



**Ministère de l'Écologie,
du Développement durable
des Transports et du Logement**

Conseil Général de l'Environnement
et du Développement durable

CGEDD N° 008093-02

**Ministère de l'Agriculture, l'Alimentation,
de la Pêche, de la Ruralité
et de l'Aménagement du territoire**

Conseil Général de l'Alimentation,
de l'Agriculture et des Espaces ruraux

CGAAER N° 11164

RAPPORT
Simplification des dossiers et
des contrôles environnementaux en élevage

établi par

Philippe QUÉVREMONT
*Ingénieur général
des ponts, des eaux et des forêts*

Muriel GUILLET
*Inspectrice générale
de la santé publique vétérinaire*

Janvier 2012

Sommaire

Résumé	4
Introduction	5
Partie I. Méthode employée	6
1. Calendrier	6
2. Champ de travail	6
3. Méthodologie	7
3.1. D'où vient la complexité ?.....	7
3.2. Complexité et sécurisation des parcours.....	8
3.3. Organisation du groupe de travail.....	8
Partie II. Propositions	9
1. Mobiliser les outils de gestion de la PAC pour simplifier les déclarations des éleveurs et les contrôles	9
2. Adopter des modalités communes (ou proches) de mise en œuvre des contrôles environnementaux et des contrôles PAC	11
3. Articuler les contrôles périodiques ICPE avec la certification environnementale et les bonnes pratiques d'élevage	15
3.1. Certification environnementale.....	16
3.2. Charte des bonnes pratiques d'élevage	16
4. Mieux sécuriser les parcours d'investissement sans affaiblir les exigences environnementales	18
5. Veiller à une application homogène de la réglementation	21
6. Autres propositions	22
6.1. Asseoir dans la durée les nouvelles politiques publiques en faveur de la biodiversité.....	22
6.2. Éviter de développer des concepts différents entre des réglementations proches	22
6.3. Pouvoir déposer un dossier sous forme numérique.....	23
7. Propositions examinées en groupe de travail, mais non retenues	24
7.1. Adopter pour les ICPE d'élevage les seuils européens (dits IED).....	24
7.2. Inscrire dans le droit positif la circulaire sur les modifications substantielles.....	24
7.3. Réduire à 15 jours le délai de saisine du président du tribunal administratif en vue d'une enquête publique.....	24

Annexes.....	26
Annexe 1 : Lettre de mission.....	27
Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées.....	29
Annexe 3 : Liste des participants à la réunion de concertation du 12 janvier 2012...31	31
Annexe 4 : La complexité peut résulter du désir de bien faire, mais aussi des affrontements sociaux, de la multiplicité des opérateurs publics ou d'une transposition laborieuse du droit communautaire.....	32
Annexe 5 : Tableau des contrôles et visites pouvant être réalisés en élevage.....	35
Annexe 6 : Récapitulatif des demandes et suggestions de simplification recueillies	40
par la mission par courrier ou lors d'entretiens.....	40
Annexe 7 : Tableau des propositions	47
Annexe 8 : Liste des sigles utilisés.....	55

Résumé

Le lecteur souhaitant consulter rapidement la liste des propositions est invité à se référer à l'annexe 7.

Introduction

Par une lettre en date du 29 novembre 2011 (voir copie en annexe 1), les directeurs de cabinet des ministres chargés de l'environnement et de l'agriculture ont demandé aux vice-présidents du CGEDD et du CGAAER de constituer une mission en vue de la simplification des dossiers demandés aux éleveurs, ainsi que des contrôles opérés dans les élevages. Le rapport de la mission était attendu pour le 15 janvier 2012.

Cette mission a été confiée à Monsieur Philippe QUÉVREMONT, ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, pour le CGEDD, et à Madame Muriel GUILLET, inspectrice générale de la santé publique vétérinaire, pour le CGAAER.

La mission devait notamment:

- réunir un groupe de travail associant les organisations professionnelles agricoles et les administrations concernées pour formuler des propositions de simplification, la DGPR en assurant le secrétariat;
- s'appuyer sur un département pilote pour lequel le préfet, le directeur de la DDT(M) et celui de la DD(CS)PP étaient volontaires;
- prendre en compte les travaux en cours organisés par la DGPR concernant le contrôle périodique.

Le présent rapport présente d'abord les méthodes retenues par la mission, ainsi que son champ d'intervention. Il expose ensuite les propositions issues du groupe de travail réuni le 12 janvier, accompagnées des commentaires de la mission.

Partie I. Méthode employée

1. Calendrier

La mission a conçu l'organisation de ses travaux en vue de respecter la date de remise des propositions mentionnée dans la lettre de mission, soit le 15 janvier 2012.

Le dispositif mis en place a été le suivant :

- Un appel à contributions a été lancé auprès des organisations professionnelles agricoles. Trois contributions¹ ont été reçues dans les délais demandés (10 janvier 2012).
- Une journée de travail sur place a été organisée avec la DDT et la DDPP du Maine-et-Loire, d'une part (16 décembre 2011); avec la DDTM et la DDPP de la Manche, d'autre part (20 décembre 2011), retenus comme départements pilotes.
- La mission a participé à une rencontre organisée par la DGPR, consacrée aux interactions possibles entre le contrôle périodique des élevages et la charte des bonnes pratiques d'élevage (CBPE).
- La mission a animé le 12 janvier une réunion du groupe de travail demandé par la lettre de mission (voir en annexe 3 la liste de présence à cette réunion).
- La mission a rencontré les organisations professionnelles qui l'ont souhaité, ainsi que les responsables des directions d'administration centrale ou d'établissement public concernés (voir en annexe 2 la liste des personnes rencontrées).
- À l'issue de ces rencontres et à la lecture des contributions reçues, la mission a récapitulé plusieurs dizaines de demandes ou suggestions, résumées dans le tableau fourni en annexe 6 du présent rapport.

2. Champ de travail

Le MAAPRAT a mis en place depuis plusieurs années une mission « Simplifions! », placée auprès du secrétaire général du Ministère et associant les directions d'administration centrale, les services déconcentrés et les différents établissements publics. Ceux-ci sont régulièrement sollicités en vue de proposer des simplifications administratives orientées vers les exploitants agricoles et vers l'administration. Dans un délai restreint, il aurait donc été peu judicieux que la mission oriente son travail en priorité vers les procédures relevant exclusivement du ministère de l'agriculture et des établissements publics placés sous sa tutelle.

1 Les contributions reçues provenaient de Coop de France, de l'APCA et de la FDSEA du Maine-et-Loire.

La mission a ainsi proposé de partir d'une analyse des procédures administratives et des contrôles opérés dans les élevages au titre du ministère chargé de l'environnement ou entrant par nature dans le champ environnemental (conditionnalité PAC, par exemple), et de chercher à identifier les pistes de simplification possibles, soit de manière intrinsèque, soit en synergie avec les procédures pilotées par le ministère chargé de l'agriculture (ou ses établissements publics). La lettre de mission précise toutefois que les propositions de la mission devaient être conçues sans modification du champ des activités réglementées et en visant à garantir les mêmes exigences de protection de l'environnement.

Les propositions des organisations professionnelles qui ont dépassé ce cadre sont ainsi orientées vers d'autres démarches:

- Les demandes de modification de la nomenclature des installations classées pour les élevages étaient expressément exclues du champ de travail de la mission (voir la lettre de mission en annexe 1). Les organisations professionnelles ont cependant tenu à rappeler cette demande au cours de chaque rencontre ou réunion avec la mission, dans les documents remis, ainsi qu'au cours de la réunion du groupe de travail (voir plus loin partie II-7).
- La mission a pris note des propositions de simplification relevant exclusivement du ministère chargé de l'agriculture. Ces propositions figurant en grisé dans l'annexe 6 de ce rapport sont destinées au secrétariat général de ce ministère, au titre de la mission « Simplifions ! ».

3. Méthodologie

3.1. D'où vient la complexité ?

En termes de **méthode**, la mission s'est d'abord interrogée sur les raisons qui conduisent à une certaine complexité administrative. Elle présente en annexe 4 des premiers éléments de réflexion, permettant de distinguer quatre sources de complexité régulièrement à l'œuvre :

- une volonté de bien faire conduisant, par exemple, à vouloir traiter tous les cas possibles dans une procédure à caractère général ;
- une exploitation insuffisante des synergies possibles entre différentes procédures administratives ;
- une transposition de directives communautaires, souvent incomplète, et effectuée sans vouloir renoncer aux dispositifs nationaux antérieurs ;
- une volonté de compromis entre de multiples intérêts divergents, qu'il n'a été possible de conjuguer que grâce à un accord complexe.

La mission a été prudente dans les propositions concernant ce dernier type de complexité. L'expérience montre en effet qu'en ce cas, il est difficile de simplifier sans remettre en cause l'accord qui a introduit une telle complexité; qu'une telle remise en cause aboutit souvent à une complexité sensiblement équivalente, mais différente de la précédente; que cette nouvelle complexité peut même parfois être perçue comme encore plus lourde parce que nouvelle.

3.2. Complexité et sécurisation des parcours

Plusieurs des interlocuteurs de la mission ont formulé des demandes qui concernent une complexité ressentie, mais qui s'expriment sous forme d'une demande de sécurisation des parcours, en particulier d'investissement. L'exemple le plus souvent cité dans ce cadre, est celui d'études d'impact initialement de qualité médiocre, progressivement complétées mais ne pouvant passer le cap d'un contentieux faute d'une rigueur générale ou par suite d'erreurs de procédure.

La mission a considéré que ce thème pouvait être abordé dans une logique de simplification, à condition de ne pas en tordre les objectifs. Il ne peut en effet s'agir, aux yeux de la mission, de permettre un allègement de fond des exigences environnementales s'imposant à un investissement donné, en fonction des caractéristiques du milieu.

À l'inverse, la réalisation d'études défailtantes bien que coûteuses protège mal l'environnement. La difficulté est donc ici d'identifier comment il serait possible de raisonnablement réduire les incertitudes portant sur des agents économiques, sans dégrader les protections apportées à l'environnement par la réglementation en vigueur.

3.3. Organisation du groupe de travail

La mission a cherché à ce que les propositions débattues en groupe de travail le 12 janvier recueillent le plus large soutien possible. Il convient de distinguer :

- Les **propositions initiales** soumises au groupe de travail par la mission, en tant qu'animateur de la réunion. Pour des raisons de délai, ces propositions initiales ont été remises en séance sous forme de tableaux, les arguments justifiant chaque proposition étant présentés oralement.
- Les **propositions majoritairement soutenues par les membres du groupe de travail**, le cas échéant assorties de réserves² formulées par les membres professionnels ou appartenant à l'administration. Ces propositions ainsi que les arguments qui les justifient sont exposées dans la partie II du rapport et résumées en annexe 7.
- Éventuellement l'avis de la mission elle-même, si celui-ci diffère sensiblement de l'avis exprimé par le groupe de travail. Il doit être rappelé que cet avis, formulé sous la seule responsabilité de la mission, n'engage pas les ministres qui en sont destinataires.

Pour permettre une meilleure organisation de la réunion du 12 janvier, les propositions ont été regroupées en sept thèmes.

² Le présent rapport se limite à citer ces réserves ou à les exposer de manière sommaire.

Partie II. Propositions

L'annexe 7 du présent rapport reproduit l'ensemble des propositions ici présentées, en reprenant la même présentation que le document soumis au groupe de travail.

1. Mobiliser les outils de gestion de la PAC pour simplifier les déclarations des éleveurs et les contrôles

Argumentaire

Le système intégré de gestion et de contrôle (SIGC) a été mis en place pour gérer et contrôler les aides directes de la PAC, dans un encadrement communautaire strict. Ce système ne semble pas exclure d'autres usages publics, à condition bien sûr qu'ils soient compatibles avec son objectif principal.

Ce système comprend un certain nombre de bases de données informatisées et interconnectées qui sont utilisées pour recevoir et traiter des demandes d'aides déposées par les agriculteurs. On trouve ainsi :

- un système d'identification des agriculteurs,
- un système d'identification couvrant toutes les surfaces agricoles,
- un système d'identification et d'enregistrement des animaux.

Il est exploité en France par l'agence de services et de paiements (ASP). La qualité de ses données, alimentée par les déclarations annuelles des agriculteurs et encadrée par de nombreux contrôles vigilants, doit être considérée comme très bonne.

Il convenait donc d'examiner les opportunités d'utilisation de ces fichiers pour aider les éleveurs à préparer leurs déclarations environnementales (dossiers pré-imprimés, télédéclarations, etc) comme pour réaliser ou orienter les contrôles.

Dans les travaux préparatoires de la mission, deux pistes d'actions se sont ainsi dessinées, d'ampleur inégale :

1. généraliser l'emploi d'un identifiant des exploitations agricoles commun à l'ensemble des procédures publiques faciliterait l'emploi de déclarations pré-remplies et une meilleure coordination des contrôles. Cette généralisation peu coûteuse serait obtenue en rendant obligatoire le numéro SIRET pour tout nouveau dossier (en particulier PAC). Une telle décision de la part des pouvoirs publics est nécessaire selon la mission³. Son caractère technique a toutefois dissuadé la mission de la soumettre à débat au cours du groupe de travail du 12 janvier 2012.
2. Étendre aux procédures environnementales l'emploi du parcellaire graphique utilisé pour gérer les aides PAC. Cette proposition a été débattue en groupe de travail.

³ La mission ne fait que reprendre une préconisation déjà émise par le Comité de simplification du MAAPRAT de 2003.

- Cette mesure peut être initiée⁴ rapidement en ce qui concerne les déclarations reçues au titre de la réglementation des installations classées, dont le plan d'épandage pourrait être précisé sous forme d'une annexe papier reprenant le parcellaire PAC, comme le fait déjà le Maine et Loire. En complément la diffusion d'un imprimé-type, utilisé dans le Nord-Pas de Calais pour ces déclarations, qui guide le pétitionnaire dans sa démarche, serait également opportune. Les agriculteurs sont en effet familiers de telles pratiques, fréquemment employées (hors réglementation ICPE).
- La généralisation du parcellaire graphique à tous les élevages et à toutes les procédures serait beaucoup plus lourde. Il convient donc d'abord d'en évaluer plus précisément la faisabilité (y compris juridique), l'intérêt, les coûts, les délais et les étapes techniques nécessaires. L'engagement d'une telle étude suppose pour le ministère de l'écologie de s'assurer préalablement du soutien du ministère de l'agriculture, tutelle de l'agence de services et de paiement.
- Si cette généralisation est décidée, il conviendra d'en utiliser les ressources le plus largement possible. Le groupe de travail a ainsi demandé de développer deux procédures de télédéclaration⁵:
 - l'une serait destinée à faciliter la mise à jour des plans d'épandage ;
 - l'autre, réservée aux zones à contraintes spécifiques⁶, serait destinée à recueillir les déclarations annuelles des flux d'azote, avec la possibilité de l'associer à la tenue du cahier de fertilisation. Cette procédure accroîtrait l'efficacité des contrôles en exploitation, en permettant de les orienter tout en en réduisant le nombre.⁷

Propositions

<i>Actions proposées</i>	<i>Résultats attendus</i>	<i>Avantages</i>	<i>Préalables ou inconvénients</i>	<i>Observations</i>
Autoriser et encourager les déclarations ICPE en référence au parcellaire graphique PAC (mode papier) Généraliser un imprimé de déclaration (type Nord-Pas-de-Calais)		Facilité pour l'éleveur	Vérifier les incidences sur LOGEPAN et autres logiciels	Circulaire d'interprétation DGPR
Évaluer la faisabilité et l'intérêt d'un usage élargi du parcellaire PAC et de la télédéclaration	Évaluer avantages, délais, étapes techniques, coûts et faisabilité juridique		Soutien MAPRAAT et ASP	Délai de réalisation à prévoir Nécessité d'un identifiant commun

4 Postérieurement à la réunion du groupe de travail, il est apparu que cette pratique est déjà autorisée par la DGPR. Elle reste néanmoins mal connue et peu utilisée.

5 La majorité des déclarations PAC formulées par les agriculteurs est maintenant reçue par l'ASP sous forme d'une télédéclaration (objectif 2012: 66% des dossiers reçus par télédéclaration).

6 Dans l'immédiat les bassins à algues vertes. Mais la télédéclaration des flux annuels d'azote pourrait être étendue aux zones devant remplacer les actuelles ZES (zones d'excédent structurels), dans l'hypothèse où les travaux actuellement engagés en ce sens aboutiraient.

7 Certaines zones sont contrôlées en Bretagne avec un taux de contrôle élevé (50%) et une efficacité faible.

<i>Actions proposées</i>	<i>Résultats attendus</i>	<i>Avantages</i>	<i>Préalables ou inconvénients</i>	<i>Observations</i>
Généraliser l'emploi du parcellaire graphique PAC dans les procédures ICPE élevage (y compris par télédéclaration)		Facilité pour l'éleveur (homogénéité) Production des documents pour enquête publique	Convention MEDDTL-ASP et prise en charge des coûts par MEDDTL Disposition réglementaire (voire législative ?)	
Télédéclaration des flux annuels d'azote	Réalisation directement à partir du cahier d'épandage (synthèse)	Facilité pour l'éleveur et pour l'administration Orientation des contrôles et réduction des taux de contrôle (50% actuellement)	Utilisation d'une matrice commune A associer aux télédéclarations précédentes?	Réservé aux zones à contraintes spécifiques (actuellement bassins à algues vertes, puis éventuellement dans les futures zones remplaçant les ZES ?)
Télédéclaration des mises à jour de plans d'épandage		Faciliter ces mises à jour en priorité en dehors des enquêtes publiques		Étudier la faisabilité d'une extension à tous les dossiers

2. Adopter des modalités communes (ou proches) de mise en œuvre des contrôles environnementaux et des contrôles PAC

Argumentaire

Le système intégré de gestion et de contrôle aujourd'hui prévu par des règlements⁸ européens de 2009 intègre plus de 15 ans d'expérience communautaire. Il traduit un équilibre délicat entre la rigueur de gestion exigée par les institutions communautaires, et la volonté des ministres de l'Union d'employer des procédures adaptées aux spécificités des très petites entreprises (TPE) que sont souvent les exploitations agricoles.

Ses procédures déclaratives et de contrôle, sans être toujours plus simples que les procédures appliquées en France dans le domaine environnemental, sont maintenant familières aux exploitants. De ce fait, elles leur apparaissent plus simples. Elles répondent aussi à des revendications très souvent formulées par les agriculteurs, comme celle d'être prévenus 48 heures avant un contrôle, sauf exception, ou celle de disposer immédiatement à l'issue d'un contrôle des constats factuels effectués.

Il est donc opportun d'envisager une évolution des pratiques françaises, notamment pour les ICPE d'élevage, vers ces pratiques communautaires. Quelques exemples pour illustrer ce propos :

- l'existence d'un lien entre la prescription et le contrôle favorise la lisibilité et la pédagogie, pouvant aboutir à une grille de points de contrôle. Le contrôle est plus prévisible, ce qui diminue le stress de l'éleveur contrôlé. Si ces points de contrôle sont bien choisis, l'efficacité des contrôles planifiés n'est pas réduite.

⁸ Règlements 73/2009 et 1122/2009 pour l'essentiel

- Les contrôles planifiés peuvent être annoncés 48 heures à l'avance, ce qui permet de s'assurer de la disponibilité de l'exploitant. Les contrôles inopinés demeurent la règle dans les cas de plainte ou de contrôle du cheptel, par exemple.
- L'analyse de risque préalable aux contrôles permet de les orienter vers les exploitations « à risque », d'où une meilleure efficacité de l'action publique. Elle permet aussi de réduire la fréquence de contrôle dans les exploitations où la probabilité d'anomalie est faible.
- Les informations en provenance d'un système de conseil agricole peuvent être employées dans cette analyse de risque, ce qui atténue les critiques relevant une superposition de démarches non coordonnées.
- L'élargissement aux ICPE des procédures de coordination des contrôles déjà employées, entre les DDT(M) et les DD(CS)PP, pour la conditionnalité des aides PAC, réduit la multiplicité des contrôles, la même année, dans les élevages « à risque faible », sans réduire significativement l'efficacité des contrôles. Une telle coordination ne modifie pas la responsabilité de chaque service.
- La remise d'un document en fin de contrôle facilite les échanges entre l'inspecteur et l'éleveur.

À noter que ce rapprochement des modalités de mise en œuvre des contrôles ne saurait toutefois être total. Les inspecteurs des installations classées, assermentés, exercent une action de police spéciale et c'est leur rapport qui fait foi.

Une telle approche peut cependant rencontrer deux difficultés. D'une part, des méthodes de travail partiellement différentes seraient introduites entre les ICPE d'élevage⁹ et les autres ICPE. Le fait que les équipes intervenant en élevage (324 agents des DD(CS)PP) soient distinctes des équipes intervenant pour les autres ICPE (1154 agents des DREAL pour l'essentiel) atténue la portée de cet inconvénient¹⁰.

D'autre part, la culture des DD(CS)PP est reconnue comme différente de celle des DDT(M). La portée de ce constat doit toutefois être relativisée. Il convient en effet de rappeler que dans le cadre de sa démarche qualité, la direction générale de l'alimentation (DGAI), qui pilote d'autres équipes des DD(CS)PP, développe pour les contrôles du paquet hygiène des concepts similaires à ceux de la PAC, sans que des difficultés particulières soient signalées. Par exemple, les liens entre prescriptions, points de contrôle et conséquences sont progressivement précisés dans de volumineux documents (vademecum) initialement destinés aux contrôleurs mais largement diffusés.

Ce point illustre une question plus générale : est-il possible de simplifier les règles environnementales pour les ICPE d'élevage sans introduire des différences avec les autres ICPE ? L'alternative demandée par les organisations professionnelles agricoles, qui serait de réduire l'exposition des élevages à ce régime (en modifiant les seuils), est exclue par la lettre de mission.

Il convient en outre de noter que des préfets ont pris l'initiative d'élaborer, en relation avec la profession agricole, des « chartes de contrôle » prévoyant des dispositions similaires à celles ici proposées. La profession agricole considère que de telles démarches réduisent l'appréhension face aux contrôles, dont il n'est pas question de récuser le principe, mais dont il est aussi souhaitable qu'ils se déroulent dans une atmosphère sereine.

9 Environ 16 500 ICPE d'élevage relèvent du régime de l'autorisation, soit 36% du nombre total d'ICPE autorisés (source DGPR 2010). S'y ajoutent environ 59 000 élevages relevant du régime de la déclaration (source DGPR 2009).

10 Source rapport annuel ICPE 2010.

En complément de l'adoption de modalités communes aux contrôles environnementaux et aux contrôles PAC, il convient de veiller à éviter tout déplacement d'un contrôleur uniquement pour effectuer un examen documentaire de l'exploitation, cette pratique étant particulièrement mal comprise de la part de l'exploitant. Il faut pour cela :

- ne pas contrôler sur place la documentation déjà disponible pour l'administration ;
- ne pas refaire les contrôles factuels déjà effectués récemment ;
- veiller à conserver une proportion significative de contrôles factuels.

Ces orientations générales correspondent également aux principes mis en œuvre pour les contrôles PAC par l'ASP, ils facilitent l'acceptation des contrôles. Ces orientations ont été partagées sans réserve par le groupe de travail.

Un point complémentaire a été débattu, sans qu'un avis unanime ait pu être émis. La mission avait en effet suggéré, en application du premier principe proposé, que les contrôleurs ICPE puissent avoir accès à la base de donnée professionnelle « BD porc » au même titre que la BDNI largement utilisée pour les bovins. Les membres professionnels du groupe de travail ont indiqué que cet accès était soumis à une demande de contrepartie (non précisée en réunion), sans pour autant nier l'intérêt de cette suggestion.

La mission souhaite enfin ajouter un commentaire, sous sa seule responsabilité¹¹. Il est anormal, à ses yeux, que les contrôles opérés dans les élevages situés en zone vulnérable, qui sont astreints à des obligations de stockage des effluents animaux pendant les périodes où l'épandage est interdit, n'incluent pas la vérification du volumes de stockage. Paradoxalement, ce point est d'ailleurs plus abordé dans des démarches d'origine professionnelle (charte des bonnes pratiques d'élevage notamment) que dans l'actuel contrôle périodique des ICPE (voir plus loin), dont le cahier des charges relève de l'État. En application des principes ici exposés, il conviendrait, selon la mission, que ces contrôles soient effectués sur base documentaire dans l'exploitation (examen des plans du maître d'œuvre...), ou, à défaut, sur la base d'une mesure factuelle simplifiée. La restructuration des exploitations d'élevage continue d'être active depuis que le programme de maîtrise des effluents d'origine agricole (PMPOA) est clos. Elle pourrait même s'accélérer avec les évolutions à venir de la réglementation laitière européenne.

11 Ce point a été cité en réunion mais non débattu.

Propositions

<i>Actions proposées</i>	<i>Résultats attendus</i>	<i>Avantages</i>	<i>Préalables ou inconvénients</i>	<i>Observations</i>
Annoncer les contrôles 48h à l'avance le plus souvent possible (sauf cas particuliers)	Éleveurs disponibles et documents à disposition	Meilleur déroulement du contrôle Facilite les équivalences (cf plus loin)	Les contrôles inopinés restent nécessaires pour les cas particuliers (plaintes, contrôle de cheptel, etc.)	Il existe une charte de contrôles dans certains départements
Plans de contrôle sur analyse de risque (au sens SIGC)	Efficacité des contrôles	Moins solliciter les élevages à risque faible		
Élargissement de la coordination départementale des plans de contrôle	Réduire la multiplicité des contrôles, la même année, dans les élevages à risque faible			La responsabilité du plan de contrôle n'est pas modifiée par la coordination
Définir et diffuser des grilles de contrôle (lien prescription-point de contrôle-document de contrôle) Document à remplir et à commenter sur place	Règles mieux connues et en général mieux respectées Remettre un document en fin de contrôle	Acceptabilité du contrôle Échanges entre contrôleur et contrôlé		Le rapport d'inspection continue à faire foi (police spéciale) Souhait professionnel d'une hiérarchisation des non conformités
Équilibrer contrôles documentaires et contrôles factuels	3 principes préconisés : 1 - ne pas contrôler sur place la documentation déjà disponible dans l'administration 2 - ne pas refaire les contrôles factuels récents équivalents 3 - proportion significative de contrôles factuels	Le déplacement d'un contrôleur pour un contrôle purement documentaire est mal compris	1 - Prévoir en amont les échanges d'information nécessaires 2 - Définir les contrôles équivalents	Rendre possible l'accès des inspecteurs ICPE et du CP aux bases de données porc? Voir plus loin la remarque sur le contrôle des capacités de stockage

3. Articuler les contrôles périodiques ICPE avec la certification environnementale et les bonnes pratiques d'élevage

La mission a cherché à établir la liste des contrôles auxquels sont soumis les élevages (au titre de cette activité), de manière à étudier de possibles rapprochements. À la lecture de ce document (voir annexe 5), il n'a pas été possible d'élaborer de telles propositions, compte tenu de la spécificité de la plupart des contrôles. Un tel regroupement aurait aussi eu l'inconvénient d'allonger la durée du contrôle, alors que les demandes professionnelles visent à l'inverse à garantir un temps de contrôle limité. La mission a donc proposé d'améliorer la coordination dans la préparation des plans de contrôle (voir plus haut). Il est en revanche apparu pertinent de chercher à identifier les synergies possibles entre le contrôle périodique des ICPE et d'autres démarches, comme y invitait la lettre de mission.

Dans certaines installations classées soumises à déclaration, un contrôle périodique est réalisé tous les 5 ans, à leurs frais, afin de les informer¹² sur leur conformité vis à vis des prescriptions réglementaires. Le contrôle est réalisé par un organisme tiers indépendant accrédité par le COFRAC¹³ et agréé par le MEDDTL. L'administration n'est informée du résultat du contrôle qu'en cas de non-conformité majeure si aucun échéancier de mise en conformité n'est établi, ou bien en cas de deuxième contrôle ayant abouti au même constat. Le dispositif conçu en 2006¹⁴ est encore en phase de montée en charge jusqu'en 2014¹⁵.

Le principe de soumettre aussi à contrôle périodique certains élevages¹⁶ remonte à 2006 pour les bovins viande, les veaux de boucherie et les volailles. Il est plus récent pour les vaches laitières (2011¹⁷). Ces décisions ont été prises en même temps que le relèvement du seuil d'assujettissement au régime d'autorisation. Pour l'essentiel le contrôle périodique s'applique donc actuellement à des élevages qui ont obtenu antérieurement une autorisation préfectorale. 13 organismes ont été agréés pour les rubriques d'élevage, aucun n'étant spécialisé en agriculture. Le coût d'un contrôle, à charge de l'éleveur, est de 350 à 700 euros hors taxe. Les contrôles en élevage commencent seulement à être réalisés¹⁸. Si les exploitations laitières disposent d'un délai pour y recourir (jusqu'en juillet 2016), il n'en est pas de même pour les élevages de veaux, de bovins viande et de volaille: les exploitations mises en service avant fin 1991 auraient dû être contrôlées avant juillet 2011.

Le contrôle périodique ayant d'abord une vocation pédagogique, il est apparu pertinent d'examiner les rapprochements possibles avec des régimes à adhésion volontaire : certification environnementale et charte des bonnes pratiques d'élevage en particulier.

12 Article L512-11 CE.

13 Comité français d'accréditation.

14 Décret du 13 avril 2006.

15 Décret du 6 juillet 2009.

16 Le nombre d'élevages soumis à contrôle périodique reste à préciser, quelques milliers ?

17 Décret du 15 juillet 2011.

18 3 contrôles périodiques ont été réalisés en élevage en 2009 sur 3 504 élevages soumis au contrôle périodique. Les statistiques 2010 et 2011 seront disponibles en avril 2012.

3.1. Certification environnementale

La recherche de synergies avec le dispositif de certification environnementale niveaux 2 et 3 (exploitations à haute valeur environnementale) est a priori pertinente, ces niveaux étant en effet conçus comme atteignant ou dépassant le niveau réglementaire. Il est cependant exclu de constater une parfaite superposition des deux démarches, qui obéissent à des objectifs différents.

La mission a donc proposé de raisonner sur la base d'équivalences possibles, ce terme étant compris comme en matière d'enseignement. Considérer que deux diplômes sont équivalents ne revient pas à dire que les programmes sont identiques, mais à considérer que les individus qui les détiennent peuvent suivre le même cursus.

L'équivalence avec le contrôle périodique des élevages pourrait être prononcé sous trois conditions :

1. Les élevages doivent être individuellement certifiés¹⁹ ;
2. les cahiers des charges doivent être globalement (ou partiellement) de même niveau ;
3. le délai entre les deux types de contrôle ne doit pas dépasser 5 ans.

L'équivalence devrait logiquement être réciproque; elle serait en tout état de cause prononcée conjointement par les deux autorités qui en ont la responsabilité²⁰.

Ou bien cette disposition pourrait être considérée comme une modalité particulière d'application du code de l'environnement, qui accepte d'étendre à 10 ans le délai séparant 2 contrôles périodiques pour les installations dont le système de management environnemental a été certifié conformément à la norme ISO 14001.

Le rythme de la montée en charge de ces deux démarches semble cependant encore incertain. Mais ces principes peuvent également être appliqués pour toute certification d'élevage qui en respecterait les conditions.

3.2. Charte des bonnes pratiques d'élevage

La charte des bonnes pratiques d'élevage mise en place par la confédération nationale de l'élevage (CNE) est conçue comme une démarche de développement, visant à faire progresser le plus grand nombre possible d'éleveurs (plus de 100 000 participants pour les bovins). Basée sur l'audit, la charte mobilise quelque 3000 conseillers appartenant à 600 organisations différentes. Un contrôle de deuxième niveau et un organisme tierce partie participent à la crédibilité de la procédure. Les visites bisannuelles sont le plus souvent gratuites pour l'éleveur. Dans le cas contraire, leur coût reste modeste (80 euros).

Autrefois orientée prioritairement vers le respect de conditions directement liées à la production (règles sanitaires, etc.), cette charte s'est maintenant enrichie de conditions environnementales. Celles-ci étant récentes, elles sont encore le plus souvent en deçà de la réglementation, en ce qui concerne le seuil de refus de validation. Actuellement la charte et le contrôle périodique ont assez peu de points de contrôle communs à l'exception notable de la consommation d'eau.

¹⁹ Que la démarche soit elle-même individuelle ou collective.

²⁰ Ainsi, par exemple la DGPR et la DGPRAAAT pourraient prononcer l'équivalence du contrôle périodique des ICPE et certaines certifications environnementales.

Actions proposées	Résultats attendus	Avantages	Préalables ou inconvénients	Observations
Pistes à explorer : - Passer le délai du contrôle périodique à 7 ans si CBPE ? - Le contrôle périodique utilise la documentation laissée chez l'éleveur par CBPE ? Réciprocité à examiner	Valoriser une démarche collective de progrès Piste d'allègement	À évaluer (combien d'éleveurs ?)	À voir en fonction de l'évolution des cahiers des charges CP et CBPE	Observation de la mission: <i>la vérification des capacités de stockage est un point clé :</i> - documentaire - à défaut ou si doute, factuelle simplifiée est un point clé

4. Mieux sécuriser les parcours d'investissement sans affaiblir les exigences environnementales

Argumentaire

Plus que les délais d'instruction d'une demande d'autorisation ICPE, les éleveurs (de porcs surtout) craignent le non aboutissement d'une démarche d'investissement qu'ils trouvent de ce fait compliquée, ou encore le risque de recours une fois cette autorisation obtenue. Le point faible évoqué devant le tribunal administratif est souvent une qualité insuffisante des études d'impact. La demande professionnelle est donc de mieux sécuriser ces études, sans « donner des armes au conflit ».

Cette sécurisation ne peut pas passer par un texte normatif, le principe même d'une étude d'impact est en effet d'être adaptée aux milieux et au projet. C'est d'ailleurs bien souvent parce que cette adaptation est jugée insuffisante que des arrêtés d'autorisation sont annulés par les tribunaux. La demande professionnelle de limiter le champ des études d'impact à des points définis à l'avance, comme celle de réduire le champ géographique des enquêtes publiques, a donc peu de chances de se révéler une piste féconde.

Cette sécurisation ne peut pas non plus passer, contrairement à certains souhaits, uniquement par une meilleure compréhension des attentes des éleveurs de la part des services de l'État en région ou département. La question principale tient en effet plus à la relation avec des tiers qu'avec l'administration.

Le groupe de travail a soutenu la proposition de la mission d'examiner un échantillon d'études d'impact (réputées défailtantes ou non), afin d'identifier leurs points faibles, et de vérifier l'application du principe de proportionnalité d'une étude au projet et au milieu, inscrit dans les textes et reconnu par la jurisprudence. Une pédagogie collective orientée vers les bureaux d'étude, assez souvent issus de la sphère professionnelle, est en outre

nécessaire. Cette proposition suppose un travail assez long (soit environ six mois de délai) qui n'a pas pu être engagé pendant la mission actuelle, mais qui pourrait être ultérieurement demandé au CGEDD et au CGAAER. Ce travail pourrait contribuer à la réalisation d'un guide de réalisation des études d'impact, selon la majorité du groupe de travail, plutôt qu'à un guide d'examen de ces études, solution retenue jusqu'ici.

Une telle nouvelle mission n'a de sens que si les organisations professionnelles se dotent en même temps d'un centre de ressources permanent, maintenant une veille sur ces points et destiné à diffuser les enseignements qui pourraient en être tirés. L'APCA a indiqué être prête à contribuer à cette tâche, Coop de France a indiqué maintenir d'ores et déjà une veille juridique.

Le groupe de travail a par ailleurs ouvert un débat sur l'opportunité d'inciter les maîtres d'ouvrage à demander préalablement au préfet de rendre un avis, avec le concours de la DREAL (autorité environnementale) et de l'ARS (agence régionale de santé), sur le champ qu'ils proposent pour l'étude d'impact, comme le prévoit le code de l'environnement²². La proposition du groupe de travail est de ré-examiner ce point à l'issue de l'étude de la jurisprudence mentionnée plus haut.

La mission avait enfin imaginé qu'une étape supplémentaire pourrait être franchie en vue d'une meilleure anticipation des risques environnementaux (et donc aussi des difficultés potentielles pour les maîtres d'ouvrage) par la publication d'une cartographie environnementale. Un récent rapport du CGEDD²³ vient de formuler une recommandation similaire. Dans la mesure où le ministère de l'écologie retiendrait cette proposition (ou souhaiterait l'expérimenter), le choix d'un département d'élevage pourrait être suggéré, les conditions de consultation préalable à la validation de cette cartographie restant à préciser. Cette proposition n'a pas été soumise par la mission au groupe de travail, dans la mesure où elle ne semblait pas répondre directement aux préoccupations professionnelles, la valeur normative d'une telle cartographie étant douteuse. La mission propose toutefois que ce point soit examiné à l'occasion de l'étude de la jurisprudence envisagée par le groupe.

Les organisations professionnelles ont également demandé à appliquer à chaque dossier le droit en vigueur lors de son dépôt, la pratique inverse conduisant à des modifications des dossiers en cours d'instruction, préjudiciables à leur avancement. Selon la circulaire DGPR du 12 novembre 2010, ce point de droit est déjà la règle en l'absence de précision inverse de la loi ou de la réglementation²⁴. Ce point mal connu des services instructeurs doit donc leur être rappelé.

La profession agricole demande enfin à pouvoir modifier un dossier à l'issue de l'enquête publique, afin de pouvoir, en toute sécurité juridique, prendre en compte les remarques formulées. Une pratique nouvelle sera ouverte²⁵ à partir de juin 2012, à l'initiative du pétitionnaire, à condition de suspendre l'enquête publique correspondante.

22 Articles L.122-1-2 CE et R.122-4 CE.

23 Audit des procédures d'élaboration, d'instruction et d'autorisation des projets au regard de la prise en compte de l'environnement dans les décisions publiques, rapport CGEDD n°7410-01.

24 A noter que les décrets du 29 décembre 2011 sur les études d'impact et les enquêtes publiques prévoient ainsi une application différée jusqu'au 1er juin 2012.

25 Articles L.123-14 et R.123-23 du code de l'environnement.

Propositions

Actions proposées	Résultats attendus	Avantages	Préalables ou inconvénients	Observations
Retour d'expérience sur la jurisprudence des études d'impact	Contribution à un guide de rédaction (faire apparaître les points-clé) Formation bureaux d'étude Encourager le dialogue local	Examen à prévoir de la question de la proportionnalité et d'adaptation aux territoires	Prévoir 6 mois de délai Définir dès le départ la structure professionnelle appelée à être centre de ressources	Investissement amont CGEDD-CGAAER envisageable (si nouvelle mission)
Faire vérifier le champ de l'étude d'impact par l'autorité environnementale	Éviter les malentendus tardifs	Mesure déjà en application à l'initiative du pétitionnaire Délai de réponse à préciser	Risque d'élargissement du champ « par précaution » inquiète les professionnels	Différer ce rappel après le retour d'expérience (cf ci-après)
Appliquer le droit en vigueur à la date de dépôt du dossier	Déjà en application sauf disposition contraire des textes		Voir circulaire DGPR du 12 novembre 2010, à rappeler	Le décret du 29 décembre 2011 sur les études d'impact sera applicable en juin 2012
Pouvoir modifier un dossier en cours de procédure	Réduire les risques juridiques		Possible à l'initiative du pétitionnaire (articles L123-14 et R 123-23 CE) en cours de l'enquête publique	Le décret du 29 décembre 2011 sur les enquêtes publiques sera applicable en juin 2012

5. Veiller à une application homogène de la réglementation

Argumentaire

Lors des échanges préparatoires à la réunion du groupe de travail, les interlocuteurs de la mission ont fait état d'une mise en œuvre des dispositions réglementaires très hétérogène sur le territoire. Ces pratiques divergentes sont constatées pour des pans relativement nouveaux de la réglementation (regroupement des élevages, prise en compte des modifications substantielles, etc.), mais aussi sur des sujets plus traditionnels (motivation des refus, arrêtés multisites, etc.). Les organisations professionnelles s'estiment relativement démunies face à de tels écarts, dans la mesure où ils apparaissent lors de l'examen des dossiers particuliers, et qu'en ce cas la priorité est presque toujours de faire avancer ces dossiers sans trop soulever de points de principe.

Le groupe de travail a soutenu la proposition d'organiser un retour d'expérience sur ces points, en commençant par identifier, dans quelques départements à choisir, les pratiques concernées. Cette démarche, qui aurait recours aux inspections générales s'il convient de se déplacer dans les services instructeurs, nécessite aussi un délai de l'ordre de six mois. Les organisations professionnelles ont demandé à être associées au cadrage préalable (choix des thèmes, départements visités ou enquêtés) de cette mission.

Proposition

<i>Actions proposées</i>	<i>Résultats attendus</i>	<i>Avantages</i>	<i>Préalables ou inconvénients</i>	<i>Observations</i>
Retour d'expérience à organiser (DGPR et/ou mission)	Réponse aux questions posées : arrêté multisites, motivation des refus, modifications substantielles, restructuration, etc		Prévoir 6 mois de délai	Audit amont CGEDD-CGAAER envisageable (si nouvelle mission) au cours duquel les professionnels souhaitent être entendus

6. Autres propositions

Le groupe de travail a enfin formulé trois autres propositions, d'ampleur inégale, ici regroupées.

6.1. Asseoir dans la durée les nouvelles politiques publiques en faveur de la biodiversité

Les pouvoirs publics ont lancé, sur un laps de temps assez court, de nouvelles politiques publiques afin d'arrêter l'érosion de la biodiversité. Plusieurs chantiers se développent ainsi en parallèle :

- mise en place de l'évaluation des incidences²⁶ (Natura 2000),
- stratégie de création d'aires protégées,
- schéma régional de cohérence écologique (trame verte et bleue).

La juxtaposition de ces démarches semble saturer les capacités de participation des organisations agricoles, qui y revendiquent une place particulière liée à leur rôle d'occupation du territoire.

Pour limiter le développement d'incompréhensions, les actions suivantes ont été suggérées :

- éviter de recourir à des définitions formelles de zonage sans être en mesure de préciser la nature des dispositions qui s'y appliqueraient ;
- considérer comme prioritaire la mise en place effective des politiques publiques déjà lancées, en évitant de les compléter dans l'immédiat.

6.2. Éviter de développer des concepts différents entre des réglementations proches

Il arrive que des réglementations proches mais décidées de manière autonome développent des concepts différents bien qu'intervenant dans des domaines identiques. Il en est ainsi, par exemple, dans les zones vulnérables où les règles d'enregistrement des pratiques de fertilisation et les obligations de stockage des effluents d'élevage portent des noms différents, voire sont fondées sur des règles différentes, selon qu'elles relèvent de l'application de la directive nitrates ou des installations classées. Une telle situation n'est satisfaisante ni pour les éleveurs, ni pour la bonne application de la réglementation.

La mission (et le groupe de travail) proposent qu'en ce cas une direction-pilote soit désignée au sein du ministère de l'écologie.

Dans l'hypothèse où une telle décision serait prise en référence aux nitrates, la mission recommande toutefois d'attendre qu'une décision de fixer de manière forfaitaire (en nombre de mois) les obligations de stockage des effluents d'élevage soit arrêtée pour l'application de la directive nitrates. Le choix opéré au titre des installations classées exprimé en mois de stockage est en effet à la fois plus simple et plus actualisé que la référence au PMPOA.

²⁶ En ce qui concerne la mise en oeuvre d'un régime propre d'autorisation, lorsqu'un régime existant (loi sur l'eau, etc.) ne peut en être le support.

6.3. Pouvoir déposer un dossier sous forme numérique

Il arrive que les dossiers déposés au titre de la réglementation des installations classées doivent être complétés à l'issue de l'examen de leur recevabilité. Dans certains cas, cela conduit à un nouveau tirage papier de l'ensemble des exemplaires du dossier, alors qu'un seul des exemplaires a été utilisé pour en vérifier le caractère complet. Il est donc proposé de déposer initialement un dossier sous forme numérique accompagné d'un seul dossier papier, le nombre réglementaire de dossier papier étant fourni en complément lorsque le dossier est déclaré complet. Cette décision pourrait être un premier pas vers un dépôt de dossier sous forme numérique.

Point de détail à noter: le décompte des délais d'instruction devra ensuite se caler sur la remise des dossiers papier complémentaires.

Propositions

<i>Actions proposées</i>	<i>Résultats attendus</i>	<i>Avantages</i>	<i>Préalables ou inconvénients</i>	<i>Observations</i>
Dépôt de dossier sous forme numérique	Passer au papier lorsque que le dossier est complet	Limitation des tirages inutiles	Circulaire DGPR	
Éviter de développer des concepts différents entre réglementations proches	Définir une direction pilote au sein du MEDDTL	Lisibilité et cohérence	Définir de manière forfaitaire les capacités réglementaires de stockage (DEB)	Exemple : renvoyer aux règles DEB pour les nitrates (mais que faire hors zone vulnérable ?)
Assoir dans la durée les politiques récentes en faveur de la biodiversité	Éviter de recourir à des zonages sans en préciser les conséquences Prioriser la mise en place des politiques déjà lancées	Limiter le développement d'incompréhensions Appropriation des politiques publiques		

7. Propositions examinées en groupe de travail, mais non retenues

Il convient enfin de rendre compte de propositions débattues, de manière plus ou moins détaillée, en groupe de travail, et qui n'ont pas pu être retenues.

7.1. Adopter pour les ICPE d'élevage les seuils européens (dits IED)

Les membres professionnels ont tenu à rappeler cette demande, à plusieurs reprises, au cours du groupe de travail du 12 janvier 2012. Elle est la seule décision, à leurs yeux, susceptible de rétablir une proportionnalité correcte entre les exigences environnementales, la taille des entreprises concernées, les espèces et les contraintes d'une concurrence élargie à l'Europe. Dans une telle hypothèse, ils se déclarent prêts à travailler à l'élaboration d'un cadre environnemental adapté aux élevages (qui serait alors défini en termes normatifs), répondant ainsi aux problèmes actuellement rencontrés (voir ci-dessus II 4).

La mission a rappelé que ce point de débat était exclu par sa lettre de mission du champ du groupe de travail.

7.2. Inscrire dans le droit positif la circulaire sur les modifications substantielles

Les organisations professionnelles avaient demandé, lors des contacts préalables avec la mission, à ce que la circulaire de la DGPR du 11 mai 2010 soit inscrite dans le droit positif, afin de garantir sa bonne application quel que soit le département. Cette circulaire, dont la DGPR rappelle qu'elle fut unanimement accueillie de manière favorable, précise en ce qui concerne les ICPE d'élevage l'interprétation de la notion de modifications substantielles. Il ne semble pas possible de mettre en œuvre une telle demande. Cette circulaire est en effet typiquement une circulaire d'interprétation, impossible à reprendre telle quelle sous forme normative, sauf à prendre le risque de faire apparaître d'autres problèmes issus d'une absence locale de capacité d'appréciation. Selon la DGPAAT, une capacité d'appréciation au cas par cas ne peut en outre être retirée au préfet, en ce qui concerne les études d'impact, en application du droit communautaire.

Le groupe de travail propose toutefois que l'examen de l'application de cette circulaire soit inclus dans le retour d'expérience proposé en 6 ci-dessus.

7.3. Réduire à 15 jours le délai de saisine du président du tribunal administratif en vue d'une enquête publique

La loi de modernisation de l'agriculture (LMA) a encadré les délais des procédures ICPE s'appliquant aux élevages. Un délai de 2 mois est donné au préfet pour saisir le tribunal administratif avant une enquête publique. La demande professionnelle serait de réduire ce délai à 15 jours.

Outre la difficulté de mise en œuvre d'une telle mesure de nature législative²⁷, ce délai est nécessaire à la production de l'avis de l'autorité environnementale, qui doit pouvoir éclairer l'avis à formuler par le public au cours de l'enquête.

<i>Actions proposées</i>	<i>Résultats attendus</i>	<i>Préalables ou inconvénients</i>	<i>Observations</i>
Adopter pour les ICPE en France les seuils IED			Exclu par la lettre de mission
Inscrire dans le droit positif la circulaire du 11 mai 2010 sur les modifications substantielles	- Homogénéiser l'application de la circulaire - Préciser la notion d'élevage de taille important	Cette circulaire est par nature une circulaire d'interprétation Elle est donc difficile à transposer en droit positif.	Il n'est pas possible de supprimer toute appréciation préfectorale
Réduire à 15 jours le délai de saisine du tribunal administratif par le préfet		Le délai de 2 mois est nécessaire à la production de l'avis de l'autorité environnementale avant l'enquête publique	Mesure législative (LMA)

Signatures des auteurs



Philippe QUÉVREMONT



Muriel GUILLET

²⁷ Sauf à demander au Conseil d'État de requalifier au préalable ces exigences de délai en tant que mesure réglementaire.

Annexes

Annexe 1 : Lettre de mission

0 0 8 0 9 3 - 0 1



Paris, le 29 NOV, 2011

La directrice du cabinet de la ministre de l'écologie,
du développement durable, des transports et du
logement

Le directeur du cabinet du ministre de l'agriculture,
de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de
l'aménagement du territoire

à

Monsieur Christian LEYRIT
Vice-Président du CGEDD

Monsieur Jacques BRULHET
Vice-Président du CGAER

Référence : D11025736

Objet : Mission sur la simplification des dossiers et des contrôles en élevages.

Les installations agricoles d'élevages doivent, pour répondre aux attentes de différentes politiques publiques (politique agricole commune, environnement, contrôles sanitaires...), d'une part fournir des dossiers aux différentes administrations concernées et d'autre part faire l'objet de contrôles relatifs au respect de leurs obligations, soit sur la base d'éléments remis par les éleveurs (données d'autosurveillance etc.), soit sur la base d'inspections et contrôles sur place diligentés par les services de l'Etat ou des organismes agréés.

Ces obligations poursuivent des objectifs légitimes, qu'il ne saurait être question de remettre en cause, mais selon les organisations professionnelles agricoles, les dossiers à fournir et les contrôles et inspections se seraient multipliés sans toujours être coordonnés et mis en cohérence. Ceci peut générer des charges administratives, tant pour les éleveurs que pour les administrations de contrôle, sans pour autant garantir une efficacité optimale des différents contrôles, alors même que certaines informations identiques pourraient n'être fournies qu'une fois ou que certains contrôles pourraient être allégés si leur objet a été traité en partie par d'autres contrôles.

Nous souhaitons ainsi que vous puissiez désigner un représentant du CGEDD et un représentant du CGAER pour effectuer la mission suivante. Les missionnaires devront réunir un groupe de travail, qui associera les administrations concernées et les organisations professionnelles agricoles, pour formuler des propositions de simplification dans ces domaines. Ces propositions seront conçues à cadre législatif et réglementaire constant pour ce qui concerne le champ des activités réglementées (notamment il n'est pas attendu de propositions d'évolution de la nomenclature des ICPE), et en visant à garantir les mêmes exigences de performance et de qualité (protection de l'environnement, aspects sanitaires...). Ils en identifieront autant que faire se peut les bénéfices attendus, les préalables à lever et les avantages et inconvénients, y compris en termes de facilité et de rapidité de mise en oeuvre. Ils préciseront le cas échéant les évolutions qui leur paraîtraient nécessaires en termes de réglementation, de rationalisation des contrôles (en nombre et en qualité) et d'organisation des services de l'Etat.

Le groupe de travail devra associer en particulier les services du MAAPRAT (DGPAAT, DGAL), du MEDDTL (DGPR, DEB), les syndicats agricoles, l'APCA, les principales fédérations par filières et les éventuels représentants dont la participation leur semblera utile.


La DGPR assurera le secrétariat et l'organisation matérielle des réunions du groupe de travail.

Avec l'appui de la DGPR, les missionnaires sélectionneront un département pilote (hors Bretagne afin de se soustraire aux spécificités du contexte breton) présentant un nombre important d'élevages ICPE (bovins, porcins et avicoles) et pour lequel le préfet, le directeur de la DDT(M) et celui de la DD(CS)PP sont volontaires.


Ils s'appuieront sur les travaux en cours organisés par la DGPR en concertation avec les parties prenantes et notamment les premiers échanges avec la FNSEA relatifs au régime du contrôle périodique.

Nous vous demandons de nous faire part de vos propositions pour le 15 janvier 2012 et souhaiterions pouvoir disposer d'une note d'étape pour décembre 2011, note qui pourrait en particulier présenter le champ de travail retenu et les premières pistes d'actions identifiées.

Nous vous remercions par avance pour votre implication dans ce chantier important.



Marie-Claire DAVEU



Jean-Marc BOURNIGAL

Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées

Dates	Personnes rencontrées / organismes / fonctions ou évènements	
06/12/11 La Défense	MICHEL Laurent MIR Catherine SCHOEN Robert SOUBELET Hélène	MEDDTL-DGPR Directeur général Adjointe au chef de service de la prévention des nuisances et de la qualité de l'environnement Chef du bureau des biotechnologies et de l'agriculture Adjointe au chef de bureau des biotechnologies et de l'agriculture
08/12/11	Présentation de la mission aux organisations agricoles en marge d'une réunion organisée par la DGPR	
12/12/11 Paris	RAVAUX Xavier	CGAAER Représentant CGAAER au comité national « Simplifions »
12/12/11 La Défense	DOCKES Anne-Charlotte	Institut de l'élevage Chef du service ingénierie de projets
	NEUMEISTER Delphine	Confédération nationale de l'élevage (CNE) Chargée de mission CBPE
	CHAPELLE Éric	FNB animateur
	LE GRAND Claire	FNPL animatrice
13/12/11	Envoi d'une lettre d'appel à propositions et d'invitation (en vue de la réunion du 12/01/12) aux membres du groupe de travail	
14/12/11 Paris	FEREY Pascal CAYEUX Louis	FNSEA Vice-président FNSEA, Président de la commission environnementale, Président FDSEA 50 Sous-directeur développement durable
16/12/11 Angers	MARTY Sylvain MARCHAND Philippe BOUCHON Gaëlle	DDT 49 Directeur Chef de l'unité protection et police de l'eau, service de l'environnement, de la forêt et de l'aménagement de l'espace rural Chef du service d'économie agricole
	CHAPPRON Jean-Michel CHARLERY Paul MINGAULT Laurent	DDPP 49 Directeur Chef du service environnement, sous-produits, alimentation animale et pharmacie Inspecteur des ICPE

Dates	Personnes rencontrées / organismes / fonctions ou évènements	
20/12/11 Saint-Lô	HENNEQUIN Frédéric LEBOISSELIER Philippe HUGUET Daniel	DDT 50 Directeur adjoint Chef du service économie agricole et des territoires Chef du service environnement
	MASSON Jean-Michel ZIEGLER Alain	DDPP 50 Directeur adjoint Chef du service environnement
21/12/11 Paris	VIBERT Marie-Agnès MAQUERE Valérie	MAAPRAT-DGPAAT Sous-directrice adjointe de la biomasse et de l'environnement Chargée de mission « fertilisation-élevage-environnement » au bureau des sols et de l'eau
21/12/11 La Défense	GRISEZ Claire JANNOT Philippe	MEDDTL-DGALN Sous-directrice de la protection et de la gestion des ressources en eau et minérales Bureau des ressources naturelles et agriculture
29/12/11	Diffusion de la note d'étape	
04/01/12 Angers	LEZE Jean-Marc RAMON Jean-François CHOLET Alain BOURSIER Gérard CALMEJANE Marie	FDSEA 49 Président FDSEA 49 Président de la section avicole Président de la section laitière, administrateur FNPL Président de la section porcine, administrateur FNP Animatrice eau et environnement
05/01/12 Paris	MENARD Joseph AGASSE Sophie MARLIN Christine	APCA Vice-président de la commission environnement, eau, biodiversité, ICPE, agro-investissements Responsable des dossiers « impacts environnementaux » Responsable élevages
06/01/12 Paris	BEZEAUD Bernard POINSOT Bénédicte BERRE Michel VERRECHIA Sylvain	ASP Directeur général délégué Directrice adjointe de l'espace rural, de l'agriculture et de la pêche, coordonnatrice des contrôles Directeur des contrôles Responsable du secteur « contrôles animaux »
09/01/12 Paris	GUERIAUX Didier MARTINS FERREIRA Charles	MAAPRAT-DGAI , service de la prévention des risques sanitaires de la production primaire Sous-directeur de la santé et de la protection animales Adjoint au sous-directeur de la santé et de la protection animales
12/01/12 La Défense	DRILLET Patrice PERRET Marie MITAUT Marjolaine	COOP de France Vice-président de COOPERL Juriste UGPVB Animatrice filière porcine
12/01/12 La Défense	Réunion du groupe de travail (cf liste en annexe 3)	

Annexe 3 : Liste des participants à la réunion de concertation du 12 janvier 2012

MISSION SIMPLIFICATION CGAAER-CGEDD

Réunion du groupe de travail 12 janvier 2012

Feuille de présence

Nom et prénom	Organisme	Adresse électronique	Visa
Helène SOUBELET	DGPR	helene.soubélet@developpement-durable.fr	MS
Catherine HIRZ	DGPR		
Claire LE GRAND	Fnipl	claire.legrand@fnipl.fr	
AGASSE Sophie	APCT	sophie.agasse@apca-clamboispi.fr	
AUBERT Claude	ITAVI	aubert@itavi.asso.fr	
LUCBERT Jacques	Institut de l'élevage	jacques.lucbert@idele.fr	
JOLY Céline	CFA	cjoly@fseca-pl@orange.fr	
PIAUT Najouane	Coop de France	guenaelle.diane@coopdefrance.coop	
DRILLET Patrice	"	Patrice.drillet@orange.fr	
PERRET Marie	CDF	mperret@cgpub.fr	
BOURCIER Gérard	FNP	bourcierg@wanadoo.fr	
TAILLEUR Caroline	FNP	caroline.tailleur@fseca.fr	
CAYEUX Louis	FNSEA	Louis.cayeux@fseca.fr	
LAMARQUE François	DGAL/SOSPA	francois.lamarque@agriculture.gouv.fr	
JANNOT Philippe	DEPS	philippe.jannot@developpement-durable.gouv.fr	
MARQUÈRE Valérie	PARPRAT/DEPARAT	valerie.marquere@agriculture.gouv.fr	
GAVELLE Manuel	FNPL	rives@terre-net.fr	
TURMEL Jean	FITPL	mathilde.turmel@wanadoo.fr	

Annexe 4 : La complexité peut résulter du désir de bien faire, mais aussi des affrontements sociaux, de la multiplicité des opérateurs publics ou d'une transposition laborieuse du droit communautaire

L'expérience montre que la simplification administrative ne va pas de soi. La mission a donc cherché à s'interroger, d'où viennent ces difficultés traditionnelles à aboutir, malgré souvent beaucoup de bonne volonté ? La mission est convaincue qu'il sera difficile de répondre à une telle question tant que des progrès n'auront pas été accomplis dans l'identification des causes de cette complexité. Elle voudrait y contribuer par ce court essai, sans autre prétention que de stimuler la réflexion collective. Cet essai méthodologique, non prioritaire (il relève de la sociologie des organisations), n'a pas été soumis à débat en groupe de travail. Il est donc produit sous la seule responsabilité de la mission.

Les différentes sources de la complexité des procédures administratives

1. La complexité directement introduite par l'administration

Il est des cas où la complexité d'une procédure administrative résulte de la volonté d'un service, concepteur d'un dispositif réglementaire ou d'aides publiques, d'aboutir à un système quasiment parfait. Cet objectif peut aussi être celui des représentants des bénéficiaires de ce dispositif. L'objectif est alors de couvrir le plus grand nombre de cas possible, en faisant un minimum de concessions sur le fond, en fonction des orientations de la politique publique correspondante. Nous parlerons alors de **complexité directement introduite par l'administration**.

Lorsque cette complexité est estimée excessive, les remèdes classiques consistent à simplifier l'approche initiale, en acceptant des concessions ciblées sur le fond. Ou bien à n'intégrer dans le schéma national que les cas les plus fréquents, et à déléguer aux services de terrain l'appréciation des cas les plus complexes, rares.

Le traitement de cette complexité administrative nécessite une mise à plat des procédures, une analyse des objectifs propres à chaque élément de complexité, et l'élaboration d'une nouvelle procédure a priori plus simple.

2. La complexité issue des affrontements sociaux

La complexité peut aussi apparaître dans des univers où les affrontements, entre différents objectifs et entre différents corps sociaux, sont multiples et récurrents. La complexité est alors le résultat de négociations où les compromis, complexes, sont élaborés pour refléter au mieux un équilibre délicat entre des intérêts difficilement conciliables. Comme l'équilibre social qui fonde ces compromis est sujet à des tensions mouvantes, reflétant l'évolution des valeurs de la société et des rapports de force, ces compromis sont en outre souvent instables. Nous parlerons alors d'une **complexité issue des affrontements sociaux**.

Le traitement de cette complexité, en vue de la réduire, est particulièrement délicat, puisque, dans une démocratie évoluée, il est pratiquement impossible (et probablement aussi non souhaitable, voir par exemple le concept de gouvernance à cinq) de mettre fin à ces affrontements. Tout au plus peut on, à l'inverse, observer que cette complexité est encore plus élevée s'il n'existe pas, dans les groupes de négociation, des forces réclamant de manière insistante une plus grande simplicité. Encore faut-il d'ailleurs qu'une telle demande soit relayée par un acteur dominant dans cette négociation, voire par plusieurs acteurs partageant un tel objectif.

La simplification ne peut alors résulter que d'une reprise des négociations elles-mêmes, après s'être assuré que le rapport de forces en faveur de la simplicité sera suffisant pour aboutir à un résultat effectif. La complexité ayant été le moyen employé pour élaborer un accord, il sera en général impossible de simplifier sans adapter l'accord lui-même. Ce processus peut se révéler presque aussi long que la négociation initiale. Il peut aussi conduire à un échec, le nouvel équilibre des forces ayant abouti à un accord différent du précédent, mais tout aussi complexe (voire plus).

3. La complexité liée à la multiplicité des opérateurs publics

La complexité peut enfin résulter du fait qu'un même agent économique (ou social) de taille réduite soit sollicité par de multiples opérateurs, chacun étant chargé d'une politique publique légitime mise en œuvre avec compétence et rigueur. Dans ce cas, certaines des informations à fournir par l'agent économique sont demandées par plusieurs de ces opérateurs. Lorsque la donnée demandée est simple et bien connue de l'agent (c'est le cas de la SAU pour les agriculteurs, par exemple), l'impact en est limité. Si en revanche l'information demandée est plus complexe ou plus mouvante (la composition détaillée d'un cheptel, par exemple), ou bien répond à des définitions différentes selon les opérateurs, le décalage entre les possibilités de l'agent économique et les exigences de son environnement peut devenir très élevé. Nous parlerons alors de **complexité liée à la multiplicité d'opérateurs publics**.

Ce type de complexité est bien représenté en agriculture, l'existence d'une procédure européenne de soutien quasi-systématique des agriculteurs (les « aides PAC ») ayant eu jusqu'ici des répercussions limitées sur les autres filières.

Le traitement de ce type de complexité est encore différent de celui des deux précédents. Il convient en général, en ce cas, de développer les échanges d'informations entre les opérateurs publics concernés, voire de les rapprocher ou de les fusionner. Cette dernière solution, lorsqu'elle est possible, présente l'avantage de rendre un opérateur unique responsable de la simplification des procédures. Ce développement des échanges ou ce rapprochement doit être mis en œuvre de manière appropriée (mesures législatives, le cas échéant consultation de la CNIL, etc.).

4. La complexité issue d'une transposition laborieuse des directives européennes

La France est l'un des États fondateurs de l'Union européenne, ses traditions administratives ont eu initialement une grande influence sur les conceptions communautaires. Certains dispositifs réglementaires français ont ainsi servi de canevas à la préparation de projets de directive.

Cet état de fait a parfois conduit à des erreurs d'appréciation dans la transposition des directives une fois adoptées, dans la mesure où les contraintes européennes peuvent être alors sous-évaluées. La jurisprudence traditionnelle du Conseil d'État jusqu'au milieu des années 1990, qui reconnaissait alors difficilement la suprématie des directives européennes a renforcé cette tendance.

Les directives européennes sont ainsi parfois transposées en plusieurs temps successifs, au rythme des mises en cause par la Commission ou la Cour européenne de justice. Or, les réglementations retouchées sont rarement simples. Si des affrontement de groupes de pression s'exercent aussi dans ce champ réglementaire (voir ci-dessus) la complexité est d'autant plus forte.

La transposition de directives dont le champ conceptuel était à l'origine de droit anglo-saxon, plus fréquente aujourd'hui, ne réduit pas cette source de complexité. La France a en effet tendance à rechercher une transposition dans une logique normative correspondant à ses traditions de droit, différente de la tradition anglo-saxonne.

Le traitement de ce type de complexité est difficile, puisqu'il conviendrait en principe de reprendre la transposition du texte communautaire.

Annexe 5 : Tableau des contrôles et visites pouvant être réalisés en élevage

PROCÉDURES	FRÉQUENCE contrôles/visites	TAUX ANNUEL	RÉALISATION	NATURE des contrôles et des visites
ICPE - déclaration (Bv, Vx, Pc, Vol) - déclaration avec contrôle périodique (Bv, Vx, Pc, Vol) - enregistrement (VL) - Autorisation (Bv, Vx, Pc, Vol) dont IED-IPPC (Pc, Vol)	sur plainte ou contrôle autre finalité	5 %	DD(CS)PP	Inspection des prescriptions cf AM en cours de validité
	Contrôle officiel variable CP tous les 5 ans	20 %	DD(CS)PP OC agréé	Inspection des prescriptions contrôle périodique
	Tous les 7 ans mini	14 à 30%	DD(CS)PP	Inspection des prescriptions
	tous les 3 ans	33 %	DD(CS)PP	Inspection des prescriptions (meilleures techniques disponibles)
	tous les 10 ans	10 %	auto-contrôle	Bilan de fonctionnement
DIRECTIVE NITRATES	1% des exploitations en zone vulnérable (contrôle à double fin pour les ICPE)	1 %	DDT(M)	<ul style="list-style-type: none"> - Capacités de stockage des effluents - Période d'interdiction des épandages - limitation des apports azotés - équilibre de la fertilisation - couverture hivernale des sols - bandes enherbées le long des cours d'eau
	Hors ZV, pas de contrôle			codes de bonnes pratiques agricoles (facultatives)
ZONES NON TRAITÉES (ZNT)	Variable localement (cf MISE)		ONEMA :DDT(M)	Sur les bords de cours d'eau

PROCÉDURES	FRÉQUENCE contrôles/visites	TAUX ANNUEL	RÉALISATION	NATURE des contrôles et des visites
PAC - surface	Télé-détection sur % variable selon lieu géographique		ASP	Contrôle éligibilité des aides
- bovins	- 5% des demandeurs PMTVA - 5% des demandeurs veaux (bio, sous la mère) - 5% demandeurs lait de montagne		ASP/DD(CS)PP	
- ovins-caprins	10% des demandeurs	10 %	ASP/DD(CS)PP	
CONDITIONNALITE DES AIDES²⁸ : - environnement	Contrôle obligatoire de 1% des exploitations en ZV	1 %	DDT(M)/DD(CS)PP/SRAL	Une exploitation détentrice d'animaux peut être contrôlée à plusieurs titres - Plan prévisionnel de fumure et cahier d'enregistrement des pratiques d'épandage - plafond de 170kg d'azote org / hectare / an - implantation d'une couverture hivernale des sols - respect des périodes d'interdiction d'épandage - respect des distances d'épandage par rapport aux points d'eau - capacité de stockage des effluents et étanchéité - bandes enherbées le long des cours d'eau

28 Le taux de contrôle applicable à un département peut être modifié selon le taux de non-conformités de l'année précédente.

PROCÉDURES	FRÉQUENCE contrôles/visites	TAUX ANNUEL	RÉALISATION	NATURE des contrôles et des visites
- santé productions animales (Bovins/porcs/ovins/caprins/volailles) + paquet hygiène + notification des maladies + utilisation de substances interdites + lutte contre les EST + identification des porcins	1% des détenteurs demandeurs d'aides 1er pilier 1% des détenteurs demandeurs d'aide OCM vin 1% des détenteurs demandeurs d'aides 2e pilier	1 %	DD(CS)PP	
+ identification des ovins et caprins + identification des bovins	Contrôle obligatoire de 3% des détenteurs (en 2011)	3 %	ASP/DD(CS)PP	Exigence communautaire
- protection animale : + protection des animaux dans les élevages (tous élevages sauf veaux et porcs) + normes minimales relatives à la protection des veaux + normes minimales relatives à la protection des porcs	1 % des détenteurs d'animaux bénéficiant d'aide	1 %	DD(CS)PP	Contrôle des normes applicables
MESURES AGRO-ENVIRONNEMENTALES (MAE)	Contrôle obligatoire de 1% minimum des exploitations bénéficiaires	1 %	ASP	Cf conditionnalité-domaine environnement en ZV plus bilan global de fertilisation azotée et, quelque soit la zone, des contrôles complémentaires sur: - plan prévisionnel de fumure et cahier d'enregistrement des pratiques d'épandage - absence de pollution des eaux de surface (N,P)

PROCÉDURES	FRÉQUENCE contrôles/visites	TAUX ANNUEL	RÉALISATION	NATURE des contrôles et des visites
				- respect des distances d'épandage par rapport aux points d'eau pour les ICPE
			ASP/SRAL	Contrôles des engagements souscrits à partir d'un cahier des charges : réduction de fertilisation,, analyses des effluents, pratiques culturales,etc.
CONTRÔLE DES PULVÉRISATEURS	Obligatoire: tous les 5 ans	20 %	Organisme d'inspection agréé (aux frais du bénéficiaire)	Matériel apte à un usage correct et correctement entretenu
CONTROLES OFFICIELS DU PAQUET HYGIÈNE (hors conditionnalité) - identification - protection animale - alimentation - pharmacie - production laitière - bonnes pratiques d'hygiène - dépistage de salmonelles (en élevage de volailles)	Programmations nationale et locale d'inspection (analyse de risques) incluant la conditionnalité	Variable selon les départements et les années	DD(CS)PP/SRAL	Contrôle des normes applicables et de la traçabilité des mesures •Le registre d'élevage –Nature et origine des aliments pour animaux –Produits vétérinaires et autres traitements –Apparition de maladies susceptibles d'affecter la sûreté des produits –Résultat de toute analyse revêtant une importance pour la santé humaine –Tout rapport pertinent sur des contrôles effectués •Le registre d'exploitation –Toute utilisation de produits phytosanitaires et de biocides –Toute apparition d'organismes nuisibles –Résultat de toute analyse revêtant une importance pour la santé humaine

PROCÉDURES	FRÉQUENCE contrôles/visites	TAUX ANNUEL	RÉALISATION	NATURE des contrôles et des visites
VISITE SANITAIRE bovins actuellement porcs et volailles à venir	obligatoire tous les 2 ans	50 %	Vétérinaire sanitaire (visite prise en charge par l'État)	Accompagnement et conseil : - protection sanitaire de l'élevage - locaux-équipement - gestion sanitaire des animaux - gestion pharmacie vétérinaire - hygiène de la traite - tenue des documents sanitaires d'élevage
BILAN SANITAIRE D'ÉLEVAGE (toutes espèces)	Volontaire : annuel		Vétérinaire (aux frais de l'éleveur)	Condition nécessaire à l'application du décret prescription et délivrance des médicaments vétérinaires. <i>Peut faire référence à la visite sanitaire</i>
CHARTRE DES BONNES PRATIQUES D'ÉLEVAGE (CBPE) sanitaire et environnemental (Ruminants)	Volontaire: tous les 2 ans	50 %	OPA (prise en charge souvent par l'OPA)	
CERTIFICATION ENVIRONNEMENTALE - démarche individuelle	Volontaire: contrôle tous les 3 ans	33 %	Organisme tiers agréé (aux frais de l'éleveur)	
- démarche collective	échantillon annuel		Org tiers + OPA	
AUTRES DEMARCHES VOLONTAIRES (label,FARRE...)				<i>Équivalences avec la certification environnementale en cours (cf CNCE des 24/01/12 et 15/02/12)</i>
PROCEDURE QUALITE DE L'IDENTIFICATION BOVINE	Obligatoire avec analyse de risques et aléatoire	< 1 %	EDE-Chambre d'agriculture	Validité des données transmises par l'éleveur

Annexe 6 : Récapitulatif des demandes et suggestions de simplification recueillies par la mission par courrier ou lors d'entretiens

Thèmes	Actions	Résultats attendus	Avantages	Inconvénients	Observations
Procédures					
Autorisation , ICPE demande	Utilisation de dossiers numériques (dépôt)	Impression limitée du dossier une fois reconnu complet	Économique et gain de temps		
instruction	Harmoniser les pratiques des services départementaux	Motivation objective de dossier incomplet, limitation des arrêtés multi-sites, etc			
	Renforcer la portée de la circulaire du 11/05/10 sur les changements notables et les modifications substantielles	Harmonisation des appréciations des services de l'État	Équité de traitement des élèves		Demande d'une procédure graduée selon l'importance des modifications
	Instruire le dossier selon le droit au moment du dépôt	Éviter de demander des modifications de composition du dossier en cours d'instruction	Sécurité juridique pour le pétitionnaire		
	Encadrer plus les délais d'instruction et introduire des avis tacites	Réduire encore les délais			
Sécuriser la procédure	Réduire la consultation et la possibilité d'engager un recours	Les limiter au public directement concerné	I	Délimitation délicate	

Thèmes	Actions	Résultats attendus	Avantages	Inconvénients	Observations
	Préciser le contenu indispensable des dossiers (dont l'étude d'impact) Éviter les formulations floues	Le proportionner au type d'installation et aux risques Limiter les interprétations divergentes Limiter les causes d'insécurité juridique	- Mieux adapté aux élevages - instruction moins longue - efficacité	Traitement différent vis à vis des autres ICPE	Inquiétude sur les révisions réglementaires récentes
	Permettre la modification du projet en cours de procédure	Pouvoir tenir compte des observations du public	Ne pas risquer un contentieux		
clarifier	Mettre fins aux arrêtés multi-sites	Clarification par rapport à la notion de site géographique	Allègement des dossiers de modification Souplesse d'évolution sur chaque site	Gestion des plans d'épandage communs	Différence de pratique entre départements
	Lever la confusion actuelle entre décret sur la modernisation (17/01/11) et circulaire sur les modifications substantielles (11/05/10)	- Mise en œuvre plus large du décret - Harmonisation de la mise en œuvre et des décisions	Allègement des démarches pour la modernisation et le regroupement d'ateliers		
Enregistrement	Préciser les zones sensibles sur lesquelles une autorisation sera nécessaire.	Limiter à des zones à enjeu	Lisibilité des critères		
	Disposer d'un canevas national du dossier à déposer (plus précis que le guide)	Aider à l'élaboration du document	lisibilité		Le guide est en fait un tableau de vérification pour le contrôleur

Thèmes	Actions	Résultats attendus	Avantages	Inconvénients	Observations
Déclaration	Définir au niveau national un formulaire simplifié	Clarification et harmonisation des déclarations	sécurité des éleveurs	Risque de demander plus pour répondre à tous les cas de figure	Formulaire existant en Nord-Pas-de-Calais
Prescriptions ICPE	À proportionner selon le niveau de classement	Moins d'exigences en déclaration qu'en autorisation	Équité avec les autres ICPE		
	Ne pas renforcer les prescriptions des arrêtés nationaux sur la base de problèmes locaux	Éviter la surenchère sur des problèmes couverts par ailleurs	Cohérence des demandes (ex cahier d'épandage et cahier d'enregistrement)		Cas des redondances avec la directive Nitrates
	Revoir de façon pragmatique les prescriptions incendie	Adapter mieux les moyens de lutte demandés aux situations	Éviter des investissements importants		
Plans d'épandage	Utiliser la déclaration annuelle des flux d'azote pour mettre à jour le plan d'épandage	- Alléger la procédure de mise à jour des plans d'épandage - remplacer à terme le cahier de fertilisation	- Information plus réactive - généralisée, il serait possible de dresser localement une carte des terres épandables		
	Adapter la mise à jour des plans d'épandage à une évolution fréquente	Ne pas ré-engager une procédure lourde pour ce seul motif	Souplesse pour l'éleveur		Cf le guide des changements notables
	Gestion indépendante de celle des bâtiments	Traitement équivalent quelque soit l'espèce	Équité de traitement	Nombreux dossiers bovins concernés ?	Hypothèse envisagée un moment

Thèmes	Actions	Résultats attendus	Avantages	Inconvénients	Observations
Cas des volailles	Réviser la nomenclature des volailles	Sécuriser la situation de certains élevages de volailles		Disproportion entre la dinde et la caille	Problème des animaux-équivalents récusés par l'UE
RSD	Actualiser et mettre en cohérence les règles communes				Ex : distances d'épandage, stockage de fumier pailleux
Contrôles					
Environnement : rendre les contrôles plus objectifs et plus accessibles	Utiliser les informations déjà disponibles, soit dans les bases de données, soit à la suite d'une autre visite	<ul style="list-style-type: none"> - Préparation préalable des contrôles - Ne pas contrôler ce qui a déjà été vérifié par un autre contrôleur - Réduire les différentes déclarations relatives aux mêmes informations 	<ul style="list-style-type: none"> - temps passé sur place plus court - éviter la redondance des contrôles 		<p>Ex: déclaration annuelle des flux d'azote</p> <p>Nécessité d'un identifiant commun</p>
	Lier les points de contrôle aux prescriptions	Disposer de grille de contrôles	Lisibilité Compréhension		Les référentiels de contrôle existants sont volumineux et inexploitable par l'éleveur
	Stabiliser les règles nationales et départementales		Appropriation, lisibilité		
	Reconnaître l'adhésion à des démarches volontaires à caractère environnemental	Prise en compte dans les critères d'analyse de risque et alléger les contrôles	Réduire le nombre de contrôles chez les éleveurs adhérant à ces démarches		

Thèmes	Actions	Résultats attendus	Avantages	Inconvénients	Observations
	Harmoniser les documents à contrôler et les points de contrôle ayant la même finalité	- Un même document pour un même contrôle ayant le même objet - Permettre d'utiliser les contrôles à d'autres fins	Limiter les documents spécifiques Lisibilité	Évolution réglementaire (?)	
	Limiter le nombre de pièces à mettre à disposition / contrôleurs	Éviter le recours à un bureau conseil pour se faire aider	Appropriation par l'éleveur		Jusqu'à 60 pièces recensées tous contrôles confondus
	Prévenir 48H à l'avance	Présence assurée et disponibilité de l'agriculteur			
	Laisser un document sur place en fin de visite	Responsabilisation acceptabilité			
Contrôle périodique	Reconnaitre une inspection ICPE comme contrôle périodique	Ne refaire un contrôle périodique que les 5 ans après une inspection	Ne pas multiplier les contrôles		
		Si l'inspection est partielle, alléger d'autant le contrôle périodique	Alléger le contrôle		
	Reconnaitre les contrôles conformes de la conditionnalité-volet environnement (y compris MAE)	Ne pas renouveler cette partie de contrôle (épandage-tenue du dossier ICPE) dans les 5 ans	Alléger le contrôle		Idem en visite d'inspection
	Reconnaitre FARRE/les démarches certification environnementale	Ne pas reconstrôler la partie de contrôle validée	Alléger le contrôle		À généraliser pour d'autres contrôles

Thèmes	Actions	Résultats attendus	Avantages	Inconvénients	Observations
	Reconnaissance du CBPE sur une part des points de contrôle	Ne pas reconstrôler la partie de contrôle validée	Alléger le contrôle		À généraliser pour d'autres contrôles
	Reconnaissance du contrôle des cahiers des charges filières (label, autre)	Ne pas reconstrôler la partie de contrôle validée	Alléger le contrôle		À généraliser pour d'autres contrôles
Hors champ de la mission²⁹					
Seuils ICPE élevage	Harmonisation des seuils ICPE français / IED européens	Alléger les démarches administratives des petits et moyens élevages	Économique Limiter les distorsions entre pays UE Cohérence entre les espèces		
Contrôle des structures	Clarifier les critères déterminant si un dossier est soumis au contrôle des structures Repréciser le domaine de compétence CDOA	Alléger la procédure Réduire les délais Ne pas demander des éléments relevant de l'instruction ICPE	Lisibilité		
Permis de construire	Mieux articuler ICPE et permis de construire	- ne pas instruire 2 fois l'étude d'impact - synchroniser la validité des documents	- Ne pas avoir à fournir plusieurs fois les mêmes justificatifs - cohérence des avis - ne pas avoir à ré-instruire une autorisation déjà accordée		

29 Les demandes relevant du ministère en charge de l'agriculture apparaissent en fond grisé.

Thèmes	Actions	Résultats attendus	Avantages	Inconvénients	Observations
Pharmacie vétérinaire	Adapter les contrôles à la spécificité des productions	Distinguer la gestion à l'animal ou à la bande	Contrôle réaliste et mieux compris	Le règlement ne le permet pas(?)	
Protection animale	Diffuser des règles plus claires	- Vade-mecum utilisés moins volumineux et adaptés - grille des points de contrôle (avec priorités)	Lisibilité et acceptabilité		
Identification bovine	Prévenir 8 jours avant pour les élevages allaitants en période estivale	Délai nécessaire pour rassembler les animaux et poser les boucles	Sécurisation de l'éleveur	Peu conforme	
Formation des contrôleurs	Coordonner les contrôleurs	Objectivité et harmonisation des attitudes et des appréciations			

Annexe 7 : Tableau des propositions

**Propositions de simplification des dossiers et des contrôles en élevage
(domaine environnement)**

DOCUMENT ISSU DE LA CONCERTATION
AVEC LE GROUPE DE TRAVAIL
DU 12 JANVIER 2012

Mobiliser les outils de gestion de la PAC pour simplifier les déclarations des éleveurs et les contrôles

<i>Actions proposées</i>	<i>Résultats attendus</i>	<i>Avantages</i>	<i>Préalables ou inconvénients</i>	<i>Observations</i>
Autoriser et encourager les déclarations ICPE en référence au parcellaire graphique PAC (mode papier) Généraliser un imprimé de déclaration (type Nord-Pas de Calais)		Facilité pour l'éleveur	Vérifier les incidences sur LOGEPAN et autres logiciels	Circulaire d'interprétation DGPR
Évaluer la faisabilité et l'intérêt d'un usage élargi du parcellaire PAC et de la télédéclaration	Évaluer avantages, délais, étapes techniques, coûts et faisabilité juridique		Soutien MAPRAAT et ASP	Délai de réalisation à prévoir Nécessité d'un identifiant commun
Généraliser l'emploi du parcellaire graphique PAC dans les procédures ICPE élevage (y compris par télédéclaration)		Facilité pour l'éleveur (homogénéité) Production des documents pour enquête publique	Convention MEDDTL-ASP et prise en charge des coûts par MEDDTL Disposition réglementaire (voire législative?)	
Télédéclaration des flux annuels d'azote	Réalisation directement à partir du cahier d'épandage (synthèse)	Facilité pour l'éleveur et pour l'administration Orientation des contrôles et réduction des taux de contrôle (50% actuellement)	Utilisation d'une matrice commune A associer aux télédéclarations précédentes?	Réservé aux zones à contraintes spécifiques (actuellement bassins à algues vertes, puis éventuellement dans les futures zones remplaçant les ZES?)
Télédéclaration des mises à jour de plans d'épandage		Faciliter ces mises à jour en priorité en dehors des enquêtes publiques		Étudier la faisabilité d'une extension à tous les dossiers

***Adopter des modalités communes (ou proches) de mise en œuvre des contrôles environnement et des contrôles PAC
(règlement SIGC)***

<i>Actions proposées</i>	<i>Résultats attendus</i>	<i>Avantages</i>	<i>Préalables ou inconvénients</i>	<i>Observations</i>
Annoncer les contrôles 48h à l'avance le plus souvent possible (sauf cas particuliers)	Éleveurs disponibles et documents à disposition	Meilleur déroulement du contrôle Facilite les équivalences (cf plus loin)	Les contrôles inopinés restent nécessaires pour les cas particuliers (plaintes, contrôle de cheptel, etc.)	Il existe une charte de contrôles dans certains départements
Plans de contrôle sur analyse de risque (au sens SIGC)	Efficacité des contrôles	Moins solliciter les élevages à risque faible		
Élargissement de la coordination départementale des plans de contrôle	Réduire la multiplicité des contrôles, la même année, dans les élevages à risque faible			La responsabilité du plan de contrôle n'est pas modifiée par la coordination
Définir et diffuser des grilles de contrôle (lien prescription-point de contrôle-document de contrôle)	Règles mieux connues et en général mieux respectées	Acceptabilité du contrôle		Le rapport d'inspection continue à faire foi (police spéciale)
Document à remplir et à commenter sur place	Remettre un document en fin de contrôle	Échanges entre contrôleur et contrôlé		Souhait professionnel d'une hiérarchisation des non conformités
Équilibrer contrôles documentaires et contrôles factuels	3 principes préconisés : 1 - ne pas contrôler sur place la documentation déjà disponible dans l'administration	Le déplacement d'un contrôleur pour un contrôle purement documentaire est mal compris	1 - Prévoir en amont les échanges d'information nécessaires	Rendre possible l'accès des inspecteurs ICPE et du CP aux bases de données porc ?

<i>Actions proposées</i>	<i>Résultats attendus</i>	<i>Avantages</i>	<i>Préalables ou inconvénients</i>	<i>Observations</i>
	<p>2 - ne pas refaire les contrôles factuels récents équivalents</p> <p>3 - proportion significative de contrôles factuels</p>		2 - définir les contrôles équivalents	Voir plus loin la remarque sur le contrôle des capacités de stockage

Articuler les contrôles périodiques ICPE avec d'autres certifications (dont la certification environnementale)

Actions proposées	Résultats attendus	Avantages	Préalables ou inconvénients	Observations
<p>Principe: travailler sur la base d'équivalences:</p> <p>1 - si certification individuelle des élevages</p> <p>2 - si cahier des charges de même niveau sur les points de contrôle</p> <p>3 - si délai entre les 2 types de contrôles moins de 5 ans</p> <p>4 - réciprocité à examiner</p>	<p>Aboutir à un contrôle périodique tous les 10 ans (cf réglementation) en particulier si certification environnementale niveaux 2 et 3</p>	<p>Contrôles plus courts</p>	<p>Vérifier équivalence des cahiers des charges sur les points de contrôle concernés</p> <p>L'équivalence est prononcée en commun</p>	<p>Concerne un nombre réduit d'éleveurs dans l'immédiat</p>

Articuler les contrôles périodiques ICPE et les bonnes pratiques d'élevage

Actions proposées	Résultats attendus	Avantages	Préalables ou inconvénients	Observations
<p>Pistes à explorer:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Passer le délai du contrôle périodique à 7 ans si CBPE ? - Le contrôle périodique utilise la documentation laissée chez l'éleveur par CBPE ? <p>Réciprocité à examiner</p>	<p>Valoriser une démarche collective de progrès</p> <p>Piste d'allègement</p>	<p>A évaluer (combien d'éleveurs ?)</p>	<p>A voir en fonction de l'évolution des cahiers des charges CP et CBPE</p>	<p>Observation de la mission : <i>la vérification des capacités de stockage est un point clé:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - documentaire - à défaut ou si doute, factuelle simplifiée est un point clé

Mieux sécuriser les parcours d'investissement sans affaiblir les exigences environnementales

Actions proposées	Résultats attendus	Avantages	Préalables ou inconvénients	Observations
Retour d'expérience sur la jurisprudence des études d'impact	Contribution à un guide de rédaction (faire apparaître les points-clé) Formation bureaux d'étude Encourager le dialogue local	Examen à prévoir de la question de la proportionnalité et d'adaptation aux territoires	Prévoir 6 mois de délai Définir dès le départ la structure professionnelle appelée à être centre de ressources	Investissement amont CGEDD-CGAAER envisageable (si nouvelle mission)
Faire vérifier le champ de l'étude d'impact par l'autorité environnementale	Éviter les malentendus tardifs	Mesure déjà en application à l'initiative du pétitionnaire Délai de réponse à préciser	Risque d'élargissement du champ « par précaution » inquiète les professionnels	Différer ce rappel après le retour d'expérience (cf ci-après)
Appliquer le droit en vigueur à la date de dépôt du dossier	Déjà en application sauf disposition contraire des textes		Voir circulaire DGPR du 12 novembre 2010, à rappeler	Le décret du 29 décembre 2011 sur les études d'impact sera applicable en juin 2012
Pouvoir modifier un dossier en cours de procédure	Réduire les risques juridiques		Possible à l'initiative du pétitionnaire (articles L123-14 et R 123-23 CE) en cours de l'enquête publique	Le décret du 29 décembre 2011 sur les enquêtes publiques sera applicable en juin 2012

Veiller à une application homogène des règles (en particulier restructuration, modifications substantielles)

<i>Actions proposées</i>	<i>Résultats attendus</i>	<i>Avantages</i>	<i>Préalables ou inconvénients</i>	<i>Observations</i>
Retour d'expérience à organiser (DGPR et/ou mission)	Réponse aux questions posées : arrêté multi-sites, motivation des refus, modifications substantielles, restructuration, etc.		Prévoir 6 mois de délai	Audit amont CGEDD-CGAAER envisageable (si nouvelle mission) au cours duquel les professionnels souhaitent être entendus

Autres propositions

<i>Actions proposées</i>	<i>Résultats attendus</i>	<i>Avantages</i>	<i>Préalables ou inconvénients</i>	<i>Observations</i>
Dépôt de dossier sous forme numérique	Passer au papier lorsque que le dossier est complet	Limitation des tirages inutiles	Circulaire DGPR	
Éviter de développer des concepts différents entre réglementations proches	Définir une direction pilote au sein du MEDDTL	Lisibilité et cohérence	Définir de manière forfaitaire les capacités réglementaires de stockage (DEB)	Exemple: renvoyer aux règles DEB pour les nitrates (mais que faire hors zone vulnérable ?)
Assoir dans la durée les politiques récentes en faveur de la biodiversité	Éviter de recourir à des zonages sans en préciser les conséquences Prioriser la mise en place des politiques déjà lancées	Limiter le développement d'incompréhensions Appropriation des politiques publiques		

Autres demandes

<i>Actions proposées</i>	<i>Résultats attendus</i>	<i>Avantages</i>	<i>Préalables ou inconvénients</i>	<i>Observations</i>
Adopter pour les ICPE en France les seuils IED				Exclu par la lettre de mission
Inscrire dans le droit positif la circulaire du 11 mai 2010 sur les modifications substantielles	<ul style="list-style-type: none"> - Homogénéiser l'application de la circulaire - Préciser la notion d'élevage de taille important 		Cette circulaire est par nature une circulaire d'interprétation. Elle est donc difficile à transposer en droit positif.	Il n'est pas possible de supprimer toute appréciation préfectorale
Réduire à 15 jours le délai de saisine du tribunal administratif par le préfet			Le délai de 2 mois est nécessaire à la production de l'avis de l'autorité environnementale avant l'enquête publique	Mesure législative (LMA)

Annexe 8 : Liste des sigles utilisés

APCA	Assemblée permanente des chambres d'agriculture
ARS	Agence régionale de santé
ASP	Agence de services et de paiement
CBPE	Charte des bonnes pratiques d'élevage
CDOA	Commission départementale d'orientation de l'agriculture
CE	Code de l'environnement
CNE	Confédération nationale de l'élevage
CNCE	Commission nationale de certification environnementale
COFRAC	Comité français d'accréditation
CP	Contrôle périodique
DDCSPP	Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations
BDNI	Banque de données nationale de l'identification
DDPP	Direction départementale de la protection des populations
DDT	Direction départementale des territoires
DDTM	Direction départementale des territoires et de la mer
DGAI	Direction générale de l'alimentation- MAAPRAT
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature- MEDDTL
DGPAAT	Direction générale des politiques agricole, agroalimentaires et des territoires- MAAPRAT
DGPR	Direction générale de la prévention des risques- MEDDTL
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
EDE	Établissement de l'élevage
FAM	FranceAgriMer
FNP	Fédération nationale porcine
FNPL	Fédération nationale des producteurs de lait
FNSEA	Fédération nationale des exploitations agricoles
FDSEA	Fédération départementale des exploitations agricoles
HVE	Haute valeur environnementale
ICPE	Installation classée pour la protection de l'environnement
IED	Industrial Emission Directive
IPPC	Integrate Pollution Prevention and Control
ITAVI	Institut technique de l'aviculture
MAAPRAT	Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire

MEDDTL	Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement
MISEN	Mission inter-services de l'eau et de la nature
OPA	Organisation professionnelle agricole
PAC	Politique agricole commune
PMPOA	Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole
SRAL	Service régional de l'alimentation en direction régionale de l'alimentation de l'agriculture et de la forêt
TPE	Très petite entreprise
UGPVB	Union des producteurs de viande de Bretagne
ZV	Zones vulnérables

