

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation de Yves Ravenel – Pour un contrôle de surveillance des exploitations agricoles, coordonné dans le respect et la dignité

Rappel

Les diverses directives de production agricole donnent libre choix aux agriculteurs de souscrire à plusieurs modes de production. Afin d'avoir un revenu plus ou moins décent, les agriculteurs se voient contraints de souscrire à ces divers programmes et systèmes de production. Sans entrer dans les détails ni faire l'inventaire de la totalité des propositions et variantes de production, force est de constater que plus de 95% des exploitations vaudoises adhèrent au mode incontournable de production selon les normes respectueuses dites : "Prestations Ecologiques Requises" (PER). Ceci étant une condition sine qua non pour obtenir la base des paiements directs indispensables à la gestion de chaque exploitation, qui ne peut tout simplement pas vivre sans cet apport financier.

Afin de contrôler si les exploitants respectent les directives demandées et les lois en vigueur, des services de contrôle des exploitations sont organisés. Ces inspections s'avèrent d'un enjeu crucial pour chaque famille paysanne et engendrent diverses problématiques:

- cohérence et synergie entre les divers organes de contrôle ;*
- respect et dignité de l'agriculteur contrôlé ;*
- respect de la sphère privée.*

Dès lors j'ai l'honneur de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat:

- 1. Ne peut-on pas regrouper les divers contrôles afin de faire des économies ?*
- 2. Quelles mesures peut-on engager afin de faire ces contrôles de manière sereine et non intempestive ?*
- 3. Peut-on organiser ces contrôles en respectant l'emploi du temps de l'agriculteur, toujours plus seul sur son exploitation ?*
- 4. Les contrôles ne peuvent-ils pas être plus tolérants et un tant soit peu plus didactiques afin de conseiller plutôt que de réprimander ?*

Je prie le Conseil d'Etat de réserver un bon accueil à mon interpellation et je lui adresse mes remerciements pour les réponses qu'il m'apportera.

Souhaite développer.

Trélex, le 11 mars 2013. (Signé) Yves Ravenel

Réponse du Conseil d'Etat

Après exactement 20 ans de paiements directs versés dans l'agriculture et à la veille d'une nouvelle phase évolutive de ces paiements directs dans le cadre de la Politique agricole 2014-2017 (PA 14-17), adoptée par le Parlement fédéral à la session de ce printemps 2013, il est utile de rappeler les principes de fonctionnement des contrôles d'exploitation en lien avec les divers programmes et modes de production offerts ou imposés par la Confédération. Ces contrôles s'inscrivent aussi dans le cadre plus vaste du nouveau droit alimentaire, repris de l'Union Européenne et qui comprend les ordonnances suivantes:

ordonnance du 23 novembre 2005 sur la production primaire ;
ordonnance du 20 octobre 2010 sur le contrôle du lait ;
ordonnance du 18 août 2004 sur les médicaments vétérinaires ;
ordonnance du 27 juin 1995 sur les épizooties ;
ordonnance du 26 octobre 2011 sur la BDTA ;
ordonnance du 23 avril 2008 sur la protection des animaux ;
ordonnance du 28 octobre 1998 sur la protection des eaux ;
ordonnance du 7 décembre 1998 sur les paiements directs ;
ordonnance du 14 novembre 2007 sur les contributions d'estivage ;
ordonnance du 7 décembre 1998 sur les contributions à la culture des champs ;
ordonnance du 14 novembre 2007 sur l'élevage.

En vertu de l'Ordonnance du 26 octobre 2011 sur la coordination des contrôles dans les exploitations agricoles (OCCEA - RS 910.15), chaque exploitation doit faire l'objet d'un contrôle de base au moins une fois dans des intervalles bien définis (d'au minimum 4 à 12 ans), en principe dans chaque unité de production et pour chaque branche de production. Les cantons doivent coordonner les contrôles de base de manière à ce que les exploitations agricoles ne fassent, en principe, pas l'objet de plus d'un contrôle de base par an. Ils ne sont pas tenus de coordonner les contrôles qui ne requièrent pas la présence de l'exploitant ou d'un représentant de l'exploitant. Des contrôles supplémentaires sont effectués selon les risques que présente chaque exploitation, en particulier en cas de lacunes constatées lors des contrôles précédents, en cas de soupçon fondé de manquement aux prescriptions, en cas de changements importants dans l'exploitation (nouvelle catégorie d'animaux inscrite à un programme), et en cas d'événements extraordinaires, tels que maladies ou épizooties.

Réponses aux questions de Monsieur le Député Yves Ravenel

1. Ne peut-on pas regrouper les divers contrôles afin de faire des économies ?

Certes, il est tout à fait possible et judicieux de regrouper certains types de contrôles et cela correspond à la pratique usuelle mise en place par l'Office Eco'prest de Prométerre, qui a été désigné officiellement le 20 février 2008 par le Conseil d'Etat en tant que service de coordination en matière d'inspections à effectuer dans les exploitations agricoles vaudoises, conformément à l'article 8 de l'OCCEA.

Le regroupement des contrôles se heurte toutefois à certaines limites, car les programmes à contrôler sont nombreux et il ne serait pas crédible de confier tous les contrôles à une même personne et à un seul moment. Cela engendrerait à la fois des problèmes de compétence (difficulté voire impossibilité d'être pointu dans tous les domaines), d'organisation (périodes de contrôle sectoriellement différentes) et de durée du contrôle (qui serait insupportable pour tous les acteurs s'il devait être exécuté en un seul passage).

Le principe adopté pour la coordination des contrôles consiste à limiter à un seul contrôle annuel par

exploitation chacune des inspections de routine des 4 domaines suivants : LAIT (contrôles blancs), PER (pour les paiements directs), Santé animale (contrôles bleus) et Bétail (OPAn, SST- SRPA). Ces visites de base doivent cependant parfois être complétées, en cas de dénonciations, de manquements lors du dernier contrôle, d'inscriptions à de nouveaux programmes ou pour de nouvelles catégories de bétail. A titre d'exemples, le taux d'exploitations vaudoises contrôlées en 2012 était de 26% pour les PER agricoles, de 31% pour l'OPAn et de 53% pour la SRPA (sorties en plein air). Au contrôle de base et en fonction des domaines contrôlés, l'Office Ecoprest veille à adjoindre les contrôles pour les labels privés ou pour les signes de qualité publics qui leur sont apparentés (p. ex. désignations AOC, Alpage ou Montagne avec le contrôle du groupe LAIT).

Dans la pratique vaudoise, les groupements ou combinaisons de contrôles en un seul passage intègrent ainsi non seulement les contrôles de droit public, mais aussi bon nombre des contrôles des programmes et labels de droit privé lorsque les organisations de contrôle en ont aussi reçu le mandat (IP, AQ Viande, p.ex.). Bien que ces contrôles privés soient financés séparément, il en résulte naturellement une rationalisation des contrôles mis en commun qui est porteuse d'économies, à l'avantage des agriculteurs qui en supportent principalement la charge.

2. Quelles mesures peut-on engager afin de faire ces contrôles de manière sereine et non intempestive ?

L'ordonnance sur les paiements directs précise que "les cantons font le nécessaire pour que les contrôles, notamment en matière de garde d'animaux, soient en partie effectués sans préavis" (cf. art. 66, al 4, lettre b OPD, RS 910.13). Cette prescription légale procède d'un souci de crédibilité des contrôles pour les éléments non structurels, relevant de techniques de gestion particulières et dont les détails ne peuvent être contrôlés que très ponctuellement dans la pratique. Ceci vaut en particulier pour les contrôles liés à la détention et aux soins au bétail, principalement les contrôles blancs (hygiène et qualité du lait), les contrôles bleus (BDTA et médicaments vétérinaires), la protection des animaux, ainsi que pour les programmes volontaires liés aux paiements directs (SST - systèmes de stabulation respectueux des animaux, SRPA - sorties régulières en plein air du bétail). L'évaluation des risques justifie ici de procéder aux contrôles de manière non annoncée en règle générale. Il est cependant évident que de tels contrôles peuvent parfois mal tomber, lorsque l'exploitant n'a pas la disponibilité nécessaire. Le contrôleur doit alors apprécier la situation et le cas échéant reporter le contrôle à un autre jour. Les contrôleurs du bétail sont d'ailleurs expressément instruits dans ce sens et ils savent bien, quel que puisse être leur comportement, que les contrôles non annoncés sont presque toujours synonyme de stress pour l'exploitant. A cet effet, ils reçoivent une formation spécifique en vue d'améliorer leur approche et le dialogue avec l'exploitant afin de gérer au mieux les situations de tension. En outre, les contrôleurs vaudois se conforment à des directives écrites pour les contrôleurs d'hiver qui ont été établies par la Fédération d'Organisations de Contrôles Agricoles et Alimentaires – FOCAA, pour la Suisse romande. Ces directives établissent une procédure pour les situations particulières ou imprévues, notamment pour les contrôles non annoncés du bétail et de la production laitière qui sont souvent les plus problématiques pour les personnes concernées.

3. Peut-on organiser ces contrôles en respectant l'emploi du temps de l'agriculteur, toujours plus seul sur son exploitation ?

En cas de contrôles non annoncés, les contrôleurs sont tenus de demander de prime abord aux exploitants s'ils peuvent dégager une certaine disponibilité pour participer au contrôle. Cela leur permet en particulier d'apprécier si une partie ou la totalité du contrôle peuvent être réalisées au moment présent. Les contrôleurs étant eux-mêmes des agriculteurs, ils sont généralement compréhensifs si l'exploitant n'a visiblement pas le temps. Cependant, ils doivent aussi identifier les cas où le manque de temps n'est qu'un prétexte pour empêcher le contrôle au moment où certains signes semblent justement indiquer que les exigences requises ne sont pas pleinement respectées.

Globalement, lorsque l'exploitant est présent sur son exploitation, le problème de son manque de disponibilité n'est pas très aigu. Ce sont davantage les emplois annexes ou les charges publiques, en dehors de l'exploitation, qui constituent des difficultés pour organiser les contrôles, notamment quand il faut pouvoir s'assurer de la présence du chef de l'exploitation. Conscient de ces difficultés inhérentes à l'évolution des structures agricoles, avec de moins en moins d'actifs dans chaque exploitation, le département va charger l'organe de coordination des contrôles de sensibiliser les contrôleurs à ce sujet. Le but n'est pas celui de renoncer aux contrôles inopinés qui garantissent la crédibilité du système, mais de tenir compte au mieux de la disponibilité du chef d'exploitation dans l'organisation des contrôles.

4. Les contrôles ne peuvent-ils pas être plus tolérants et un tant soit peu plus didactiques afin de conseiller plutôt que de réprimander ?

Ce n'est pas la mission première du contrôleur que de faire de la prévention ou de la formation car les exploitants disposent d'autres canaux pour se tenir informés des exigences à respecter, notamment par les communications régulières de l'administration, les conseils et conférences de la vulgarisation agricole, ainsi que des informations de la presse spécialisée. Le système de contrôle actuel, réglé par la Confédération, prévoit des contrôles périodiques, mais pas systématiquement chaque année, sauf en cas de manquements. Le but du contrôle est avant tout de constater le respect des exigences légales ou des engagements contractuels relatifs à l'exploitation qui y est soumise. Cela s'inscrit dans une logique où les incidences financières d'un non-respect des exigences sont suffisamment dissuasives pour que les exploitants soient incités à ne pas prendre de tels risques. En revanche, s'il devait être communément admis que l'exploitant ait la possibilité d'attendre la visite du contrôleur pour ensuite se mettre en règle, il faudrait alors adapter la méthode et l'organisation des contrôles, avec à la clé une multiplication de contrôles supplémentaires.

Conclusion

Le Conseil d'Etat observe en conclusion que les paiements directs ciblés vers des objectifs particuliers tendent à mettre les agriculteurs plus intensément sous la pression des contrôles, en particulier dans les exploitations polyvalentes, comportant de nombreuses branches de production et du bétail, souvent obligées de ce fait d'adhérer à de multiples programmes de production. Il tient cependant à rappeler ici que les prestations rémunérées par les paiements directs fédéraux doivent correspondre réellement à des prestations fournies, selon les prescriptions légales ou conformément aux engagements souscrits lors des inscriptions volontaires aux divers programmes de production. Néanmoins le fait d'avoir misé, dans notre canton comme partout ailleurs en Suisse, sur des professionnels de l'agriculture pour réaliser ces contrôles est sans doute aussi la meilleure garantie pour une exécution des contrôles qui soit à la fois correcte et empathique, sans qu'il puisse pour autant être assuré qu'il n'en résultera jamais aucun inconvénient pour les agriculteurs contrôlés. Dans le cadre de la délégation de la tâche publique de coordination des contrôles, le Conseil d'Etat veille cependant à ce que l'organisation et le déroulement des contrôles n'affecte ni la dignité personnelle ou collective des agriculteurs, ni la crédibilité de leurs prestations d'intérêt public vis-à-vis des contribuables ou des consommateurs.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 19 juin 2013.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean