

Les prêts bonifiés aux agriculteurs

PRESENTATION

Les prêts bonifiés à l'agriculture représentent en 2004 un encours de 7 Md€, des engagements annuels supérieurs à 600 M€ et une charge budgétaire annuelle, correspondant au paiement des bonifications d'intérêts, voisine de 200 M€.

Cette charge a décliné au cours de la dernière période en raison notamment de la baisse des taux d'intérêt. Elle est sensiblement plus faible qu'il y a vingt ans lorsque, dans son rapport public de 1987, la Cour des comptes en soulignait l'importance mais aussi l'« avantage certain » que leur distribution constituait pour un réseau bancaire qui en avait le monopole et les risques de surendettement qui en résultaient pour l'agriculture

L'ouverture de la concurrence entre plusieurs réseaux bancaires désormais autorisés à distribuer les prêts a permis de limiter le montant des commissions bancaires.

Enfin, les prêts bonifiés à l'agriculture sont financés en partie par l'Union Européenne, ce qui rend nécessaire de tenir à la disposition des autorités communautaires des justifications incontestables de la dépense.

La Cour a souhaité s'assurer, dans un contexte économique et financier qui a profondément évolué, que les contrôles étaient désormais effectués sur la distribution des prêts bonifiés et savoir si des évaluations permettaient de garantir le bon emploi des fonds publics.

I - Un dispositif particulièrement complexe

Les prêts à l'installation des jeunes agriculteurs et à la modernisation des exploitations constituent en pratique de 80 à 90% des engagements de prêts bénéficiant d'une bonification d'intérêt. Mais la bonification s'applique également au financement d'autres investissements de nature très diverse : achat de matériel par les coopératives d'utilisation de matériel agricole, développement de l'élevage et de certaines productions végétales dites « spéciales », opérations foncières dans les départements d'outre mer ou encore soutien aux agriculteurs en période de crise, sous la forme d'aménagement de dettes ou de prêts dits « calamités ». Cette diversité, qui s'accompagne d'une hétérogénéité des taux de crédit et donc de bonification, ne facilite pas l'instruction et le contrôle de la validité des demandes de prêt.

Accordés pour des durées pouvant aller jusqu'à quinze ans, ces prêts bénéficient d'une bonification qui correspond à la différence entre le taux d'intérêt payé par l'emprunteur et le taux d'intérêt constaté sur le marché. Cette bonification est prise en charge par l'Etat et, depuis le 1^{er} janvier 2000, par l'Union Européenne qui cofinance 25% des bonifications sur les prêts de modernisation et 50% sur les prêts d'installation des agriculteurs.

Ces dépenses, imputées au budget du ministère de l'agriculture, sont payées non pas directement aux agriculteurs ni aux banques qui accordent les prêts mais à un établissement public, le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA). Cet établissement verse aux banques le montant des bonifications d'intérêt, en principe sur justification et après contrôle de la régularité et de la réalité des prêts accordés. Dans les faits, les banques reçoivent 90 % des bonifications qu'elles sont censées consentir dans l'année et le solde leur est payé par le CNASEA en mars de l'année suivante sur justification de leurs charges réelles.

L'instruction des demandes, et donc la vérification des conditions nécessaires pour bénéficier des prêts bonifiés, est partagée entre les banques et les services déconcentrés de l'Etat, en l'occurrence les directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF). Les banques procèdent à une première vérification des droits de l'emprunteur, puis demandent une autorisation de financement aux DDAF. Celles-ci prennent la décision d'octroi de la bonification après une instruction sur pièces. La gestion du dossier de prêts est ensuite de la responsabilité des banques pendant toute la durée du prêt tandis que les contrôles a posteriori sont à la charge du CNASEA.

Il n'est pas étonnant qu'une organisation segmentant ainsi les tâches l'administration centrale du ministère de l'agriculture, le CNASEA, les directions départementales de l'agriculture et les banques distributrices des prêts ait suscité des dysfonctionnements.

II - Des contrôles inexistant

Alors que le dispositif des prêts bonifiés agricoles existe sous sa forme actuelle depuis 1961 et qu'il a entraîné des dépenses publiques s'élevant à environ 15 Md€ et malgré les critiques émises par la Cour des comptes dans plusieurs rapports publics et de manière réitérée auprès des ministres, aucun des contrôles prévus par les réglementations nationales et européennes n'a été mis en œuvre jusqu'en 2005.

En 1995, le CNASEA, chargé de contrôler les factures présentées par les banques, a demandé au principal établissement bancaire distributeur des prêts de lui fournir les échantillons permettant de certifier la réalité et la régularité de la dépense. Il s'est heurté à un refus persistant qui a été à l'origine d'une mission commune de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de l'agriculture. Ces corps de contrôle confirmaient en octobre 1999 que « le CNASEA et le ministère de l'agriculture (n'étaient) pas en mesure d'exercer de manière efficace leur mission de certification des factures ». A la suite de cette inspection, le ministère a enfin décidé de contrôler les factures présentées par les établissements de crédit.

Les premiers contrôles menés par le CNASEA en 2001 ont révélé que 6 à 14 % des prêts selon les banques (et même 45 % pour l'une d'entre elles) comportaient des anomalies impliquant des corrections estimées à environ 5 M€. Ces contrôles ont été rapidement interrompus, à la demande du Crédit Agricole, principal établissement bancaire prêteur, au motif qu'il convenait de mettre au point une méthodologie acceptée par ce dernier. La méthode de contrôle, agréée après négociation, a limité les contrôles sur les factures des banques à des « audits » généraux. Les contrôles pourtant ainsi allégés n'ont pu être mis en œuvre en raison de l'obstruction de l'ensemble des établissements bancaires, qui ont provoqué de nouvelles négociations et la définition de nouvelles méthodes de contrôle. Ce n'est donc qu'en 2005 que les premiers « audits » ont pu commencer. Encore ont-ils été retardés en pratique jusqu'à la signature d'une circulaire, intervenue en mai 2006, après le contrôle de la Cour. Les résultats de ces contrôles portant sur 2000 à 2004 devaient être disponibles à la fin de l'année 2006.

Ainsi, les premières et tardives initiatives du CNASEA pour exercer les contrôles dont il est chargé ont provoqué avec les banques des litiges particulièrement longs à dénouer. Ces contrôles sont pourtant désormais la condition nécessaire du paiement de la part européenne des bonifications d'intérêt reçue par l'Etat depuis 2000. Leur absence expose l'Etat à des sanctions financières.

En outre, depuis l'ouverture du dispositif à la concurrence en 1990, le Crédit Agricole a continué d'accorder dans les faits l'essentiel (85 %) des prêts bonifiés agricoles. Un régime particulier lui a d'ailleurs été consenti jusqu'en 1996 sous la forme d'une part dite « réservataire » des prêts. Non seulement cette banque a bénéficié de l'attribution d'une partie, certes décroissante, des autorisations de prêts ainsi soustraites à la concurrence mais, de plus, elle a bénéficié d'un mode de facturation particulier. En effet, alors que les factures des banques prêteuses et celle du Crédit Agricole, pour la part dite « concurrentielle », devaient être présentées au CNASEA pour certification et, en principe, contrôlées, la facture de la part réservataire du Crédit Agricole était présentée directement au ministère, sans passer par l'étape de la certification. Ainsi était organisée, par voie contractuelle, une dérogation aux règles de contrôle destinées à garantir la régularité de la dépense publique.

Ce régime favorable n'a cependant pas suffi à éviter les litiges avec l'Etat. Le Crédit Agricole a en effet facturé à l'Etat des commissions que celui-ci a contestées à hauteur de 30 M€ La banque ayant refusé de rembourser cette somme, la question est soumise au juge administratif.

Ces défaillances prolongées dans les contrôles et les conflits qui en résultent sont directement liés à la complexité du dispositif. Les bonifications d'intérêt sont en réalité décidées, ordonnancées et liquidées par des établissements bancaires qui ne peuvent manquer de prendre en compte l'intérêt de leurs clients et leur intérêt propre. Il n'est donc pas étonnant que ces dépenses du budget de l'Etat échappent en fait aux contrôles destinés à garantir la régularité de la dépense publique.

III - Le rôle du CNASEA

Le CNASEA est l'organisme payeur des prêts bonifiés et il est agréé à ce titre, depuis 1996, par les autorités françaises pour respecter les règlements européens. Mais le CNASEA n'a manifestement pas été en mesure de remplir les missions qui lui étaient confiées.

Comme la Cour l'a relevé dans son rapport public annuel de 2001 sur les aides européennes à l'agriculture, la fonction d'ordonnateur de la dépense publique s'est trouvée éclatée entre les services de l'Etat, seuls capables d'instruire les demandes de prêts sur tout le territoire, les banques dispensatrices des prêts (pour l'essentiel, le Crédit Agricole) et le CNASEA qui décaissait les fonds publics sans pouvoir contrôler ni la régularité des prêts ni celle de la dépense. Le contrôle obligatoire censé être exercé avant paiement par l'agent comptable du CNASEA était inexistant.

A la suite des observations de la Cour soulignant l'irrégularité, les risques et l'inefficacité de ce dispositif, une convention a cependant été signée en 2004 entre le ministère de l'agriculture et le CNASEA. Selon les termes de cette convention, les services de l'Etat, censés agir par délégation de l'organisme payeur (le CNASEA) sont soumis à son contrôle. De la sorte, l'unicité de l'organisme payeur imposée par les règlements européens comme par les exigences d'un bon emploi des fonds publics, est réputée respectée sans cependant qu'il ne soit en rien remédié à la complexité du dispositif.

La plus grande partie de la fonction d'ordonnateur -l'instruction des demandes de prêts et la liquidation des bonifications d'intérêt- continue d'être assurée par les banques et les services de l'Etat (directions départementales de l'agriculture). Certes, de nouveaux contrôles par le CNASEA sont prévus, pour garantir en théorie la régularité de la dépense. Mais ils ne seraient nullement nécessaires si les procédures normales de la dépense publique étaient respectées. De plus, on peut douter que le CNASEA ait réellement la capacité de contrôler à la fois les réseaux bancaires et les quatre vingt quinze directions départementales de l'agriculture placées sous l'autorité des préfets. On peut même douter qu'il en ait le pouvoir, malgré la convention passée avec le ministère.

Par ailleurs, on ne peut que s'interroger sur la rationalité d'un dispositif qui consiste, pour l'Etat, à agréer le CNASEA comme organisme payeur, puis à lui demander de lui « déléguer » la plus grande partie des fonctions pour lesquelles il l'a précisément agréé.

Ce système a cependant conduit à la création, au bénéfice du CNASEA, de 71 postes de contrôleurs qui n'auraient pas été nécessaires si les contrôles normaux de la dépense publique avaient été assumés par les services de l'Etat dont c'est le rôle. Le coût de cette gestion tronquée des prêts bonifiés agricoles est d'ailleurs passé, selon le CNASEA lui-même, subventionné par l'Etat pour cette gestion, de 1,1 M€ à 4,3 M€ par an.

Si cette aide devait être maintenue, des dispositifs de gestion plus simples et plus efficaces devraient être mis en oeuvre.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Si les prêts bonifiés constituent des produits d'appel pour les banques, auxquelles ils procurent clients et commissions, ils entraînent des procédures lourdes, difficilement contrôlables et finalement coûteuses pour les finances de l'Etat.

Malgré les avantages consentis aux bénéficiaires, le remboursement des prêts grève pendant plusieurs années le compte des exploitations agricoles, génère pendant la même durée des charges dans les banques, les services de l'Etat et ceux du CNASEA, et le coût des bonifications pèse sur le budget de l'Etat.

Or, la baisse des taux d'intérêt a fortement réduit l'avantage des prêts bonifiés (significatif pour les agriculteurs à l'époque où les taux dépassaient 15%), alors qu'ils ne constituent plus une condition de l'installation des jeunes agriculteurs ou une incitation déterminante à l'investissement, pour lesquels il existe aujourd'hui d'autres dispositifs.

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE
L'INDUSTRIE ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET ET A LA
RÉFORME DE L'ÉTAT, PORTE-PAROLE DU GOUVERNEMENT**

La Cour souligne la complexité des dispositifs de prêts bonifiés et leur effet incitatif incertain. Nous partageons globalement ces appréciations et souhaitons apporter les précisions suivantes :

1/ Sur la complexité des dispositifs

La Cour s'interroge sur la rationalité d'un dispositif qui consiste, pour l'Etat à agréer le CNASEA comme organisme payeur puis à lui demander de lui déléguer par convention la plus grande partie des fonctions pour lesquelles il a été agréé. L'objectif principal de cette convention reste cependant la mise en conformité du mode d'octroi des prêts avec la réglementation communautaire en vigueur, et plus particulièrement les dispositions indiquées dans le règlement (CE) 1663/95 : un organisme payeur d'aides, au titre du FEOGA, section Garantie, peut déléguer certaines tâches relatives à l'ordonnancement et au contrôle, si les compétences relatives du délégataire et du délégué sont clairement définies, dans un protocole écrit. Une telle convention de délégation permet de réconcilier la réglementation communautaire avec le mode d'instruction des dossiers privilégié par le ministère chargé de l'agriculture.

L'organisme payeur étant l'unique organisme chargé de la défense des intérêts financiers du budget communautaire, il doit s'assurer du respect des procédures sur l'ensemble de la chaîne d'octroi et de contrôle de l'aide communautaire, mais également du recouvrement des indus. Au vu des dispositions de la convention signée, et comme le fait remarquer la Cour, la répartition des tâches ne semble effectivement pas de nature à garantir en pratique au CNASEA une maîtrise complète de l'ensemble de la chaîne. La mise en place à compter de 2007 du FEADER, qui nécessitera une nouvelle convention entre le CNASEA et le ministère de l'agriculture, devrait être l'occasion de remédier aux déficiences relevées par la Cour.

Nous sommes effectivement attachés à ce que l'organisme payeur assume la pleine maîtrise de la chaîne : le fait, relevé par la Cour, que la moitié des décisions de reversement du CNASEA ne soient pas suivies d'effet, car la décision finale revient in fine aux services du ministère de l'agriculture, illustre le risque de refus d'apurement que le dispositif actuel pourrait faire peser sur le budget de l'Etat. Dans le plein respect de la réglementation communautaire, et dans un souci de maîtrise des coûts administratifs de gestion, il convient qu'il soit étudié les moyens d'une meilleure articulation entre les services déconcentrés des offices agricoles et du CNASEA et les services d'économie agricole des directions départementales du ministère de l'agriculture.

2/ Sur l'efficacité et l'efficience des dispositifs de prêts bonifiés

La Cour estime qu'il serait bien venu de procéder à une évaluation économique et financière de cette forme d'aide afin de mieux cerner la pertinence de son maintien.

Nous partageons cet avis et précisons à cet effet que dans son rapport établi dans le cadre de l'évaluation à mi-parcours de la programmation 2000-2006, le Cabinet Ernst & Young avait critiqué l'efficacité des dispositifs de prêts bonifiés, considérant que la faiblesse des taux de marché les rendait « inopérants ». Ce dernier soulignait que ces aides relèvent davantage de l'amélioration de l'environnement financier des exploitations que de « l'effet déclencheur » et présentaient en conséquence des risques d'effet d'aubaine.

L'efficacité des prêts bonifiés doit, en outre, être remise en perspective dans la mesure où, depuis leur création, de nombreuses aides en capital (plan de modernisation des bâtiments d'élevage, plan végétal...) ont été créées et dont la vocation est assez proche.

Au regard de leur efficacité, les moyens développés pour les prêts bonifiés sont très importants. Ces dispositifs constituent en effet, avec l'indemnité compensatrice de handicap naturel, la principale aide versée dans le cadre de la politique de développement rural (240 M€ en 2007, y compris le cofinancement communautaire).

La complexité du dispositif d'instruction, de paiement et de contrôle engendre des lourdeurs pour les usagers mais induit aussi des coûts de gestion élevés. Outre les coûts de personnel des administrations et des opérateurs concernés, il convient de relever la part significative de l'enveloppe budgétaire consacrée à la rémunération des services bancaires.

Fixé à 0,5 % par an en 2003 et réduit de 0,05 % tous les ans en application de la convention qui arrive à échéance au 31 décembre 2006, le taux de rémunération des établissements de crédit semble excéder les coûts supportés par ces établissements, notamment ceux du Crédit Agricole qui réalise des gains d'échelle significatifs grâce à la part de marché importante qu'il occupe. Il a également pour effet de donner aux coûts de gestion une part prépondérante dans les moyens consacrés à certains prêts bonifiés.

La tendance longue à la réduction des taux d'intérêt, à peine corrigée par les évolutions récentes, a eu pour effet de rapprocher globalement les taux d'intervention de ceux du marché. Les taux d'intervention de certains dispositifs étant désormais très proches des taux de marché, le coût relatif des frais bancaires est renchéri mécaniquement.

A défaut d'une extinction à moyen terme de ces dispositifs, il serait a minima nécessaire de maîtriser le coût des prêts en période d'augmentation des taux de marché, au moyen de la fixation d'un écart maximum de taux subventionné. L'augmentation individuelle du coût des prêts génère en effet une pression forte sur l'enveloppe budgétaire globale et des reports de charges importants à rapporter à l'efficacité du dispositif.

De fait, il conviendrait, au-delà d'une renégociation des frais bancaires, de fixer un écart de taux minimum afin de limiter la part de la rémunération des banques dans les dépenses afférentes à ces dispositifs d'aides.

En tout état de cause, il conviendra, comme le ministre de l'agriculture l'a annoncé lors du débat sur le projet de loi de finances pour 2007 au Sénat, de réétudier très rapidement la mécanique de ces prêts.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE

L'organisation de la gestion des prêts bonifiés ne diffère des autres aides communautaires à l'investissement que par le rôle confié aux banques. Les décisions d'octroi de l'aide appartiennent, comme dans les autres dispositifs, au préfet, le CNASEA assurant la logistique comptable et les paiements. Le remboursement de la bonification par l'Etat aux banques prend la forme classique des subventions allouées aux établissements publics : des décisions de paiement sont prises par l'Etat à l'endroit du CNASEA sur la base de justificatifs et après contrôles confiés à cet établissement.

Les banques n'exercent pas en droit ni en fait un rôle d'ordonnateur : la fonction confiée jusqu'à présent aux banques dans le processus d'octroi de la bonification est essentiellement de contrôler les justificatifs de réalisation des prêts. Cependant, les établissements de crédits se sont effectivement révélés défaillants dans cette fonction. Suite à ce constat, le ministère de l'agriculture et de la pêche a dans un premier temps clarifié les engagements des établissements de crédit et renforcé les sanctions que ces derniers pouvaient encourir. Dans un second temps, (2007-2013) il est prévu que le rôle des établissements de crédit sera désormais strictement restreint à celui de guichet unique et de relais de l'exploitant agricole avec l'administration.

Le rôle du CNASEA est considéré comme ambigu par la Cour au motif qu'une partie des missions d'ordonnateur de cet organisme payeur est déléguée aux services déconcentrés. Toutefois, la désignation du CNASEA en tant qu'organisme payeur indépendant répond à une obligation réglementaire communautaire et cette délégation des missions d'organisme payeur n'a rien de spécifique aux prêts bonifiés ; elle est autorisée par la réglementation européenne et est conforme à l'exigence de désignation d'un seul et unique organisme payeur pour l'ensemble des mesures de développement rural cofinancées sur fonds communautaires. Quant à la délégation de la fonction d'instruction des dossiers aux services déconcentrés, elle permet de s'appuyer sur un réseau administratif et technique de guichets de proximité dont ne dispose pas le CNASEA.

Le niveau de contrôle des bénéficiaires exploitants, prévus par les réglementations nationales et européennes, a été amélioré par un plan ambitieux de rattrapage des contrôles qui a été mis en œuvre dès 2004. Ce plan de contrôle, aujourd'hui achevé, a permis, au prix de coûts modérés, de réduire la sanction européenne en matière de refus d'apurement pour les années 2001-2002 (de plus de 100 M€ dans le rapport initial de la Commission à 8,5 M€ dans sa décision finale). Cette sanction représente moins de 5% de l'enveloppe communautaire appelée, témoignant ainsi du constat par la Commission européenne des efforts importants réalisés pour améliorer le contrôle du dispositif, et de l'assurance qui a pu lui être apportée sur la régularité de l'intervention publique.

Les contrôles des factures de bonification par audits auprès des banques, présentent des délais de réalisation qui sont sans conséquence financière préjudiciables pour l'Etat puisque le paiement du solde des factures (150 M€ sur la période 2000-2005) est différé d'autant et que les irrégularités imputables aux banques auront une incidence inférieure à la somme précitée. Ces audits se déroulent aujourd'hui à un rythme soutenu pour rattraper leur retard et devraient s'achever, s'agissant des factures 2000 à 2003 au mois de décembre 2007.

L'indépendance du CNASEA à l'égard de « l'influence des responsables professionnels » ne saurait être mise en doute : la composition du conseil d'administration (il n'y a pas de « conseil d'orientation » au CNASEA) n'a pas d'effet préjudiciable à la rigueur des décisions prises comme en témoigne le fait que, dans son vote du budget de l'établissement, il a accordé sans réserve les moyens nécessaires aux contrôles des prêts bonifiés. Par ailleurs, le conseil n'est jamais amené à examiner en séance un dossier d'aide au titre des prêts bonifiés.

La rémunération des banques pour les frais de gestion spécifique aux prêts bonifiés est strictement définie et encadrée depuis 2003 : le taux de référence utilisé pour rembourser la bonification aux banques comprend désormais le taux d'intérêt en vigueur sur le marché pour des prêts de même type de montant et durée, et un taux additionnel à titre de rémunération, soumis à une réduction de 0,05% par an.

Sur le marché des prêts bonifiés agricoles, le Crédit Agricole a, comme le rappelle la Cour, bénéficié d'un monopole dans la distribution des prêts bonifiés à l'agriculture jusqu'en 1990 (la caisse nationale de crédit agricole était alors un établissement public) et d'un régime transitoire jusqu'en 1996, desquels provient l'essentiel des contentieux financiers anciens opposant l'Etat et le Crédit agricole. La distribution des prêts bonifiés est désormais gérée, depuis 1996, dans le strict respect des règles de concurrence et, si la part de marché prépondérante du Crédit Agricole est en partie imputable à l'histoire particulière de cet établissement, elle n'est aucunement consolidée par un quelconque statut privilégié que lui réserverait l'Etat dans la distribution des prêts bonifiés.

Les prêts bonifiés à l'agriculture ne représentent que 15 % de l'ensemble des prêts bancaires du secteur agricole et on ne peut leur imputer la responsabilité de l'endettement des agriculteurs. Ils constituent un mode d'aide publique assortie d'effets appréciables de levier et d'orientation des investissements et ne sont pas déconnectés des autres dispositifs d'intervention. Ils présentent en effet les mêmes conditions d'éligibilité, s'agissant des aides à l'installation, (ils sont mis en œuvre conjointement à la dotation jeune agriculteur), des calamités agricoles, (ils viennent en complément de l'indemnisation par le fonds national de garantie des calamités agricoles), ou des mesures de crise, (ils interviennent conjointement aux dispositifs de prise en charge d'intérêts bancaires, d'aide en trésorerie ou de mesures d'allègement des charges fiscales et sociales).

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CENTRE NATIONAL POUR
L'AMENAGEMENT DES STRUCTURES DES EXPLOITATIONS
AGRICOLES (CNASEA)**

La Cour estime que le système de gestion des prêts bonifiés est à la fois mal contrôlé et que sa mise en œuvre est complexe et coûteuse. Sur ces points, c'est essentiellement l'action du CNASEA qui se voit critiquée alors même qu'en grande partie, l'organisation mise en place afin de gérer ce dispositif résulte de choix nationaux dont le CNASEA ne saurait être tenu pour responsable.

Le CNASEA souhaite insister sur les trois points suivants :

1 - Le rôle du CNASEA

Délégation des fonctions d'instruction :

La Cour argue à tort d'une prétendue « unicité » des fonctions de l'organisme payeur imposée par les textes réglementaires. En effet, les organismes payeurs sont expressément autorisés à déléguer une partie de leurs fonctions (conformément au règlement [CE] 1663/95), délégation assortie d'une obligation de contrôle qui est d'ailleurs respectée par le CNASEA (contrôles dits « de second rang »). Cette possibilité a été mise en œuvre par la France dans une logique de simplification administrative, puisque la délégation de la fonction d'instruction des dossiers aux DDAF permet de s'appuyer sur un réseau administratif et technique de guichets de proximité existants, déjà connus des exploitants agricoles au titre des aides du premier pilier de la PAC.

Ainsi, le dispositif des prêts bonifiés, en partie cofinancé sur fonds communautaires, s'inscrit de façon normale dans cette organisation. En outre, la mise en œuvre du nouveau fonds européen FEADER pour les aides du développement rural à partir de 2007, impose la désignation d'un seul et unique organisme payeur pour l'ensemble des mesures de développement rural cofinancées sur fonds communautaires. Le recours aux prêts bonifiés est explicitement prévu par la nouvelle réglementation FEADER. Dès lors, ces prêts étant en partie financés par ce fonds, l'intervention du CNASEA pour les payer et les contrôler est incontournable sous peine pour l'Etat français de ne plus bénéficier de l'ensemble du soutien FEADER. In fine, le CNASEA remplit donc bien sa fonction. La Commission européenne le confirme d'ailleurs dans son rapport du 21 avril 2005 dont dispose la Cour.

2 - Système de contrôle et d'audit des prêts bonifiés

Le rattrapage des contrôles et visites sur place (CSP et VSP) mis en œuvre à la demande de la Commission européenne est aujourd'hui terminé, témoignant de l'implication du CNASEA dans la régularisation de cette situation.

Pour preuve, 4.394 contrôles sur place ont été réalisés, ce qui représente 20.004 prêts contrôlés et 31.958, visites sur place ont eu lieu, soit 42.003 prêts.

L'absence de contrôles et de visites sur place résultait de choix nationaux et ne saurait être imputée au CNASEA. Il est donc nécessaire de rappeler que la mobilisation du CNASEA dans cette opération a permis de limiter la correction financière infligée par la Commission européenne à 7,23 M€ alors que les risques de correction financière étaient estimés initialement entre 37 M€ et 183 M€ (sanction prévisible de 20 % ou de 100 % de la dépense européenne).

Il est paradoxal que la Cour critique l'absence passée de contrôles en relevant ensuite le coût lié à la mobilisation des personnes chargées de réaliser ces mêmes contrôles. D'autant que l'affirmation selon laquelle les « 71 postes de contrôleurs n'auraient pas été nécessaires si les contrôles normaux de la dépense publique avaient été assumés par les services de l'Etat » ne paraît pas exacte : le nombre de contrôles et visites sur place réalisés lors de la campagne de rattrapage correspond à ce qui aurait dû être programmé si ces mêmes contrôles avaient eu lieu en temps et en heure. Par ailleurs, le CNASEA a démontré à plusieurs reprises sa capacité à préserver les intérêts de l'Etat et à limiter les dépenses publiques, en ayant un coût moyen très économe constaté d'une VSP de 90 € et de 250 € pour un CSP.

Concernant l'audit des banques par le CNASEA (dont l'avancement est jugé insatisfaisant par la Cour), leur réalisation répond à un souci de protection des intérêts financiers de l'Etat et de l'Union européenne. Ainsi, la certification du solde des factures des banques ne sera réalisée par le CNASEA qu'à l'issue des phases contradictoires des différentes campagnes d'audit. Ce solde, qui représente près de 146,5 millions d'Euros, ne sera donc libéré qu'à l'issue de la certification et sera corrigé en fonction des résultats des audits. En outre, le retard pris dans la mise en œuvre des audits des banques ne saurait en aucun cas être attribué au CNASEA qui a, pour ce qui le concerne, tout mis en œuvre pour les réaliser. Les audits se déroulent aujourd'hui à un rythme élevé pour rattraper le retard accumulé en raison de l'obstruction menée par certaines banques. Comme déjà indiqué à la Cour, le CNASEA, de sa propre initiative, a suspendu les paiements des acomptes aux banques pendant tout le second semestre 2004 pour contraindre celles-ci à permettre le déroulement des audits.

3 - Perspectives 2007

Il faut souligner que, à partir de 2007, la gestion des prêts bonifiés sera modernisée. Elle se fera au moyen d'un système d'information unique, en cours de développement par le CNASEA et partagé entre tous les acteurs du dispositif (banques, CNASEA, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, DRAF et DDAF). La mise en œuvre de ce système d'information permettra d'automatiser une majorité des contrôles, de simplifier et de sécuriser la facturation tout en réduisant significativement les coûts de gestion (20 ETP). Ces nouvelles dispositions répondent ainsi pleinement aux observations formulées par la Cour.

Conclusion

Depuis plusieurs mois, le CNASEA fournit à la Cour de nombreux éléments démontrant que son action s'inscrit, de façon pérenne, dans l'amélioration et la sécurisation des prêts bonifiés. Il est donc regrettable de retrouver, dans ce rapport, des observations auxquelles il a déjà été répondu à de nombreuses reprises.

Le CNASEA exerce une action d'organisme payeur très encadrée et contrôlée. Cela est reconnu par le plus grand nombre. Par exemple, les recommandations des corps de contrôle externes se traduisent systématiquement par un plan d'action destiné à les prendre en compte.

En conclusion, le CNASEA rappelle qu'il est avant tout opérateur de politiques publiques. Ainsi, il ne définit pas les principes généraux relevant de l'autorité politique. Son action consiste à mettre en œuvre des procédures complexes qu'il contribue, depuis plusieurs années, à améliorer par le professionnalisme de ses équipes et sa force de proposition.
