avec 4792 contrôles **en réalise 68%**.

1.9. Direction générale du travail (DGT)

Le plan national d'action (PNA) 2023-2025 prévoit les conditions d'une mobilisation collective autour des grands objectifs (Prévention des risques d'accidents du travail et de maladie professionnelle, Lutte contre les fraudes, Réduction des inégalités, Protection des travailleurs vulnérables, Promotion du dialogue social), mais cherche aussi à laisser davantage de place aux initiatives locales afin de mieux répondre aux spécificités territoriales. Dans ce cadre, des actions peuvent concerner le secteur agricole⁹¹.

Dans l'objectif de rechercher un meilleur impact de l'action du système d'inspection du travail, une mobilisation coordonnée est organisée sous forme de campagnes nationales de contrôle. Chaque campagne de contrôle est précédée d'informations et d'échanges auprès des branches concernées; un bilan est également partagé avec les partenaires sociaux.

Les données quantitatives de la DGT concernent l'ensemble du secteur agricole, le système d'information de l'inspection du travail ne permettant pas de distinguer les exploitations agricoles des autres établissements relevant du régime agricole (ex : le crédit agricole). Le nombre de contrôles de l'inspection du travail dans le secteur agricole est relativement modeste par rapport aux autres secteurs (3,2% de l'ensemble des contrôles en 2023 alors que les établissements agricoles représentent 4,7% des établissements). Alors même que les enjeux sont forts notamment par rapport aux accidents du travail⁹², matière de travail illégal et de contrôle des conditions de recours aux travailleurs détachés et d'hébergement des travailleurs.

Tableau n°17 : Statistiques nationales des interventions de la DGT en 2023.

	01 - Culture et production animale, chasse et services annexes	02 - Sylviculture et exploitation forestière	03 - Pêche et aquaculture	Total général
Interventions 2023				
Nombre d'interventions	5 547	870	482	6 899
dont nombre de contrôles	2 972	411	191	3 574
Nombre de suites à intervention 2023				
Nombre de suites	4 287	635	305	5 227
Dont Observations écrites	3 531	528	169	4 228
Dont PV	77	16	4	97
Dont sanctions administratives	59	59	-	118

Source: DGT

Les données recueillies auprès de deux DREETS (Bretagne et Bourgogne-Franche-Comté) montrent que le contrôle des exploitations agricoles est minoritaire entre 30 et 35% dans le nombre total des interventions).

1.10. DDT(M) et DREAL

⁹¹ C'est le cas, par exemple :

- De la campagne menée en Haute-Loire sur la conformité des équipements de travail utilisés dans l'agriculture,
- De la campagne initiée dans le Puy-de-Dôme sur la prévention des risques des jeunes travailleurs ou sur les apprentis dans le Pas-de-Calais,
- De la campagne sur les conditions d'emploi et d'hébergement des saisonniers en Haute-Savoie ou sur l'hébergement des bergers d'alpage dans les Alpes-de-Haute-Provence et dans les Hautes-Alpes.

⁹² De 2020 à 2022, les accidents du travail en agriculture ont représenté 10,8% des signalements d'accidents du travail mortels alors que le secteur représente 2,6% de l'emploi.

Les services agricoles des DDT(M) effectuent peu de contrôles au titre de la politique agricole (contrôles des structures, dotation aux jeunes agriculteurs, etc.). Les services environnement des DDT(M) (et les DREAL) effectuent des contrôles au titre de la police de l'eau et de la nature.

Tableau n°18 : Contribution des principaux acteurs aux étapes de la chaîne de la police de l'eau et de la nature ⁹³ (données 2017)

	DDT(M) (source Licorne)	DREAL (source Licorne)	AFB (source tempo)	ONCFS (source Gaeco)	Parcs nationaux (source Licorne)*
Pilotage animation coordination	101	57	44	36	3
Réglementation et instruction eau et nature	1574	371	0	0	
<i>Dont eau</i>	1200	156			
<i>Dont nature</i>	374	215			
Appui technique	89**	227**	129	66	
Contrôles eau et nature et surveillance du territoire	152	26	255	562	18
<i>Dont eau</i>	116	22	211	8	1
<i>Dont nature</i>	36	4	36	434	17
<i>Dont surveillance du territoire</i>	0	0	8	120	
total	1916	681	428	664	21
global	3710				

Source : : rapport CGEDD 012364-01 de 2018

*données issues de Licorne malgré leur manque de fiabilité, les données transmises par les parcs étant peu exploitables faute de cohérence entre eux

**intégrant la préparation des avis de l'autorité environnementale

⁹³ ces données ne distinguent pas les contrôles chez les exploitants agricoles.

La volumétrie des contrôles :

Tableau n°19 : Volumétrie des contrôles

Nombre de contrôles	DDT(M)	DREAL	AFB (OPALE)	ONCFS (Licorne)
Contrôles bureau E&N	41 196	1 718	15	
nb de contrôles de bureau par ETPT dédié au contrôle bureau	556	245		
Contrôles terrain E&N	14 047	3 113	20 241	23 460
nb de contrôles de terrain par ETPT dédié au contrôle terrain	180	163	80	42

Source : rapport CGEDD 012364-01 de 2018

Tableau n°20 : volumétrie des contrôles

Nombre de contrôles	DDT(M)	DREAL	AFB	ONCFS	PARCS	global
Contrôles bureau E&N	41 196	1 718	15	37		42 966
Contrôles bureau non conformes	1 879	268	3	9		2 159
Taux non conformité contrôle bureau	4,5 %	15,6 %	20 %	24,30 %		5 %
Contrôle terrain E&N	14 047	3 113	20 241	23 460	578	61 179
Contrôles terrain non conformes	4 514	570	5 767	3 205	47	13 434

Taux non conformité contrôle terrain	32,1 %	18,3 %	28,50 %	<u>13,7 %*</u>	8, %	21,9 %
Taux de contrôles de vérification ⁹⁴ non conformes	73,2 %		62,2 %			

* ce taux est manifestement erroné et devrait être rectifié au moins à hauteur de 44,2 % puisque l'ONCFS a initié 10 368 procédures judiciaires ce qui suppose au moins autant de contrôles non conformes en 2017.

Source : rapport CGEDD 012364-01 de 2018

1.11. Agences de l'eau (AE)

Elles gèrent et contrôlent 3 redevances qui concernent l'agriculture :

- redevance prélèvements : concerne les irrigants,
- redevance pollutions diffuses : en lien avec les agriculteurs, mais il n'y a pas de lien par rapport au contrôle chez un exploitant,
- redevance pollution élevage : contrôle mis en œuvre, pour toute la France, par l'agence Loire-Bretagne.

Chez un irrigant, cela concerne les ouvrages déclarés (captages), les dispositifs de comptage (présence d'un compteur, état, étalonnage, conformité de l'installation...), le relevé des volumes, les usages de l'eau prélevée, l'assiette déclarée et sa cohérence avec les volumes retrouvés en termes de traçabilité de relevés. Un rapport de contrôle est établi, éventuellement avec des préconisations si on constate des décalages dans les volumes, et, le cas échéant et on peut aller vers un redressement de la redevance due (avec, systématiquement, une majoration de 10 %) ou un remboursement.

Chez les éleveurs, le contrôle porte sur le nombre d'unité de gros bétail déclaré.

Le taux de contrôle est de 1 % chez les irrigants et à 5 % pour l'ensemble des redevances (donnée par le contrat d'objectif des agences). Les contrôles sont programmés 2 mois à l'avance mais il peut y avoir des opérations inopinées conjointes entre l'OFB et les Agences.

Les agences peuvent faire des contrôles sur des aides qui peuvent être attribuées directement, en matériel, en équipement (ex : mise aux normes de bâtiment d'élevage). La plupart des contrôles sont purement administratifs sans déplacements.

1.12. Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE)

L'institut français du cheval et de l'équitation est chargée du contrôle de l'identification, de la tenue d'un registre d'élevage, du registre de transport des équidés. Elle intervient chez les particuliers et les professionnels. 53% de ces 4246 contrôles porte sur des professionnels en 2023. 10% de ceux-ci sont coordonnées avec les DDPP⁹⁵.

⁹⁴ Un contrôle de vérification est un contrôle réalisé après un premier contrôle non conforme

⁹⁵ source : IFCE Bilan chiffré national contrôles sanitaires 2023

1.13. Commission de certification des comptes des organismes payeurs (CCCOP)

La Commission de certification des comptes des organismes payeurs pratique un audit de l'ASP afin de certifier ses comptes. À ce titre elle pratique environ 200 recontrôles chez des exploitants agricoles ayant reçu des subventions de la PAC.

1.14. Institut national de l'origine et de la qualité (INAO)

Rappel : Ces contrôles, liés à des démarches volontaires des agriculteurs, ne sont pas concernés par le présent rapport.

L'INAO est autorité compétente pour la réalisation des contrôles des signes officiels de qualité. Il les délègue à des organismes de contrôles qu'il agréé et supervise

Le système de contrôles des produits sous signes d'identification de la qualité et de l'origine (SIQO) est encadré par des textes qui prévoient dans certains cas plus d'un contrôle par an ; c'est le cas par exemple en agriculture biologique (AB) ou en volaille.

Toute demande de reconnaissance d'un signe d'identification de l'origine et de la qualité, à l'exception de l'agriculture biologique, est portée par un organisme de défense et de gestion. Il lui revient de choisir leur organisme de contrôle et de construire leur plan de contrôle en fonction des obligations prévues dans les cahiers des charges et de la réglementation.

Sauf en ce qui concerne l'agriculture biologique (AB), le suivi statistique est rendu difficile par la multiplicité des sources et des logiciels. Par ailleurs, pour les contrôles des SIQO hors AB, le nombre de contrôles intègre les contrôles organoleptiques des produits ce qui explique le nombre élevé de contrôles. Il n'est à ce jour pas possible d'extraire spécifiquement les contrôles en exploitations.

Les chiffres ci-dessous issus du rapport annuel 2022 doivent donc être regardés avec cette réserve.

Tableau n°21 : Nombre de contrôles annuels en agriculture biologique

Année	Nombre de contrôles annuels	Nombre de contrôles par sondage
2017	53 820	29 218
2018	60 764	31 004
2019	68 255	38 875
2020	74 700	13 336*
2021	83 405	40 110
2022	87 187	45 265

*COVID

Source : INAO

Tableau n°22 : Nombre de contrôles réalisés (dont contrôles produit) dans les autres SIQO, 2022

Autres SIQO (par secteur)	Appellation d'origine	Indication géographique	Label Rouge
Agroalimentaire	7 208	22 418	66 805
Spiritueux	2143	482	
viticoles	79 775	2 535	
TOTAL	89 126	25 435	

Source : INAO

2. Données issues des enquêtes lancées par la mission

2.1. Auprès des préfetures

Nombre de répondants : 58

Les 58 répondants ont tous mis en place une coordination départementale des contrôles agricoles qui portent dans la grande majorité des cas sur les contrôles PAC (au sens large) et parfois sur les contrôles environnementaux hors PAC et les contrôles sociaux.

40% des répondants sont dotés d'un plan départemental de contrôle et 72% d'entre eux réalisent un bilan annuel des contrôles. 34% sont dotés d'une charte départementale des contrôles, parfois élaborée au niveau régional.

La coordination relève dans tous les cas de la responsabilité des DDT(M). Elle associe au minimum : DDT(M), DDPP, ASP, SRAL ; auxquels s'adjoignent souvent OFB et DDEETS ; et parfois MSA et inspection du travail.

La coordination laisse apparaître deux niveaux distincts d'intégration :

Un niveau de coordination avancé : la coordination est informée de la programmation de contrôle et peut désélectionner un contrôle. Est concerné par ce niveau de coordination quasi exclusivement le champ des contrôles PAC (éligibilité, conditionnalité, BCAE, autres contrôles PAC).

- Un niveau de coordination moins avancé qui prévoit une information sur la programmation de contrôle. Il s'agit pour la plupart d'informations données a posteriori (MSA, DDPP, OFB, SRAL notamment). Toutefois, ces informations peuvent être utilisés pour déprogrammer des contrôles relevant de la coordination avancée.
- Dans de rares cas, la coordination n'échange que des informations générales (objectifs de contrôles sans partage d'informations sur les exploitations
- Très souvent, est mentionné un dispositif de signalement des exploitations en difficulté qui communique avec la coordination dans le cadre de la sélection des contrôles.

En matière d'eau et d'environnement, l'intégralité des répondants dispose d'une MISEN organisée en

- MISEN stratégique animée par le Préfet voire co-animée avec le procureur de la République
- MISEN comité permanent animée par le DDT(M) ou son adjoint
- Groupe de travail de la MISEN animé par un expert de la DDT(M).

La fréquence de réunion de l'instance stratégique est généralement annuelle, tandis que l'instance permanente se réunit à une fréquence variable (mensuelle à semestrielle selon les départements, le plus souvent trimestrielle).

Les participants au comité permanent sont généralement DDT(M), DDPP, ARS, OFB, agences de l'eau et forces de sécurité intérieur. La MISEN peut être élargie selon l'ordre du jour à l'ONF, la douane, les parcs naturels notamment. Le procureur siège souvent en MISEN stratégique.

La DDT(M) opère le cas échéant la coordination entre MISEN et coordination départementale.

La réunion conjointe entre MISEN et COLDEN s'est d'ores et déjà réunie dans 23% des départements ayant répondu au questionnaire.

Parmi les difficultés relevées par les préfets dans l'approfondissement de la démarche de contrôles, les points suivants peuvent être relevés :

- Un élargissement de la coordination à l'OFB et à la MSA apparaît indispensable pour renforcer la coordination. Dans un second temps, des dispositions réglementaires permettant l'échange d'informations individuelles en matière fiscale et sociale permettraient d'élargir la coordination à la DDFIP, à la MSA et à l'inspection du travail.
- Le sentiment de pression des exploitants s'explique également par les contrôles opérés par les organismes de certification des différents labels et clients structurés. Une démarche visant à tenir davantage compte de certains de ces points de contrôle afin d'alléger les contrôles opérés par l'administration doit être conduite.
- Le contrôle unique est perçu comme un contrôle par an et par exploitation. Cela revient toutefois à contrôler plus d'exploitations pour tenir les objectifs de contrôle dont certains sont prescrits au niveau supranational. Certaines préfectures indiquent l'effet potentiellement anxiogène des contrôles conjoints (durée du contrôle, nombreux documents à produire, présence de plusieurs contrôleurs...) avec un risque de pénalités plus élevées compte tenu de l'ampleur du champ du contrôle.
- De l'avis de plusieurs préfets, il est nécessaire de définir une stratégie de contrôle départementale partagée, sous l'autorité du préfet, lui donnant la possibilité de sélectionner les exploitations à contrôler en fonction de la stratégie définie.
- De nombreuses préfectures s'interrogent sur les marges de manœuvre dont dispose la coordination en matière de PAC dans les zones où la télédétection est réduite compte tenu des taux de contrôle prédéfinis. Par ailleurs, les listes de sélection ne sont pas établies par les DR ASP mais au niveau national. Il en est de même concernant les calendriers de paiement de la PAC décalés liés au calendrier distinct des déclarations. Les exploitations avec de multiples activités peuvent en effet être sélectionnés pour des contrôles à plusieurs titres.
- Les objectifs de contrôles définis par les administrations centrales ne sont pas coordonnés et ne poursuivent pas l'objectif d'une réduction de la pression de contrôle pesant sur les exploitations agricoles, ce qui rend difficile la coordination locale des contrôles par la DDT(M).
- Le besoin de se doter d'un outil informatique en appui à la coordination (SIG contrôle partagé), interfacé avec les logiciels des services, organismes et établissements membres de la coordination est soulignée par l'ensemble des participants. Cela suppose également un gros travail préalable sur l'identification des exploitations agricoles qui diffère d'une administration à l'autre. Cet outil doit être déployé progressivement compte tenu de l'ampleur du chantier. Dans un premier temps, un partage renforcé des fichiers de sélection est souhaitable.
- La définition du champ du contrôle unique devra être clairement établi dans la communication aux agriculteurs notamment s'il est prévu d'en exclure le champ des contrôles résultant d'une démarche volontaire ou encore les vérifications de service fait, au risque de voir se tendre le climat de tension entre agriculteurs et contrôleurs.
- Il est parfois suggéré de prévoir un droit à l'erreur élargi pour les jeunes agriculteurs en cours d'installation et les très petites exploitations agricoles.
- Beaucoup de départements travaillent à une rénovation de la charte des contrôles, parfois établie au niveau régional. Deux départements mentionnent que les organisations professionnelles agricoles ont pu refuser cette démarche d'engagement réciproque.

2.2. Après des services d'économie agricole (SEA)

Cette enquête avait pour objectif de connaître plus précisément le niveau de coordination suivant les corps d'inspection et les politiques concernées, en comptabilisant les différents modes de coordination. Et, dans le champ de la coordination de chaque structure, de connaître le volume d'exploitations non contrôlées, contrôlées 1 fois, 2 fois ou plus ainsi que d'apprécier le nombre de déplacements que cela occasionnait.

Malgré les consignes pour la réponse à ce questionnaire, il est probable que ce qui est compris par chacun ait des interprétations et périmètres différents. Ce sondage permet malgré tout, au regard du nombre de répondants (78 départements), de disposer d'une image représentative.

Les résultats ci-dessous sont bien évidemment à rapprocher des modalités et nombres de contrôles détaillés au point 2.1 (ex : la non coordination des contrôles des Agences de l'eau a beaucoup moins d'impact que celle portant sur la sécurité sanitaire des aliments en regard du nombre de contrôles opérés).

Avec l'appui de quelques chefs de service SEA, il a été retenu 4 niveaux de coordination. Du plus élevé à l'absence complète :

- l'autorité de coordination des contrôles (ACC) émet un avis avant réalisation du contrôle, centralise et diffuse les informations utiles aux autres corps de contrôles.
- l'ACC émet un avis avant réalisation du contrôle
- il n'y a pas d'avis demandé à l'ACC mais des échanges d'informations existent)
- Il n'y a ni coordination ni échanges d'informations.

(ex : "Les contrôles coordonnés correspondent aux pré-sélections réalisées par les corps de contrôle : une partie significative de ces contrôles ne sont pas réalisés mais ont fait l'objet d'un avis de la coordination des contrôles. Pour cette enquête, nous avons comptabilisé dans les déplacements et les contrôles les visites suivantes qui ne sont pas considérés comme des contrôles administratifs classiques (en lien avec la mise en place du contrôle unique) :

- visites d'instruction PAC sur les prairies permanentes
- visites validant le paiement du solde des aides PAC à l'investissement
- visites d'agrément sanitaire ou autre autorisation
- visites terrain / dérogations à l'interdiction d'épandage
- visites de recontrôle après mise en demeure
- visites officielles (déplacement préfet ou autre)

2.2.1. Point sur la coordination

Dans le domaine la PAC, ce niveau de coordination est :

- quasiment total pour l'éligibilité des demandes relevant du système intégré de gestion et de contrôle des aides à l'agriculture (SIGC) et la conditionnalité des aides ;
- moindre pour les autres contrôles organisés par l'ASP, sur les aides à l'installation et les subventions aux bâtiments d'élevage.
- Inexistant pour les contrôles organisés par FAM.

Tableau n° 23: Bilan de la coordination départementale des contrôles PAC

	ASP	ASP	ASP	DDT(M)	DRAAF	ASP	Conseils régionaux	FAM	FAM
	Eligibilité SIGC		Conditionnalité			Eligibilité hors SIGC		Programme opérationnel	Restructuration du vignoble
ACC centralise et diffuse les informations utiles	13	11	11	13	12	8	7	2	1
Avis de l'ACC avant réalisation du contrôle	64	64	65	64	65	47	26	1	3
Simple information entre services	1	1	1	0	0	5	5	3	7
Ni coordination ni échanges	0	0	0	0	0	12	30	59	45
Non réponse	0	1	0	0	1	5	8	10	18

Source : mission sur la base des données SEA

En ce qui concerne les contrôles relatifs à l'environnement, la coordination est faible. Pour l'OFB, elle peut s'expliquer par sa clé d'entrée des contrôles qui sont réalisés dans les exploitations agricoles lors du contrôle d'un secteur ou d'une mesure particulière.

Tableau n°24 : Bilan de la coordination départementale des contrôles environnement

	DDPP	DRAAF	OFB	DDT(M)	Agences de l'eau
	Contrôles environnement				
ACC centralise et diffuse les informations utiles	8	9	6	6	3
Avis de l'ACC avant réalisation du contrôle	16	34	0	28	12
Simple information entre services	10	12	20	15	6
Ni coordination ni échanges	40	22	46	27	47
Non réponse	2	0	4	1	9

Source : mission sur la base des données SEA

Pour tous les autres contrôles, la coordination n'est que rarement opérante sauf sur des sujets communs avec la conditionnalité (santé et protection animale (SPA) et contrôles phytosanitaires).

Tableau n°25 : Bilan de la coordination départementale des autres contrôles

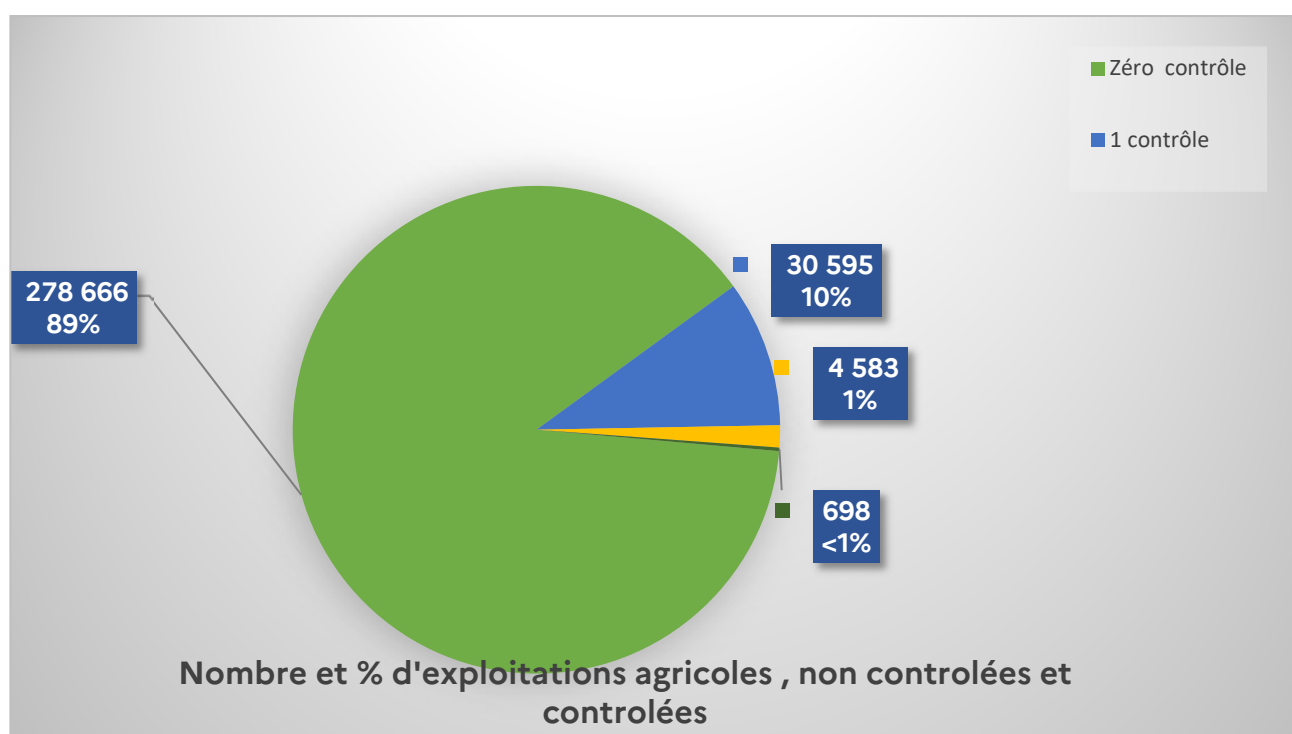
	DDPP	DDPP	DDPP	DRAAF	FAM	DGDDI	IFCE	DDETS	MSA	DDFIP
	Contrôles sanitaires (SPA)	Contrôles sanitaires (SSA)	Concurrence et fraude	Contrôles phyto sanitaires	Contrôles bois et plants de vignes	Contrôles viticulture	Contrôles identification équine	Contrôles droit du travail	Contrôles droit social et travail dissimulé	Contrôles fiscaux
ACC centralise et diffuse les informations utiles	4	2	0	6	0	0	4	2	4	0
Avis de l'ACC avant réalisation du contrôle	21	4	0	26	0	0	7	1	1	0
Simple information entre services	13	4	3	12	1	0	7	9	11	2
Ni coordination ni échanges	37	62	68	31	67	60	48	58	56	68
Non réponse	2	3	4	1	7	15	9	5	4	5

Source : mission sur la base des données SEA

2.2.2. Point sur le nombre d'inspections et de déplacements

Un peu plus de 45300 contrôles sont coordonnés et 38 300 réalisés. Ce qui a permis à presque 30 600 exploitations de n'avoir qu'un seul contrôle.

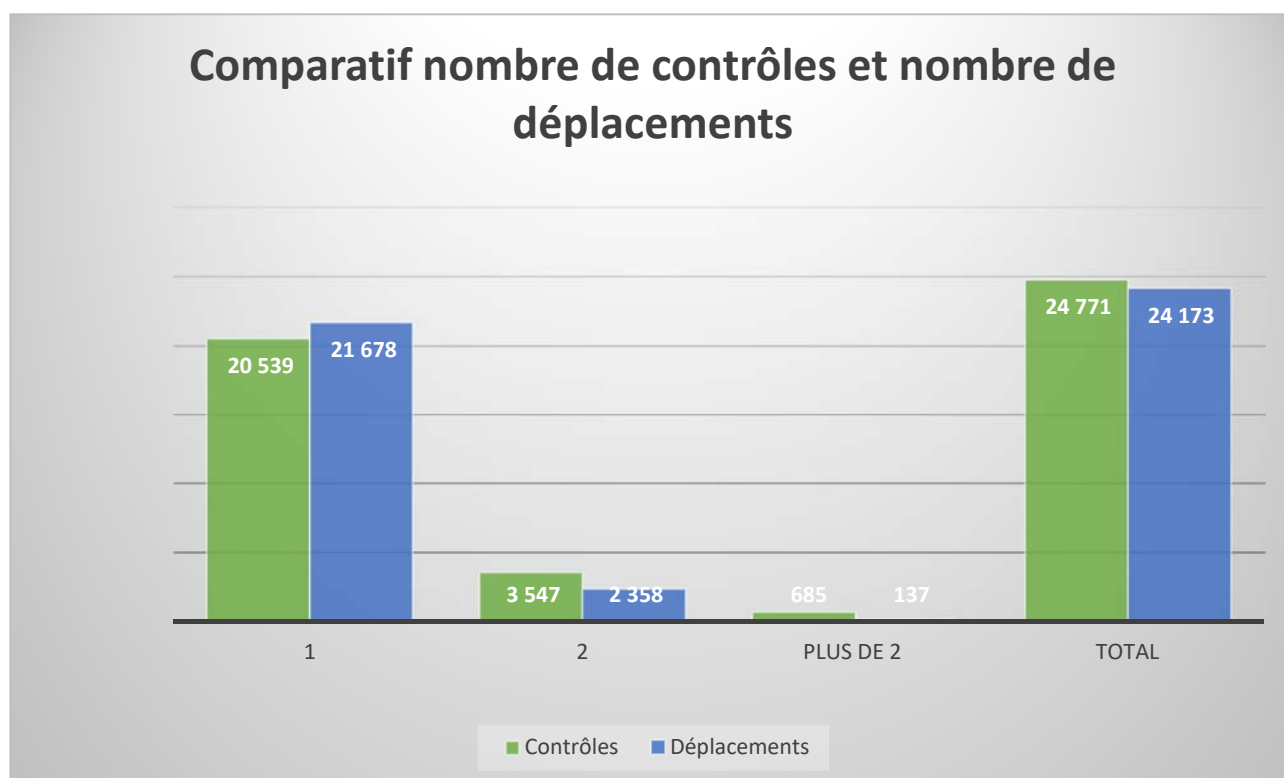
Figure n°1 : Taux de contrôle par exploitation agricole en 2023



Source : mission sur la base des données SEA

Ces inspections occasionnent en général un seul déplacement, parfois deux ou plus mais il semblerait que les déplacements soient optimisés (données obtenues en sélectionnant les départements ayant répondu aux 2 questions).

Figure n°2 : Comparatif entre nombre de contrôles et nombre de déplacements en 2023



Source : mission sur la base des données SEA

Annexe n° 5 : Circulaire du Premier ministre 31 juillet 2015 relative aux contrôles dans les exploitations agricoles

Le Premier Ministre

N° 5806/SG

Paris, le 31 juillet 2015

À

Mesdames et Messieurs les ministres
Mesdames et Messieurs les préfets

OBJET : contrôles dans les exploitations agricoles.

Qu'il s'agisse de la politique agricole commune, des politiques environnementales, des politiques sanitaires ou de la réglementation en matière de travail et de protection sociale, le secteur agricole est soumis à de nombreuses réglementations, qui résultent tant du droit de l'Union européenne que de la législation nationale. Cet ensemble s'applique à des entreprises qui sont pour la plupart de petite taille et dont les ressources humaines se limitent souvent au seul chef d'exploitation ; il est néanmoins du devoir de l'État d'en contrôler le respect.

La diversité de ces réglementations et le nombre de contrôles qu'elles induisent entraînent parfois des situations d'incompréhension préjudiciables tant au contrôleur qu'au contrôlé. C'est pourquoi j'ai confié en novembre dernier une mission à la députée Frédérique Massat concernant la mise en œuvre des contrôles dans les exploitations agricoles, dont les conclusions m'ont été présentées le 19 juin.

Dans la lignée des recommandations de cette mission et afin d'améliorer la mise en œuvre des contrôles dans les exploitations agricoles, vous trouverez ci-dessous la liste des mesures que je vous demande de mettre en œuvre.

1. Clarification et ciblage des points de contrôle

1.1. Le ministère chargé de l'environnement établira, au niveau départemental, une cartographie des cours d'eau qui couvrira les deux tiers du territoire métropolitain d'ici à la fin de l'année 2015. Cette cartographie sera ensuite complétée en 2016 puis actualisée en tant que de besoin. Les cours d'eau concernés par la conditionnalité de la politique agricole commune (PAC) y seront clairement identifiés.

1.2. Si une infraction à la police de l'eau est commise sur un cours d'eau non référencé sur les cartes départementales, je souhaite que les parquets tiennent compte de cette circonstance pour apprécier les suites à donner à la procédure. Lorsque le mis en cause est de bonne foi, les procédures pourront faire l'objet d'un rappel à la loi avant d'être classées sans suite. En revanche, une fois le cours d'eau identifié sur la carte départementale, le cas échéant à l'issue d'une actualisation suivant un premier manquement constaté, les éventuelles méconnaissances ultérieures de la réglementation seront normalement sanctionnées.

1.3. Chaque fois que possible, les contrôles sur place seront remplacés par des contrôles sur pièces : dès 2015, tous les contrôles effectués dans le cadre de la PAC et liés aux surfaces seront réalisés par télédétection ; certains contrôles sur place de la mutualité sociale agricole seront également remplacés par des contrôles sur pièces.

1.4. Les exploitations engagées dans un processus de certification environnementale bénéficieront dès 2015 de critères d'analyse de risque favorables au regard de la mise en contrôle de la conditionnalité et du verdissement des aides de la PAC : pour les exploitations ayant fait l'objet d'une certification de niveau 2 ou 3, je souhaite que les contrôles soumis à analyse de risque concernant les sous-domaines « Environnement », « Santé – Productions végétales » et « Bonnes conditions agricoles et environnementales » soient supprimés.

1.5. Afin de limiter la pression de contrôle ressentie par un agriculteur, la coordination des contrôles confiée aux préfets de département couvrira l'ensemble des contrôles auxquels sont soumises les exploitations agricoles. A cet effet, le préfet désignera un correspondant dans chaque département qui sera chargé de coordonner la mise œuvre des contrôles opérés par l'ensemble des services intervenant en exploitation agricole, et notamment ceux des services de l'Etat et de ses opérateurs. Les services de contrôle qui programment annuellement leurs actions et ceux pour lesquels le choix des exploitations à contrôler obéit à d'autres impératifs devront tenir compte de l'historique et des prévisions des contrôles par exploitation.

2. Suites des contrôles

2.1. A compter de la campagne 2015, le ministère chargé de l'agriculture mettra en place un système d'avertissement conduisant à ne pas appliquer de réduction des aides PAC en cas de non respect mineur, si la remise en conformité intervient dans un délai fixé.

2.2. Conformément à la circulaire du garde des sceaux du 21 avril 2015, les protocoles d'accord entre le préfet, le parquet et les services de contrôle de l'ONEMA et de l'ONCFS permettant de déterminer les modalités pratiques du traitement des procédures judiciaires et l'organisation des échanges avec les polices spéciales de l'environnement seront généralisés, de même que le recours à la transaction pénale en cas de manquement.

3. Organisation et coordination des contrôles

3.1. Les préfets de département veilleront au développement des échanges entre les corps de contrôles, dans le respect des règles de confidentialité et des engagements internationaux de la France, afin d'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).

3.2. Chaque année et dès 2015, les préfets de département organiseront, sous leur présidence, une réunion de début de campagne, en présence des services réalisant des contrôles, afin de présenter à la profession agricole les programmes de contrôle et les éventuelles évolutions de la réglementation.

Une réunion de bilan sera organisée en fin de campagne selon les mêmes modalités, qui permettra d'identifier les difficultés rencontrées et d'envisager des améliorations. Les éléments qui nécessiteraient un traitement au niveau national seront transmis aux préfets de région qui en informeront le ministre chargé de l'agriculture et le ministre chargé de l'environnement.

3.3. Les préfets de département établiront, d'ici le premier trimestre 2016, une charte des contrôles en agriculture afin de partager les bonnes pratiques entre la profession agricole et les différents corps de contrôles. Son élaboration doit être l'occasion d'échanges approfondis entre les parties concernées, afin de sécuriser le déroulement des contrôles, depuis la prise de rendez-vous jusqu'à l'information sur les constats et la suite de la procédure. Un modèle de cette charte figure en annexe à la présente circulaire.

3.4. Le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt organisera chaque année une réunion rassemblant les administrations concernées par les contrôles et la profession agricole afin d'établir un bilan de la campagne écoulée et de mettre en place les améliorations possibles. Une première réunion se tiendra début 2016.

4. Information des agriculteurs

4.1. Des actions de communication destinées aux agriculteurs seront organisées annuellement et de façon concertée par le ministre chargé de l'agriculture et par les préfets, les organisations professionnelles agricoles et les chambres d'agriculture. Le réseau des conseillers et notamment celui des chambres d'agriculture sera sollicité pour accompagner les agriculteurs par des actions de formation et de conseils adaptés.

4.2. Je souhaite que les préfets organisent également chaque année, si possible dès 2015, des démonstrations de contrôle, réalisées sur des exploitations agricoles volontaires, afin de permettre aux agriculteurs de s'y préparer de manière collective et pédagogique. Ces démonstrations ne remplaceront évidemment pas les contrôles auxquels ces exploitations seront soumises le cas échéant.

4.3. A l'issue de chaque contrôle, quelle que soit la réglementation concernée, un document indiquant les non-conformités relevées sur l'exploitation contrôlée sera remis à l'agriculteur.

Si malgré les actions mises en place, des agressions verbales ou physiques intervenaient, je vous demande de veiller à ce que le contrôleur reçoive un soutien clair, tant de sa hiérarchie de proximité que des autorités locales et nationales. Une plainte devra être systématiquement déposée. De même, vous ne laisserez sans réaction aucun message déplacé contre les contrôleurs ou le principe des contrôles. Vous veillerez à ce que tout incident soit identifié et vous attacherez une attention particulière à sa gestion, ainsi qu'à la mise en œuvre des mesures d'accompagnement des agents.



Manuel VALLS

Annexe n° 6 : Incidences de la nouvelle programmation PAC 2023-2027 sur les contrôles et les sanctions

La nouvelle programmation de la PAC est portée par deux règlements qui en refondent le cadre global :

- le Règlement (UE) 2021/2115 du Parlement européen et du Conseil du 2 décembre 2021 fixant le nouveau cadre des aides à l'agriculture ;
- le 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 PAC.

La principale évolution introduite par cette nouvelle programmation est le renforcement substantiel de la subsidiarité laissée aux états-membres.

Ceux-ci disposent d'une marge de manœuvre significative pour définir les dispositifs d'aides qu'ils retiennent à l'intention de leurs exploitants agricoles, et pour calibrer le système de contrôles et de sanctions qu'ils mettent en place aux fins de sécurisation des dépenses. L'esprit général de cette évolution est de responsabiliser davantage les états-membres, en les soumettant à des obligations de résultats et en leur imposant moins d'obligations de moyens.

Les états-membres doivent élaborer un Plan stratégique national (PSN), dans lequel sont consignés les choix qu'ils opèrent, et qui doit être approuvé par la Commission européenne. Pour la France la version du PSN en vigueur est celle qui a été approuvée le 13 décembre 2023.

- Dispositifs de contrôle des États-membres

Le règlement (UE) 2021/2116 dispose en particulier que les états-membres doivent veiller à ce que les contrôles effectués soient du niveau nécessaire pour assurer une gestion efficace des risques pour les intérêts financiers de l'Union européenne (obligation de résultat), mais ils peuvent fixer eux-mêmes leurs règles d'échantillonnage, taux de contrôle compris, sur la base de leur propre analyse de risque. Ainsi, la réglementation européenne ne les oblige plus à un taux de contrôle minimal pour l'éligibilité des demandes d'aides (à la différence de la conditionnalité, pour laquelle un taux minimal de 1 % reste prescrit par l'article 83 point 6 du règlement).

À ce stade, faute de recul sur les modalités d'évaluation du système de contrôle par la Commission, la France a opté pour une approche conservatoire en maintenant les taux obligatoires de l'ancienne programmation (5 %) et donc le même niveau de pression globale.

Mais il lui serait possible de moduler ces taux en fonction des résultats des contrôles effectués, y compris de les adapter aux situations territoriales.

- Renforcement de la subsidiarité et droit à l'erreur

Le renforcement de la subsidiarité porte aussi sur les règles de sanction administrative en cas de non-conformité constatée lors d'un contrôle. Le règlement (UE) 2021/2116 prévoit en effet que les états-membres définissent eux-mêmes leur dispositif de sanctions, lesquelles doivent être "proportionnées et progressives en fonction de la gravité, de l'étendue, de la persistance ou de la répétition du cas de non-respect constaté".

Il est à noter que le cadre européen permet l'exemption de sanction lorsque le cas relève de la force majeure ou d'une circonstance exceptionnelle, lorsque le non-respect résulte d'une erreur de l'autorité compétente, et lorsque l'erreur n'aurait pas pu raisonnablement être détectée par la personne concernée par la sanction administrative.

En France, les modalités de calcul des sanctions sont définies par des textes réglementaires nationaux, dans le cadre donné par le PSN.

La mission souligne que la France a fait évoluer au regard des règles antérieures le régime des sanctions applicables aux MAEC et à la Bio, dans un sens où les pénalités sont plus progressives et plus proportionnées, tout en restant dissuasives.

La mission a relevé lors de ses auditions que d'autres aménagements sont sollicités, en particulier en ce qui concerne les pénalités appliquées aux aides à l'installation, qui peuvent se traduire par le reversement d'annuités et des décaissements lourds pour l'exploitant concerné.

Les États membres peuvent par ailleurs prévoir, sous certaines conditions, la possibilité que les demandes d'aide et les demandes de paiement soient corrigées après leur présentation, et cela sans incidence sur le droit à recevoir une aide (article 59 point 6 du règlement 2021/2116).

C'est ce que la France met en œuvre en ce qui concerne les déclarations de surfaces déposées par les exploitants agricoles en appui de leurs demandes d'aides. Ceux-ci peuvent, soit de manière spontanée, soit à la suite des alertes qui leur sont adressées au travers du système de suivi des surfaces en temps réel (3STR) évoqué dans le présent rapport (cf. 1.2.2), procéder à la modification de leur déclaration :

- jusqu'au 20 septembre de l'année considérée, date à partir de laquelle l'ASP prépare le versement des avances du 16 octobre et donc prend les décisions concernant la demande ;
- ou jusqu'à la date à laquelle ils sont informés qu'ils vont être contrôlés sur place si cette date est antérieure au 20 septembre.

La mission a relevé lors de ses entretiens que ce droit à l'erreur donne satisfaction aux professionnels agricoles, mais que ceux-ci souhaiteraient que sa portée soit étendue dans le temps (au-delà du 20 septembre), et qu'il puisse être reconnu y compris lors du contrôle sur place, ce qui supposerait une évolution de l'article 59 susvisé.

- Développement de nouvelles modalités de contrôle dans le cadre de la nouvelle PAC

Par ailleurs la mission a noté deux éléments qui sont en lien avec la pression de contrôle et qui sont apparus avec la mise en œuvre de la nouvelle PAC.

1.- Avec l'arrivée du 3STR en 2023, la Commission avait pensé que tous les critères d'éligibilité aux aides allaient être monitorables, c'est-à-dire visibles sur les images des satellites Sentinel à une résolution de 20m, ce qui devait réduire significativement les contrôles sur place. Cependant, les images Sentinel se sont avérées insuffisamment précises pour atteindre cet objectif.

Pour la réalisation de ses contrôles sur place (5 % des dossiers), la France a décidé d'acheter des images Spot à 1,5 m de résolution, afin de commencer par une étape de télédétection destinée de nouveau à éviter des déplacements sur le terrain. Mais l'expérience de 2023 a montré que ces images ne permettent pas de réaliser toutes les vérifications à distance, notamment sur les éléments de bordure ou topographique (haies pour les BCAE). Les visites terrain sont donc quasi systématiques pour ces contrôles.

L'acquisition d'images de meilleure résolution représenterait un budget d'environ 5 M€/ an, supérieur au budget de 1 M€ consacré actuellement à l'acquisition des images Spot. Cet investissement permettrait de réduire fortement la durée des contrôles et limiterait donc l'impact pour les exploitants :

1er pilier : possibilité de visualiser les bordures IAE (infrastructures agro-écologiques), les interrangs sur les vignes, sans se déplacer

ICHN végétale : fin des visites systématiques des cultures commercialisées car elles deviendraient visibles sur les images

BCAE : visualisation des éléments topographiques sans déplacement (réduction de 1h30 de terrain en moyenne par contrôle x 3500 contrôles chaque année).

2.- La nouvelle programmation a fait apparaître en France un nouveau type de contrôles, appelés contrôles complémentaires "H123", qui font suite à un premier contrôle ICHN ou MAEC BIO ayant révélé des anomalies sur le cheptel bovin sur la base d'un échantillon.

Ces contrôles complémentaires visent à vérifier, lors d'une deuxième visite, l'exhaustivité du cheptel bovin (ils peuvent donc être très longs). Avant la nouvelle programmation PAC 2023-2027, les écarts déclenchaient un contrôle de l'identification des bovins au titre de la conditionnalité l'année suivante. Mais l'identification est sortie de la conditionnalité à partir de 2023, ce qui a conduit la France à mettre en place ces contrôles complémentaires pour maintenir la sécurisation des paiements.

Ces contrôles ont concerné près de 600 exploitations en 2023, soit environ 11% des exploitations mises à contrôle ICHN, auxquels il conviendrait d'ajouter les contrôles complémentaires H123 faisant suite aux contrôles MAEC-Bio.

Depuis 2023, la libération du paiement du solde de l'aide pour l'exploitant n'est possible que lorsque l'administration a instruit le retour de contrôle et vérifié que l'ensemble des constats relevés lors du contrôle H123 ont fait l'objet d'une mise à jour de la BDNI par l'Etablissement département d'élevage (EDE).

Mais compte-tenu des contraintes calendaires de réalisation des contrôles et de la nécessaire priorisation des contrôles premier pilier (conditionnant le versement de l'avance en octobre aux exploitants), les contrôles ICHN ne peuvent réellement démarrer qu'en septembre avec une montée en charge sur octobre et novembre. Dès lors, même si les équipes de contrôle cherchent à positionner ce contrôle complémentaire H123 au plus tôt, certaines visites ne peuvent être réalisées qu'en décembre voire en début d'année suivante, reportant donc le versement du solde de l'exploitant jusqu'à la régularisation des constats posés.

Par ailleurs, les contrôles complémentaires H123 induisent par construction une répétition de contrôle sur une même exploitation. Ces revisites peuvent aussi se cumuler avec d'autres types de contrôles : il n'est pas exclu qu'un exploitant faisant l'objet d'un contrôle sur place ICHN ou MAEC avec revisite H123 ait déjà été contrôlé au titre du premier pilier, des BCAE, ou des aides animales. Ce type de situation concerne les zones défavorisées et en particulier la montagne.

Il apparaît ainsi que les contrôles H123 contribuent à l'accroissement de la pression de contrôle en même temps que le calendrier de réalisation et de résolution des anomalies relevées retarde le paiement du solde des aides.

Des réflexions doivent être menées en vue de limiter ces effets perçus négativement par les éleveurs, d'autant que les conséquences financières sont quasi-inexistantes puisque les régularisations n'impactent quasiment jamais les plages de chargement d'origine⁹⁶.

⁹⁶ La notion de taux de chargement correspond au nombre d'animaux par hectare de pâturage. L'appartenance du taux de chargement de l'exploitation à une plage de chargement (taux mini, taux maxi) détermine le montant de l'ICHN attribué.

Direction des affaires criminelles et des grâces



**MINISTÈRE
DE LA JUSTICE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

Département transversal de l'évaluation et du numérique
Pôle d'évaluation des politiques pénales

Paris, 29 février 2024

NOTE METHODOLOGIQUE SUR LES DONNEES LIEES A L'ENVIRONNEMENT

Objet : Demande de l'inspection sur les données de personnes mises en cause/condamnées pour des infractions liées au monde agricole

1- Champ infractionnel

Le pôle d'évaluation des politiques pénales de la DACG a investigué la possibilité d'isoler les données pénales relatives à des infractions commises par des agriculteurs.

Il en résulte que si la variable « *profession du mis en cause* » est bien présente dans la table Cassiopée, celle-ci n'est pas publiée dans les couches de données qualifiées et publiées, certainement en raison de la mauvaise qualité de la saisie – ce champ, non obligatoire, étant rarement renseigné dans l'applicatif. Parallèlement, si un champ « *profession* » existe pour le casier judiciaire, celui-ci n'est jamais renseigné.

A défaut de pouvoir isoler statistiquement les infractions commises par les membres d'une profession, **les travaux ont donc conduit à se fonder sur un champ infractionnel regroupant des infractions susceptibles d'être commises par les professionnels du monde agricole – en raison de la nature de leur activité susceptible de générer les irrégularités constatées** – sans possibilité de ventiler l'activité ou la profession à l'origine du comportement incriminé (industrielle, commerciale, agricole ou émanant de particuliers), dès lors que ces éléments ne sont pas mentionnés dans la qualification pénale.

Il convient de souligner que les résultats des extractions chiffrées par infraction ne s'appliquent donc pas exclusivement aux agriculteurs, mais donnent toutefois une tendance générale du traitement judiciaire de ce type d'infractions, dont une partie, indéterminée donc, peut être imputable à ces derniers en raison de la nature de leur activité sans pouvoir être isolée. Ces chiffres permettent de disposer de tendances, en matière de réponse pénale et de niveau de sanction, comparativement au champ infractionnel général – tous contentieux confondus.

Le champ infractionnel ainsi défini (ci-après dénommé « champ défini ») pour la recherche statistique tient compte de l'ensemble des infractions appartenant aux nataff (natures d'affaires) suivantes :

- **J10 à J15** concernant les infractions liées à la pollution, aux atteintes des milieux physiques et écocide et aux dépôts d'ordures
- **J22, J24 à J26** concernant les infractions sur l'environnement industriel (installations classées, produits chimiques, OGM et déchets)
- **J31 à J35, J39** concernant les infractions liées à la législation sur les espaces naturels (forêts, réserves naturelles, aménagement de l'espace rural)

- **J41 à J45** concernant les infractions sur la chasse (droit local, exercice et pratique de la chasse, gestion du gibier)
- **J51 à J53** concernant les infractions sur la pêche (pêche maritime/eau douce, protection de l'eau douce et des milieux aquatiques)
- **J61 à J65** concernant les infractions sur la protection des espèces animales, végétales et des habitats (acte de cruauté envers les animaux, espèces protégées, élevage/dressage des animaux, protection des végétaux)

Les infractions regroupées dans chacune des nataff mentionnées concernent des délits, des contraventions de 5^{ème} classe ainsi que des contraventions des 4^{èmes} premières classes. Pour ces dernières, nous ne disposons pas d'éléments chiffrés (celles-ci peuvent également faire l'objet d'amende forfaitaire).

Pour une meilleure analyse des éléments, est présenté ci-après, pour chacune des nataff, la part de ces contraventions des 4 premières classes (non prises en compte dans nos éléments chiffrés) dans l'ensemble des infractions en vigueur de la nataff en question.

NATAFF du champ étudié		% part des contraventions des 4 premières classes (ou mentionné délit/C5 si aucune C1 à C4)
J10	Atteinte générale aux milieux physiques et écocide	seulement délits / C5
J11	Infraction à la législation sur l'air et l'atmosphère / Pollution atmosphérique	7%
J12	Prévention des risques naturels / Pollution du sol	14%
J13	Pollution des eaux fluviales / Rejet en eaux douces	seulement délits
J14	Pollution des eaux de mer	seulement délits
J15	Dépôt d'ordure / Abandon de véhicule / Déjections irrégulières	45%
J22	Installations classées pour la protection de l'environnement, prévention des risques technologiques	seulement délits/ C5
J24	Produits chimiques / Produits dangereux / Biocides	17%
J25	Organismes Génétiquement Modifiés	4%
J26	Déchets	48%
J31	Forêts (infraction forestière relevant de l'article L.161-1 du code forestier hors incendie)	24%
J32	Parcs nationaux	24%
J33	Réserves naturelles	36%
J34	Sites inscrits et classés	seulement délits
J35	Aménagement et équipement de l'espace rural / Semis et plantations	29%
J39	Autres atteintes aux espaces : accès à la nature, littoral ou Antarctique, réparation des dommages environnementaux	6%
J41	Droit local de la chasse	13%
J42	Accès à la chasse : permis de chasser, territoire et réserves de chasse, assurance	10%
J43	Exercice et pratique de la chasse : modes, moyens, temps de chasse	28%
J44	Gestion et protection du gibier : plan de chasse et de gestion cynégétique, transport et commercialisation du gibier	12%
J45	Destruction des animaux nuisibles / Dégâts / Louveterie	seulement C5
J51	Pêche maritime	seulement délits / C5
J52	Pêche en eau douce	58%
J53	Protection de l'eau douce et des milieux aquatiques : activités, installations et usage des cours d'eau	3%
J61	Acte de cruauté envers les animaux, mauvais traitement à animal	68%
J62	Espèces et habitats protégés	12%

J63	Police sanitaire des animaux	14%
J64	Elevage, dressage, vente, garde, circulation et identification des animaux	80%
J65	Protection des végétaux : produits phytosanitaires ou phytopharmaceutiques, organismes nuisibles	26%

2- Source de données

Les éléments statistiques du PEPP sont issus de la source SID/Cassiopée, système d'information décisionnelle de l'appliquatif Cassiopée, qui enregistre les données à toutes les étapes de la procédure (orientation, poursuite, condamnation) dans les juridictions de première instance compétentes en la matière. La période étudiée pour l'ensemble des données est **2017 à 2022**.

Dans le fichier Excel sur les « **Orientations nataff environnement** », l'unité de compte présentée est **la personne** (majeure/mineure/morale).

Dans ces tableaux par nataff (un onglet pour chaque nataff étudiée), sont comptés le nombre de personnes mises en cause pour au moins une infraction liée à la nataff étudiée, il n'est donc pas possible de cumuler l'ensemble des données pour chaque nataff car une même personne peut avoir été mise en cause en même temps pour une nataff X et une nataff Y, et ici elle sera comptabilisée dans chacune des nataff donc dans chacun des tableaux.

Dans chaque tableau, a également été présenté le nombre de personnes mises en cause dans les affaires traitées, dans les affaires non poursuivables, dans les affaires poursuivables et dans les différentes réponses pénales apportées (procédures alternatives et poursuites).

Pour chaque sous-rubrique ont été sélectionnées les seules variables où il y avait un chiffre assez représentatif, il n'est donc pas possible de faire la somme de l'ensemble des motifs pour retrouver le nombre total. Pour les éléments inférieurs à 5, le respect du secret statistique impose de mettre l'indication <5.

Dans le fichier Excel sur les « **Condamnations nataff environnement** », plusieurs unités de compte sont présentées :

- les **infractions sanctionnées**, qui recensent les condamnations où au moins une infraction du champ est sanctionnée, quel que soit son rang d'apparition dans la condamnation.
- les **condamnations infraction principale**, qui recensent les condamnations où les infractions recherchées sont les plus gravement réprimées dans les condamnations selon l'ordre défini par le code pénal (crimes, délits, contraventions), puis selon la peine encourue. Cette unité de compte sert pour le calcul des peines prononcées.

Dans ce fichier, chaque onglet correspond à un grand type de nataff (ex J4 Chasse, J5 Pêche...). Dans chaque onglet se trouve un tableau des condamnations et peines prononcées (emprisonnement et amende) pour chaque nataff, ainsi qu'un tableau sur les délais (délai entre la saisine et la décision et délai entre l'infraction et la décision).

3- Tendance générale sur le champ défini

Tableau 1 : Orientations des personnes mises en cause pour au moins une infraction du champ infractionnel défini en matière environnementale - susceptible de concerner, en partie, le monde agricole

Unité de compte : Personnes	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Affaires orientées	27 202	27 483	28 429	28 554	29 615	27 166
Affaires non poursuivables	8 098	7 820	7 800	8 624	8 731	8 038
Affaires poursuivables	19 104	19 663	20 629	19 930	20 884	19 128
Classement sans suite inopportunité	1 545	1 630	1 728	2 052	1 631	1 460
Taux de classement sans suite	8,1%	8,3%	8,4%	10,3%	7,8%	7,6%
Réponse pénale	17 559	18 033	18 901	17 878	19 253	17 668
Taux de réponse pénale	91,9%	91,7%	91,6%	89,7%	92,2%	92,4%
Procédures alternatives	12 659	13 042	13 571	12 710	13 361	12 091
Taux de procédures alternatives	72,1%	72,3%	71,8%	71,1%	69,4%	68,4%
dt composition pénale	2 289	2 196	2 383	1 887	2 490	1 868
dt régularisation sur demande du parquet	2 602	2 521	2 729	2 996	2 948	2 644
dt rappel à la loi / avertissement	4 471	4 434	4 622	4 197	3 889	3 116
dt transaction environnement	301	1 363	1 322	1 171	1 561	1 662
dt autres poursuites ou sanctions de nature non pénale	1 793	1 548	1 571	1 679	1 652	1 870
Poursuites	4 900	4 991	5 330	5 168	5 892	5 577
Taux de poursuites	27,9%	27,7%	28,2%	28,9%	30,6%	31,6%
dt saisines du JI	142	120	138	188	153	139
dt poursuites correctionnelles	2 585	2 694	3 005	3 007	3 712	3 570
dt poursuites mineurs	64	42	60	56	29	33
dt poursuites devant le TP	2 109	2 135	2 127	1 917	1 998	1 835

Source : SG-SDSE SID/CASSIOPEE-Traitement DACG/PEPP

Les personnes mises en cause pour des infractions environnementales dans le champ défini (dont une partie seulement est susceptible d'être en lien avec une activité agricole) font l'objet dans 7,6% d'un classement sans suite pour inopportunité des poursuites contre 11% tout contentieux confondus. Ce chiffre est en légère baisse depuis 2017 (8,1% contre 9,2% tout contentieux).

Parmi les personnes poursuivables pour le champ défini, 92,4% ont fait d'une réponse pénale, taux assez stable sur la période étudiée et légèrement plus élevé que celui tout contentieux qui est de 89% en 2022.

La réponse pénale se traduit essentiellement sous forme de procédures alternatives à hauteur de 68,4% en 2022, baisse de 3,7 points par rapport à 2017 (72,1%). Ce chiffre de recours aux alternatives est beaucoup élevé que celui tout contentieux qui est de 41% en 2022 (également en baisse de -6 points, 47% en 2017). Parmi ces procédures alternatives on retrouve une forte proportion de transaction développée pour l'environnement, 13,7% de l'ensemble des alternatives en 2022.

Le taux de poursuites de 31,6% en 2022, concernent pour 64% des poursuites correctionnelles et pour 33% des poursuites devant le tribunal de police. **Ce chiffre est moins élevé que celui tous contentieux confondus, 59% en 2022.**

Tableau 2 : Condamnations et peines prononcées pour des condamnations délictuelles du champ défini en matière environnementale (dont une partie est susceptible d'être liée au monde agricole)

Année	Condamnations (infraction principale)	Emp.	Taux d'emp.	Emp. ferme	Quantum emp. ferme	Ensemble des amendes	Amendes fermes	Montant moyen de l'ensemble des amendes fermes
2017	1 477	348	23,6 %	88	4,8 mois	1 476	1 259	3 633 €
2018	1 471	366	24,9 %	84	5,2 mois	1 368	1 104	2 552 €
2019	1 479	382	25,8 %	114	5,5 mois	1 403	1 162	2 908 €
2020	1 458	296	20,3 %	66	6,2 mois	1 466	1 308	2 777 €
2021	2 082	364	17,5 %	82	7,0 mois	2 078	1 811	2 420 €
2022	2 000	373	18,7 %	77	6,9 mois	2 027	1 775	2 209 €

Source : SG-SDSE SID/CASSIOPEE-Traitement DACG/PEPP

Les condamnations des infractions délictuelles du champ défini concernent seulement 0,3% de l'ensemble des infractions délictuelles condamnées en 2022.

Le taux d'emprisonnement est en baisse avec 18,7% en 2022 contre 47,7% pour l'ensemble des délits. Quand un emprisonnement ferme est prononcé, le quantum est également plus faible avec 6,9 mois en 2022 contre 9,6 mois pour l'ensemble des infractions. Une amende est prononcée dans la quasi-totalité des cas avec un montant moyen de l'amende ferme de 2 209€ en 2022 contre un prononcé de 50% toutes infractions délictuelles et un montant du ferme de 1 725€.

Tableau 3 : Condamnations et amendes prononcées pour des condamnations contraventionnelles de 5^{ème} classe du champ défini en matière environnementale (dont une partie est susceptible d'être liée au monde agricole)

Année	Condamnations (infraction principale)	Ensemble des amendes	Amendes fermes	Montant moyen de l'ensemble des amendes fermes
2017	867	952	877	284 €
2018	1 564	1 751	1 619	318 €
2019	2 097	2 293	2 151	290 €
2020	1 726	1 910	1 815	281 €
2021	2 225	2 435	2 307	326 €
2022	1 941	2 120	2 019	351 €

Source : SG-SDSE SID/CASSIOPEE-Traitement DACG/PEPP

Les condamnations des infractions contraventionnelles de 5^{ème} classe du champ défini concernent seulement 4,8% de l'ensemble des infractions contraventionnelles de 5^{ème} classe condamnées en 2022. Une amende est prononcée dans la totalité des cas avec un montant moyen de l'amende ferme de 351€ en 2022 contre 458€ toutes contraventions de 5^{ème} classe.

Ainsi, il résulte de l'ensemble de ces éléments que la réponse pénale générale relative aux infractions relevant du champ défini en matière environnementale (dont une partie seulement est susceptible d'être liée au monde agricole) peut être considérée comme plus mesurée, en comparaison de celle constatée tous contentieux confondus :

- ⇒ Le taux de poursuite est plus faible que le taux de poursuites tout contentieux confondu (31,6% contre 59%)*
- ⇒ Le nombre d'alternatives aux poursuites est plus élevé que celui tout contentieux confondu (68,4 contre 41%)*
- ⇒ En cas de condamnation, le quantum ferme prononcé est plus faible que celui tout contentieux confondu (6,9 mois contre 9,6mois)*

A/ LE CADRE NATIONAL

1. La structuration du cadre national de lutte contre les atteintes à l'environnement : une logique de proximité et de spécialisation afin d'être au plus près des enjeux du territoire

Les lois du 24 décembre 2020 n° 2020-1672 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée et du 22 août 2021 n° 2021-1104 portant lutte contre le dérèglement climatique et le renforcement de la résilience ont permis le développement une certaine spécialisation des juridictions en matière de droit pénal environnemental, grâce à la mise en place des pôles régionaux environnementaux, une diversification des réponses pénales applicables, avec la création de la convention judiciaire d'intérêt public environnemental, et un affermissement de l'arsenal répressif en la matière.

Une circulaire relative aux orientations de politique pénale en matière d'atteintes à l'environnement prise le 21 avril 2015⁹⁷ par le directeur des affaires criminelles et des grâces (DACG) a instauré des mécanismes de collaboration avec les administrations déconcentrées et les établissements publics en charge des polices (administrative et judiciaire) de l'environnement, sous l'autorité des parquets. Cette circulaire a généralisé la désignation de magistrats référents⁹⁸ pour le contentieux de l'environnement dans les parquets généraux et les parquets, et a insisté sur leur participation aux instances partenariales que sont les missions interservices de l'eau et de la nature (MISEN), où sont arrêtés conjointement les plans de contrôle en matière de protection de l'eau et de la nature.

Elle a recommandé l'établissement de protocoles d'accord quadripartites avec les préfets, les procureurs de la République et les deux établissements publics concernés (ONCFS, AFB) permettant d'articuler les réponses administrative et judiciaire aux infractions environnementales.

Pour le traitement judiciaire des atteintes à l'environnement, elle a précisé que le procureur de la République devait veiller à en assurer l'effectivité en transmettant aux services placés sous son autorité des instructions précises afin d'améliorer l'efficacité des contrôles et la qualité des procédures. Il a également pour mission d'assurer la coordination des administrations spécialisées et des services d'enquête (police nationale, gendarmerie et douanes) afin de déterminer les procédures pouvant être traitées par les seuls agents spécialisés et celles nécessitant l'intervention des services d'enquête.

Enfin, a été instituée une véritable doctrine de réponse pénale en matière d'atteintes à l'environnement articulée autour des principes suivants :

- recherche systématique de la remise en état, quelle que soit l'orientation procédurale ;
- poursuites systématiques en cas de dommage grave ou irréversible, d'obstacle aux fonctions ou de réitération et alternatives aux poursuites dans tous les autres cas, ou encore classement sans suite.

2. Une plus grande capacité à traiter des cas les plus complexes et très techniques

La création des pôles régionaux⁹⁹ spécialisés en matière d'atteintes à l'environnement (PRSAE) dans chaque cour d'appel tend à permettre une plus grande judiciarisation des atteintes à l'environnement. Leur déploiement au sein des juridictions se poursuit, nombre d'entre elles ayant démontré leur volonté de se saisir de ce contentieux technique en faisant preuve de dynamisme. Ces

⁹⁷ <https://www.legifrance.gouv.fr/circulaire/id/39564>

⁹⁸ Déjà préconisée par la circulaire du 23 mai 2005

⁹⁹ Vingt-deux pôles régionaux de l'environnement ont été créés.

pôles ne sont compétents qu'en matière délictuelle¹⁰⁰, sauf pour ce qui est des infractions connexes, ce qui laisse de côté les nombreuses contraventions environnementales présentes dans le code pénal et les codes techniques applicables en la matière.

Les effectifs des juridictions tendent à se renforcer par la professionnalisation des membres de l'équipe juridictionnelle (des juristes assistants ou assistants spécialisés en matière environnementale).

La circulaire de la DACG du 11 mai 2021 visant à consolider le rôle de la justice en matière environnementale est venue rappeler et actualiser les orientations de politique pénale en matière d'atteintes à l'environnement, centrées autour de la mise en place d'une coordination étroite entre autorités judiciaires et administratives, pour la définition d'une politique pénale adaptée aux problématiques environnementales locales.

3. Le rôle spécifique des COLDEN, la coordination MISEN/COLDEN, les CODAF

Pour que l'ensemble des dispositions relatives à la création des pôles régionaux environnementaux et à la consolidation de l'arsenal législatif résultant de la loi du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, trouve leur plein effet, il est apparu nécessaire que les instances administratives et judiciaires agissent de manière concertée dans l'élaboration des axes stratégiques de contrôle des irrégularités à l'échelle du territoire concerné et dans l'articulation des modes de régulation mis en œuvre pour prévenir, réprimer et réparer les atteintes constatées.

À ce titre, l'échange d'informations entre les autorités administratives et judiciaires et les procédures suivies par chaque autorité doivent être articulées avec fluidité et cohérence.

La circulaire CRIM 2023 – 16/G3 du 6 octobre 2023 de la DACG relative à la politique pénale environnementale a posé les priorités de cette politique qui sont la remise en état et la prévention de la détérioration des milieux naturels. La politique pénale, menée en concertation avec les préfets, se veut pédagogique, adaptée aux enjeux environnementaux locaux et ferme.

Le décret n° 2023-876 du 13 septembre 2023 institutionnalise la mise en place au sein de chaque département de deux structures distinctes : la mission interservices de l'eau et de la nature (MISEN)^{101, 102}, présidée par le préfet, et le comité opérationnel de lutte contre la délinquance environnementale (COLDEN), présidé par le procureur de la République, dont la vocation est de coordonner l'action des autorités administratives et judiciaires en s'inspirant du fonctionnement des comités opérationnels départementaux anti-fraude (CODAF). Les membres permanents de ces structures se rassemblent à l'occasion d'une réunion annuelle conjointe et stratégique.

Ainsi, les procureurs de la République sont les interlocuteurs des préfets dans le cadre de l'élaboration et la mise en œuvre des plans de contrôle interservices. De manière générale, tout ce qui peut être traité de manière administrative, avec des remises en état, l'est.

Aux termes du questionnaire Sphinx diffusé par la mission, la MISEN s'est réunie en moyenne une fois par an. Le parquet a participé à ces réunions dans 94 % des cas.

¹⁰⁰ "Leur compétence matérielle est également limitée aux " affaires qui sont ou apparaîtraient complexes, en raison notamment de leur technicité, de l'importance du préjudice ou du ressort géographique sur lequel elles s'étendent."

¹⁰¹ La MISEN est une instance de planification qui prévoit les actions de contrôle dans le domaine des polices de l'eau et de la nature et organise les relations entre les services et établissements chargés de ces missions. Le procureur de la République en est membre associé pour la conduite de ces travaux.

¹⁰² L'instruction du Gouvernement du 16 septembre 2023 relative à la coordination en matière de politique de l'eau et de la nature et de lutte contre les atteintes environnementales en détaille le fonctionnement aux côtés de celui des missions interservices de l'eau et de la nature (MISEN).

Tableau 1 : Dossiers d'exploitants agricoles ayant fait l'objet d'un examen en MISEN

	2021	2022	2023
Nombre de dossiers étudiés	39	38	34
Dont Nombre de dossiers relatifs à des exploitants agricoles	2	14	17

Source : mission

Les poursuites pénales engagées à la suite de ces contrôles ont été quasi inexistantes, soit une par an, en moyenne, les alternatives aux poursuites étant privilégiées.

À titre d'exemple, à Rouen, les alternatives aux poursuites ont été privilégiées, sous la forme d'une composition pénale, accompagnée d'un stage de sensibilisation aux atteintes à l'environnement.

L'institutionnalisation du COLDEN a été pensée afin de permettre aux différentes instances traitant de la matière environnementale de coordonner leurs actions au sein du département. Il est destiné à permettre, grâce aux échanges d'informations réalisés, de recourir à la régulation judiciaire pour les comportements les plus attentatoires à l'environnement et à développer le contentieux pénal environnemental. Il a également vocation à favoriser l'accroissement du contentieux traité par les pôles régionaux environnementaux.

Le COLDEN est une structure à vocation judiciaire, qui se veut opérationnelle, pour coordonner et traiter la délinquance environnementale. L'objectif est de nourrir et de développer des stratégies judiciaires dynamiques, adaptées aux enjeux environnementaux du ressort et de les coordonner avec l'action administrative. Déjà développées dans un certain nombre de ressorts, ces instances ont ainsi vocation à recenser les problématiques environnementales propres à un territoire et à définir les réponses à y apporter – en orientant, en accompagnant et en structurant l'action des services d'enquête en conséquence.

Il ressort du questionnaire Sphinx que 68 %¹⁰³ des COLDEN ont été mis en place dont la moitié se sont réunis une fois depuis 2023 pour évoquer 7 dossiers en moyenne dont 2 concernaient des agriculteurs. Des poursuites pénales ont été engagées dans ces deux dossiers. D'autres instances, mises en place dès 2021, sous d'autres dénominations, dans le même but de coordonner les actions de lutte contre les atteintes à l'environnement, ont laissé la place aux COLDEN fin 2023.

Tableau 2 : Dossiers d'exploitants agricoles ayant fait l'objet d'un examen en COLDEN

	2021	2022	2023
Nombre de dossiers étudiés	4	6	7
Dont Nombre de dossiers relatifs à des exploitants agricoles	3	4	2

Source : mission

Les poursuites pénales engagées à la suite de ces contrôles ont été quasi inexistantes, soit 2 par an, en moyenne.

Le procureur de la République n'est pas à l'initiative des contrôles opérés dans les exploitations agricoles, d'ordre administratif.

Il participe aux contrôles coordonnés faisant intervenir des officiers ou agents de police judiciaire et des inspecteurs du travail décidés notamment dans le cadre du comité opérationnel départemental anti-fraude (CODAF)¹⁰⁴

¹⁰³ Sur un taux de réponse de 72 %.

¹⁰⁴ Décret n° 2020-872 du 15 juillet 2020 relatif à la coordination interministérielle en matière de lutte contre la fraude et à la création d'une mission interministérielle de coordination anti-fraude

Les CODAF se réunissent sous la co-présidence du préfet de département et du procureur de la République du chef-lieu du département, les services de l'État (police, gendarmerie, administrations préfectorale, fiscale, douanière et du travail) et les organismes locaux de protection sociale (Pôle emploi, URSSAF, caisses d'allocations familiales, d'assurance maladie et de retraite, le régime social des indépendants (RSI), la MSA) afin d'apporter une réponse globale et concertée aux phénomènes de fraude, qu'ils concernent les prélèvements obligatoires, les prestations sociales ou le non-respect des dispositions du code du travail.

Leur mission est d'améliorer la connaissance réciproque entre les services, d'organiser des opérations conjointes, de présenter la politique pénale du parquet du ressort, de proposer des formations et de partager les expériences afin d'améliorer l'efficacité de la lutte contre toutes les fraudes.

Au regard de ces objectifs, la lutte contre le travail illégal constitue un des thèmes de prédilection des CODAF. En effet, les services de police, de gendarmerie et de l'inspection du travail sont tous chargés de la mission de lutte contre le travail illégal, en application de l'article L. 8271-1-2 du code du travail. À ce titre, ils peuvent réaliser des contrôles coordonnés qui sont décidés dans le cadre de ces comités¹⁰⁵.

B/ LE CADRE EUROPÉEN

1. Les évolutions récentes du cadre réglementaire

L'Europe s'est dotée d'un cadre pénal pour la protection de l'environnement, qui définit un ensemble d'infractions graves à l'encontre de l'environnement et impose aux États membres d'introduire des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives à l'encontre des auteurs d'infraction lorsque celle-ci est délibérée ou relève d'une négligence grave.

Afin de lutter contre l'augmentation des infractions et des crimes environnementaux, une nouvelle directive européenne a été adoptée le 27 février 2024, afin d'élargir la liste des infractions et des sanctions. Le devoir de prudence est introduit en droit positif. Les États membres ont deux ans pour transposer cette directive.

2. La mise en place du parquet européen avec une compétence en matière de fraude au budget européen pour les affaires les plus graves

Du fait de sa mission relative à la protection des finances de l'Union européenne, le Parquet européen est amené à intervenir sur toute fraude pouvant porter préjudice aux dépenses de l'Union européenne en matière agricole ou de développement durable et de cohésion rurale. Il est dès lors susceptible de mener enquête et poursuites pénales en cas de fraude aux fonds européens de la PAC relevant du budget de l'Union européenne.

Le Parquet européen n'est pas un organe d'audit ou de contrôle et n'accomplit pas de mission de recouvrement de l'indu financier lié aux fraudes qu'il serait amené à constater. Il est un organe chargé d'enquêtes et poursuites judiciaires.

L'analyse qualitative des signalements fait ressortir le caractère répété de la typologie des fraudes constatées (fraudes à la subvention commises soit pas abus des règles d'éligibilité aux fonds

¹⁰⁵ L'article 78-2-1 du code de procédure pénale permet, sur autorisation du procureur de la République, aux officiers de police judiciaire et agents de police judiciaire adjoints d'entrer dans les lieux à usage professionnel où sont en cours des activités de construction, de production, de transformation, de réparation, de prestation de services ou de commercialisation, sauf s'ils constituent un domicile. Ils peuvent notamment à cette occasion se faire présenter le registre unique du personnel et les documents attestant que les déclarations préalables à l'embauche ont été effectuées, ainsi que contrôler l'identité des personnes occupées, dans le seul but de vérifier qu'elles figurent sur le registre unique du personnel ou qu'elles ont été déclarées.

Ce contrôle peut être **réalisé concomitamment avec les services de l'inspection du travail, qui interviennent alors en vertu de leurs pouvoirs propres** déterminés aux articles L. 8113-1 (entrée sur les lieux de travail), L. 8113-2 (justification d'identité) et L. 8113-2-1 (entrée dans les lieux d'hébergement) du code du travail.

européens ou par création de situations économiques artificielles permettant de capter indument des fonds européens)¹⁰⁶.

Le constat effectué, lors de l'entrée en activité opérationnelle du Parquet européen en France le 1^{er} juin 2021, a permis d'identifier quelques points marquants :

- le Parquet européen n'a été destinataire que d'un très faible nombre de procédures judiciaires en cours lors de sa mise en place en 2021 ;
- les administrations nationales chargées de la gestion des fonds européens en France au niveau national, déconcentré ou régional, n'ont que peu de contact régulier avec les parquets français, supposant une acculturation à la relation judiciaire avec le Parquet européen ;
- le taux de détection des irrégularités frauduleuses est faible en France comme établi par le rapport d'information de la commission des finances du Sénat¹⁰⁷.

Le Parquet européen a reçu, entre 2021 et 2023, plusieurs signalements de comportements délictueux en matière de fonds liés à la politique agricole. L'origine des signalements est diverse : l'OLAF, l'agence de service de paiement (ASP), l'ODEADOM pour les fonds POSEI, certaines juridictions (en Corse), TRACFIN. Une grande majorité des signalements reçus entre 2021 et 2023 portent sur des bénéficiaires de fonds européens liés à une activité agricole ou impactant le développement rural.

Quelques statistiques d'ordre général retiennent l'attention pour 2023¹⁰⁸ :

- 33,92% des enquêtes actives en 2023 portaient sur des fraudes aux dépenses de l'Union européenne hors marché
- 319 des 1927 enquêtes actives ont porté en 2023 sur des faits délictueux liés aux programmes européens en matière agricole ou de développement rural

En France, le Parquet européen a mené 16 enquêtes en 2023 relatifs à des comportements délictueux liés aux programmes européens en matière agricole ou de développement rural susceptibles d'avoir été commis en France, dont 6 au moins concernent le programme POSEI.

Un certain d'entre nombre d'entre elles ont donné lieu à classement

¹⁰⁶ Les infractions habituellement signalées sont celles portant sur des faits qualifiés principalement par le droit pénal français d'abus de confiance, fausse déclaration, faux et usage de faux en écriture privée et escroquerie au préjudice d'une personne publique.

¹⁰⁷ N° 74, 2018-2019, Patrice Joly, rapporteur spécial.

¹⁰⁸ La source d'information la plus récente est le rapport annuel du Parquet européen pour l'année 2023 publié le 1^{er} mars 2024 (consultable librement en ligne : https://www.eppo.europa.eu/sites/default/files/2024-02/EPP0_Annual_Report_2023.pdf)

Annexe n° 9 : Exemples de dispositifs de contrôle dans les plusieurs pays européens

La mission a souhaité avoir un éclairage sur la situation dans quelques autres états-membres concernant les contrôles dans les exploitations agricoles. À cet effet, elle a consulté les conseillers agricoles en poste dans quatre pays : l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie et la Pologne.

L'objet de cette consultation n'était pas de réaliser un parangonnage, ni d'interroger spécifiquement les interlocuteurs du pays hôte, mais plutôt, à partir de ce que savaient ou percevaient les conseillers agricoles, de recueillir des éléments d'information sur les thèmes suivants :

- * le sujet de la pression de contrôle exercée sur les agriculteurs était-il présent dans l'actualité agricole et donnait-il lieu à des revendications de la part des agriculteurs ?
- * la notion de non proportionnalité des pénalités ou sanctions appliquées à la suite des contrôles étaient-elle invoquée ?
- * le climat prévalant entre les agriculteurs contrôlés et les agents des corps de contrôle était-il plutôt apaisé ou plutôt tendu ?
- * les administrations s'étaient-elles, le cas échéant, saisies du sujet et entreprenaient-elles des actions pour y répondre ?

* * * * *

Des retours qui ont été faits à la mission, il ressort clairement que c'est en France que la préoccupation concernant les contrôles a été exprimée de la manière la plus forte.

Dans tous les pays examinés, c'est plutôt le poids des normes qui a été critiqué.

Certains états-membres poursuivent toutefois un objectif de réduction des contrôles réalisés sur les exploitations.

Ainsi, en **Allemagne**, les sujets de la pression de contrôle et de la proportionnalité des sanctions n'ont pas été mis en avant pendant le grand mouvement de mobilisation qui est intervenu dans ce pays à compter de décembre 2023. Aucune revendication n'a été portée à ce titre par les représentants des agriculteurs. La presse agricole a peu ou pas abordé ces problématiques.

Il est à noter que les contrôles relèvent entièrement de la responsabilité des *Länder*, qui mettent en œuvre l'ensemble de la PAC (SIGC/HSIGC/horizontal). Chaque Land a son propre organisme payeur, son propre système d'information et sa propre organisation des contrôles. Le sujet ne fait pas l'objet de travaux au niveau fédéral.

Les agriculteurs allemands se sont toutefois mobilisés sur deux thématiques proches de celle des contrôles :

- la bureaucratisation de la PAC qu'ils jugent excessive ;
- la surveillance des surfaces par satellite (monitoring). La population allemande est très attachée à la protection des données personnelles. Il existe de nombreux mouvements dans la société civile militant pour une restriction de l'utilisation des données personnelles par les GAFAM ou par les pouvoirs publics. Dans ce contexte, le monitoring des surfaces est perçu par certains agriculteurs comme une surveillance et fait l'objet de contestations.

En **Espagne**, les revendications qui se sont exprimées lors des manifestations du début d'année 2024 ne portaient pas non plus sur les contrôles et la presse n'a pas abordé le sujet.

L'accent a été mis sur l'excès de "bureaucratie", sur le nombre de normes et de dossiers à remplir, et non sur les contrôles en tant que tels.

Il est souligné que, comme en Allemagne, les contrôles PAC sont une prérogative des Communautés autonomes, qui ont leur organisme payeur en propre. La coordination des contrôles y est effectuée en proximité du terrain.

Par ailleurs, l'Espagne a mis en place dès 2014 des solutions technologiquement innovantes avec des contrôles par satellite pour vérifier le couvert des parcelles, ce qui a pu permettre de réduire le nombre de contrôle sur place depuis plusieurs années.

Malgré cette situation plutôt apaisée sur les contrôles, le ministre espagnol de l'agriculture a annoncé, parmi un lot de 43 mesures visant à éteindre les manifestations d'agriculteurs, les deux mesures suivantes :

- établir le principe d'un seul contrôle intégré des exploitants agricoles, après accord avec les Communautés autonomes, afin d'éviter plus d'un contrôle par an.

Il s'agit à ce stade d'une mesure de principe, car l'Etat central a peu de marge de manœuvre sur ce sujet et ne peut qu'inciter les régions à agir pour mieux coordonner les contrôles dont elles ont la charge (PAC, nitrates, eau, biodiversité) ;

- proposer à la Commission européenne de supprimer l'obligation pour les agriculteurs de prendre des photos géolocalisées pour démontrer l'état de leurs cultures ou le respect de toute autre exigence liées aux demandes d'aides ; l'idée est que si l'agriculteur ne les fournit pas, l'administration devra effectuer le contrôle par d'autres moyens. Si l'administration dispose d'indices de non-conformité, l'agriculteur aura toujours la possibilité de démontrer qu'il respecte les exigences en fournissant une photo géolocalisée. Si l'agriculteur ne fournit pas cette photo, la parcelle concernée sera déclassée, sans que des sanctions soient appliquées.

En **Italie**, le sujet des contrôles n'a pas non plus occupé l'actualité, ni généré des critiques fortes de la part des organisations agricoles.

Le contexte de la crise agricole a donné lieu à des revendications qui ont porté sur la simplification des normes de la PAC plus que sur les modalités de contrôle. Les problématiques environnementales ont cristallisé à cet égard l'attention des organisations agricoles : souhait d'une pause des contrôles liés à la conditionnalité et limitations des vérifications effectuées dans le domaine de la réduction des produits phytosanitaires.

L'organisme payeur italien (AGEA) affiche, malgré l'absence de revendication sur ce sujet, la volonté de tirer parti de toutes les opportunités offertes par la technique informatique ou la réglementation UE pour limiter le plus possible les contrôles sur place multiples liés à la PAC sur la base d'une orientation stratégique d'un seul contrôle sur place au maximum.

Enfin, en ce qui concerne la **Pologne**, la pression de contrôle et la proportionnalité des sanctions ne font pas non plus l'objet de protestations de la part des agriculteurs ou des organisations agricoles : dans ce pays, les revendications sont liées à un déficit de fiabilité des contrôles, à un manque de compétences des administrations de contrôle, à un déficit d'encadrement qualifié et stable, à une rotation trop rapide des personnels et à une obsolescence des outils, plutôt qu'à une trop forte pression ; les agriculteurs ont une image peu favorable des administrations d'inspection et de la fiabilité de leurs interventions (ils ont ainsi décidé de réaliser eux-mêmes des contrôles sur des produits en provenance d'Ukraine).

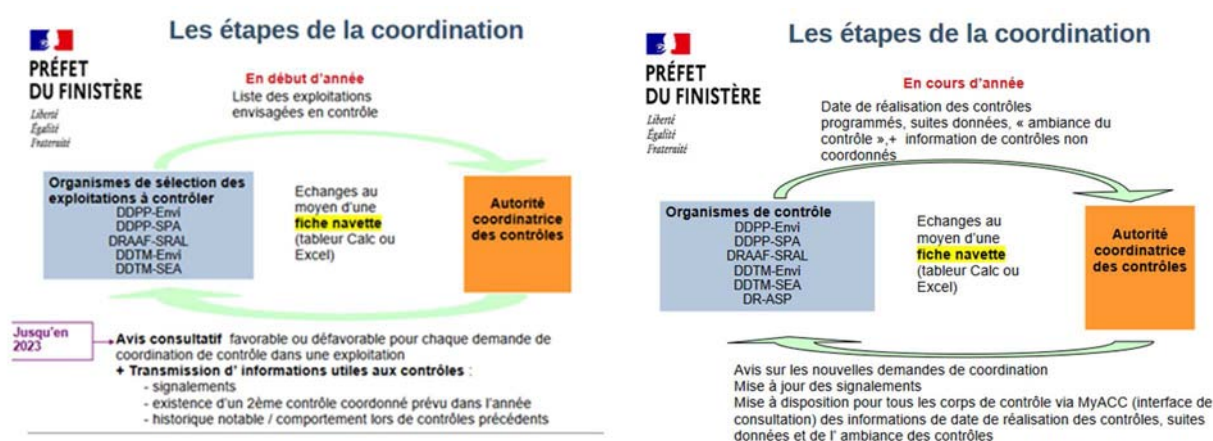
Les revendications actuelles des agriculteurs résultent plus du "fardeau administratif" qui pèse sur eux pour bénéficier des aides PAC, du rejet des importations en provenance d'Ukraine et de leur opposition au « pacte vert ».

Il est à noter toutefois que, plus particulièrement sur la PAC, les agriculteurs se plaignent du délai de préavis trop court pour les contrôles (2 jours avant), perturbant la réalisation des travaux agricoles dans les exploitations.

Annexe n° 10 : Les outils informatiques existants de la coordination départementale

Au cours de ses déplacements, la mission a notamment pu prendre connaissance des outils informatiques suivants :

*L'outil ACC utilisé par les quatre départements bretons : cet outil a été élaboré en 2016-2017 par le service informatique de la DDTM d'Ille-et-Vilaine en tenant compte des besoins techniques des quatre départements bretons. Il utilise le pro-logiciel WINDEV (24). L'outil informatique est utilisé par les coordinateurs des contrôles des services d'économie agricole (SEA) des quatre DDT(M), mais il est consultable par les contrôleurs et l'encadrement des services environnement des DDT(M), des DDPP, l'Office français de la biodiversité, l'Agence de l'eau Loire Bretagne, les DDETS, la MSA, le conseil régional. Les échanges de données avec les corps de contrôles se font au moyen de fiches navettes (= listes de contrôles sur tableurs) chargées dans ACC, traitées puis ré-exportées depuis ACC.



D'après les éléments recueilli, l'outil permet des pratiques de coordination qui peuvent différer entre les départements (périmètre, type de contrôle, coordination...).

Il est alimenté par les extractions d'ISIS (exploitants, aides PAC surfaciques et animales)

À noter parmi ses fonctionnalités spécifiques :

- La possibilité de transfert des informations d'une exploitation vers une autre (contexte, signalements, historique de contrôle) => gestion des changements de forme juridique
- Possibilité de coordination « en masse » selon les règles applicables dans le département et paramétrés par le coordinateur.

***L'outil de la Marne** a été développé par la MISEN. Y contribuent DDT, OFB, DRAAF, UD-DREAL, DDPP, DREAL GE, ONF, ARS. L'outil a pour objectif d'alerter les services sur l'existence ou non d'un contrôle déjà effectué ou programmé. En fonction de l'alerte émise et des modalités de coordination, le service saura s'il doit ou non réaliser son contrôle.

	SIRET	Date du contrôle	Contrôle réalisé	Type de contrôle	Notification
1	30729510500034	20-03-2024	☐		Programmation d'un contrôle possible
2	31512874400028	04-09-2023	☒		Programmation d'un contrôle à éviter
3	31490851800033		☐		Programmation de 1 contrôle(s) par 1 service(s)
4			☐		

Il permet de gérer distinctement les contrôles qui entrent dans le champ du contrôle annuel unique auquel la reprogrammation s'impose dès lors qu'il s'inscrit dans le champ des contrôles coordonnables, de ceux qui ne s'y inscrivent pas mais peuvent utilement consulter les informations relatives aux contrôles réalisés et éventuels incidents de contrôles. Les services concernés à titre informatif saisissent les données de contrôles postérieurement à celui-ci afin de faire bénéficier l'ensemble de la coordination de l'information relative à l'exploitation.

***L'outil du Jura (BaDObTer) :** L'outil de traitement de bases de données a été développé pour améliorer la gestion des sélections lors de la coordination :

- afin de limiter la pression de contrôle (1 contrôle /an/exploitation) d'une part,
- avoir des informations sur la situation de l'exploitation (alerte, avertissements précoces, situation difficile lors des précédents contrôles (maîtrise des risques) d'autre part

Cette interface web comporte deux parties distinctes mais complémentaires :

- La première partie permet d'extraire des données spécifiques en fonction de critères définis, créant ainsi des "assiettes de contrôle".
- La deuxième partie permet aux services de saisir les résultats des contrôles actuels et de visualiser les contrôles effectués au cours des années précédentes. Cela facilite l'analyse des données, le suivi des tendances et l'amélioration continue des processus de contrôle et de gestion des données.

BaDObTer : Base de Données Observatoire des Territoires

Le numéro pacage saisi est :

Informations sur l'exploitant		
Numéro pacage	Dénomination	Commune

Observations

Contrôles sur 2023		
Année	Type de contrôle	Observations
2023	sauf végétation	

Annexe n° 11 : Listes des acronymes utilisés dans le rapport

3STR	Système de suivi des parcelles en temps réel
AB	Label Agriculture biologique
ACC	Autorité coordinatrice des contrôles
AE	Agence de l'eau
AFB	Agence française de la biodiversité
ASP	Agence de services et de paiement
AOP	Appellation d'origine protégée
BCAE	Bonnes conditions agricoles et environnementales
C3, C4, C5	Contraventions de 3 ^{ème} classe, 4 ^{ème} classe, 5 ^{ème} classe
CCCOP	Commission de certification des comptes des organismes payeurs
CE	Commission européenne
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CJIP	Convention judiciaire d'intérêt public
CJIPE	Convention judiciaire d'intérêt public environnemental
CODAF	Comité opérationnel départemental anti-fraude
COLDEN	Comité opérationnel de lutte contre la délinquance environnementale
COSA	Contrôle des Opérations dans le Secteur Agricole
CRPM	Code rural et de la pêche maritime
CVI	Casier Viticole Informatisé
DACG	Direction des affaires criminelles et des grâces
DDETS	Direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités
DDFIP	Direction départementale des finances publiques
DDPP	Direction départementale de la protection des populations
DDT	Direction départementale des territoires
DDTM	Direction départementale des territoires et de la mer

DGAL	Direction générale de l'alimentation (MASA)
DGALN	Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature (MTECT)
DGDDI	Direction générale des douanes et des droits indirects
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGPE	Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (MASA)
DGPR	Direction générale de la prévention des risques (MTECT)
DGT	Direction générale du travail
DRAAF	Direction régionale de l'alimentation de l'agriculture et de la forêt
DRASP	Direction régionale de l'Agence des services et de paiement
DRDDI	Direction régionale des douanes et des droits indirects
DREAL	Direction régionale de l'environnement, aménagement et du logement
ESSOC (loi)	(pour un) État au Service d'une société de confiance
FEAGA	Fonds européen agricole de garantie
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FAM	FranceAgrimer
HSICG	Hors Système Intégré de Gestion et de Contrôle
ICHN	Indemnité compensatrice de handicaps naturels
ICPE	Installation classée pour la protection de l'environnement
IFCE	Institut français du cheval et de l'équitation
IGA	Inspection générale de l'administration
IGEDD	Inspection générale de l'Environnement et du Développement Durable
IGJ	Inspection générale de la justice
INAO	Institut national de l'origine et de la qualité
IPG	Indication géographique protégée
JULIS	Juridiction du littoral spécialisée
MAEC	Mesures agro—environnementales et climatiques
MASA	Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire

MISEN	Missions interservices de l'eau et de la nature
MSA	Mutualité sociale agricole
MTECT	Ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires
NATAFF	Nature d'affaire
NATINF	Nature d'infraction
ODEADOM	Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer
OFB	Office français de la biodiversité
OLAF	Office européen de lutte antifraude
OMC	Organisation commune de marchés
ONCFS	Office national de la chasse et de la faune sauvage
PAC	Politique agricole commune
POSEI	Programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité
PRE	Pôle régional environnemental
PRSAE	Pôle régional spécialisé en matière d'atteintes à l'environnement
PV	Procès-verbaux
RDR	Règlement de développement rural
RGPD	Règlement général sur la protection des données (règlement UE 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016)
RSI	Régime social des indépendants
SDSE	Sous-direction de la statistique et des études (Ministère de la justice)
SEA	Service d'économie agricole, dans les DDT(M)
SIGC	Système intégré de gestion et de contrôle
SRAL	Service régional de l'alimentation (DRAAF)
TID	Travail illégal et Dissimulé
TRACFIN	Service de renseignement financier
URSSAF	Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales