

Les aides nationales payées par l'OFIVAL et l'ONILAIT

PRESENTATION

L'Office national interprofessionnel du lait et des produits laitiers (ONILAIT) et l'Office national interprofessionnel des viandes, de l'élevage et de l'aviculture (OFIVAL), établissements publics de l'Etat chargés notamment de payer les aides communautaires (3129 M€ en 2005) et nationales (334 M€) en faveur de l'élevage laitier, pour le premier, et non laitier, pour le second, ont fusionné en 2006 pour former un Office national interprofessionnel de l'élevage et de ses productions (« Office de l'élevage ») qui reprend l'ensemble de leurs compétences et moyens.

Les observations consacrées à ces deux offices agricoles dans les précédents rapports annuels (2000 et 2001) portaient surtout sur la gestion des aides européennes. A l'issue de ses récents contrôles sur l'ONILAIT et l'OFIVAL, la Cour estime nécessaire d'attirer également l'attention sur les aides nationales à l'élevage.

Ces dernières, sont en effet attribuées en complément de la politique agricole commune (PAC) dans le cadre de dispositifs foisonnants et complexes.

Les aides nationales financées par le budget de l'Etat et distribuées par l'OFIVAL et l'ONILAIT se partageaient presque à égalité en 2005 entre un complément national à la prime communautaire au maintien des troupeaux de vaches allaitantes (PMTVA) et des aides multiples dont le montant a pu quadrupler d'une année à l'autre en raison des crises d'origine sanitaire, climatique ou économique qui ont affecté les filières de l'élevage au cours de ces dernières années. Ces aides, hors prime à la vache allaitante, ont ainsi atteint 657 M€ en 2001.

I - La cohérence et l'efficacité des dispositifs

A - Des aides multiples de montant modeste

L'OFIVAL et l'ONILAIT distribuent leurs aides à travers près de 50 dispositifs permanents auxquels s'ajoutent les aides d'urgence temporaires. Chacun de ces dispositifs est en général propre à une filière particulière (bovins lait, bovins viande, porcins, ovins...).

Ainsi, les aides payées en 2004³⁶ (176 M€) ont été principalement consacrées à l'amélioration de la qualité des produits (environ 19 M€), la couverture de dommages exceptionnels (32 M€), le développement agricole (9 M€), l'investissement dans les bâtiments d'élevage (5 M€) et les entreprises de l'aval des filières (8 M€), la cessation d'activité laitière (22 M€), la promotion des produits (13 M€), l'aménagement du territoire (4 M€ pour les zones de montagne). En outre, 30 M€ ont été dépensés dans le cadre des contrats de plan Etat Régions (CPER) qui visent surtout le développement agricole, l'investissement dans les bâtiments et l'amélioration de la qualité des produits et pratiques.

Ces regroupements par objectif sont en fait relativement incertains car nombre de ces dispositifs ont plusieurs objectifs et plusieurs dispositifs peuvent viser le même objectif : l'aide à l'amélioration de la qualité du porc en zone de montagne vise aussi bien la qualité des produits que l'aménagement du territoire ; en 2004, douze aides visaient l'aménagement, la construction ou la mise aux normes des bâtiments d'élevage.

B - Des aides mal coordonnées avec celles des autres organismes publics

Les aides nationales versées par les deux offices se conjuguent presque systématiquement avec celles versées par le Centre national pour l'amélioration des structures des exploitations agricoles (CNASEA), par les fonds nationaux pour le développement agricole ou pour la garantie des calamités agricoles ainsi que par les interprofessions.

36) L'année 2004 est plus représentative que 2005 de la répartition des aides nationales car, en 2005, il n'y a quasiment pas eu d'aides d'urgence et il y a eu une concentration exceptionnelle des aides sur la cessation d'activité laitière.

Leurs objectifs recourent ainsi ceux des aides au développement rural versées par le CNASEA en général avec un cofinancement communautaire dans le cadre du programme de développement rural national adopté par la France. Les aides de l'OFIVAL sont presque systématiquement majorées lorsque l'exploitant est un jeune agriculteur ou a signé un contrat territorial d'exploitation (CTE) parallèlement aux dotations versées dans les deux cas par le CNASEA. De même, les investissements dans les bâtiments d'élevage bénéficient à la fois de subventions des offices et de prêts bonifiés gérés par le CNASEA.

L'OFIVAL subventionne les investissements d'entreprises qui reçoivent aussi la prime d'orientation agricole (POA) payée par le CNASEA dans des conditions comparables. Il attribue, comme l'ONILAIT, des aides à l'élevage qui se conjuguent avec les concours du fonds national de développement agricole. Il a mis en œuvre au cours des dernières années de nombreuses mesures d'urgence (indemnisation de pertes, incitations à la cessation d'activité...) en réponse aux crises sanitaires (encéphalite spongiforme bovine...), climatique (sécheresse...), ou purement économiques (surproduction porcine...). Ces mesures s'ajoutent généralement à des aides fiscales et sociales, à des indemnités du fonds de garantie des calamités agricoles ou encore à des bonifications de prêts sans que la cohérence d'ensemble apparaisse clairement.

A la suite de la sécheresse de 2003, l'OFIVAL a ainsi versé des aides aux agriculteurs des départements concernés dont le calcul ne tient pas compte des autres mesures prises en leur faveur (allègements de charges, « prêts calamités », reports d'impôts et de cotisations sociales, indemnités du fond de garantie des calamités agricoles).

Les problèmes de cohérence concernent enfin le soutien aux campagnes de promotion des produits qui se conjugue avec celui des interprofessions spécialisées par filière et financées par des « cotisations volontaires obligatoires »³⁷.

Les contrats de plan Etat-région auraient pu permettre une coordination entre l'Etat et les offices, d'un côté, et les régions, de l'autre. En fait, les régions ont été peu associées à la définition des actions retenues par les offices. Des conférences régionales annuelles rassemblent certes les représentants de l'Etat, des offices et des conseils régionaux mais leurs comptes rendus montrent que les régions fournissent très peu d'information sur leurs interventions agricoles, pourtant de plus en plus importantes. Elles ne prennent quasiment pas d'engagement vis-à-vis de l'Etat ou des offices dans les contrats de plan et leurs conventions d'exécution.

37) Voir insertion « Les cotisations volontaires obligatoires prélevées par les interprofessions agricoles ».

Des procédures lourdes de coordination seraient certes peu pertinentes alors qu'il s'agit de distribuer moins de 100 000 € par an dans certaines régions et pour certaines filières, mais c'est l'intérêt même de l'inscription de ces interventions dans la procédure des CPER qui peut dès lors être mis en question.

L'exemple de la Bretagne, première région d'élevage de France, met en évidence un obstacle majeur à une coordination efficace. Les mesures incluses dans les CPER sont structurées par filière comme les aides et les instances de direction et de concertation des offices. Or les élus bretons ont préféré des approches transversales mettant notamment en avant les questions environnementales, ce qui les a conduit à signer en 2002 avec l'Etat un « plan Bretagne » portant sur des actions transversales qui se superposent aux actions par filière des CPER.

Le nouveau plan national pour les bâtiments d'élevage mis en œuvre à partir de 2005 amorce une évolution positive en regroupant deux aides de l'OFIVAL et une aide du CNASEA pour constituer une aide cofinancée par l'Union européenne. Ce plan prévoit aussi que, sur la base du volontariat, les collectivités locales peuvent faire gérer leurs aides à ces bâtiments d'élevage par les services déconcentrés du ministère chargé de l'agriculture. La remise à plat des aides nationales devrait cependant être beaucoup plus ambitieuse.

Ces aides multiples visant les mêmes objectifs et payées par des organismes différents concernent souvent les mêmes bénéficiaires. Or il n'existe pas de fichier recensant les aides nationales par bénéficiaire. En conséquence, rien n'exclut que leur cumul dépasse les maxima fixés par la réglementation européenne, voire le montant des dépenses éligibles.

Le ministère chargé de l'agriculture a annoncé la construction d'une base de données recensant les aides relevant du règlement communautaire sur les aides « de minimis ». Celui-ci permet d'attribuer des aides sans autorisation préalable de la Commission européenne et selon des modalités relativement souples à condition qu'elles ne dépassent pas des plafonds fixés par bénéficiaire et par Etat. Ce recensement est donc indispensable pour bénéficier des avantages de ce règlement. Cependant, seule une faible part des aides nationales en relève et sera couverte par cette base de données, alors que toutes les aides devraient être recensées.

C - Des aides dont l'efficacité n'est pas évaluée

Les aides versées par les deux offices n'ont quasiment jamais été évaluées et la multiplicité des dispositifs visant les mêmes objectifs est d'ailleurs un obstacle majeur à une telle évaluation.

Seule l'aide à la diffusion de la charte des bonnes pratiques de l'élevage, une des principales actions financées à travers le volet laitier des CPER, a fait l'objet d'une évaluation dont les conclusions sont très mitigées. Certaines caractéristiques de l'ensemble des CPER dans le secteur de l'élevage laissent planer des doutes sur l'efficacité des dispositifs : caractère souvent rétroactif des subventions ; inertie des programmes reconduits de CPER en CPER...

La Cour n'a obtenu aucune analyse justifiant les aides d'urgence aux producteurs de bovins versées en 2001 et 2002 à l'exception d'une enquête réalisée par les directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) sur la situation financière des éleveurs qui tendait à relativiser leurs difficultés et d'un compte rendu des négociations menées avec les syndicats d'exploitants agricoles.

Les années 1998 à 2005 ont été marquées par une série de mesures d'urgence en faveur de la filière porcine dont la rationalité et la cohérence n'apparaissent pas et qui n'ont jamais fait l'objet d'une réelle évaluation. L'OFIVAL a réalisé plusieurs études intéressantes sur la filière porcine au cours de ces dernières années mais aucune ne cherche à mesurer l'efficacité des aides nationales. La fréquence des crises de surproduction porcine fait pourtant de ce secteur un champ intéressant d'analyse, voire d'expérimentation, des instruments de couverture des risques qui seront de plus en plus nécessaires dans l'ensemble de l'agriculture après les dernières réformes de la PAC.

Seule une décision de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE), souhaitée par le ministère, permettrait de trancher le débat.

II - Les fondements juridiques des aides

A - Des progrès perfectibles dans l'application de la réglementation

1 - Les règles européennes

La Cour a critiqué dans ses précédents rapports publics l'absence de notification des aides nationales à la Commission européenne au titre de la réglementation des aides d'Etat. A la suite de ces publications et

conformément à l'engagement pris par le ministre chargé de l'économie et des finances en réponse au rapport public de 2001, les aides nationales à l'élevage ont généralement été notifiées et autorisées.

Cependant, certaines aides, assez rares il est vrai, n'ont pas fait l'objet de notification et, surtout, les mesures d'urgence ont souvent été mises en œuvre avant que la Commission ne les autorise. La France s'est alors exposée à se trouver en infraction en cas de refus de la Commission, ce qui est arrivé par exemple pour une aide à l'abattage de porcelets.

Dans certains cas, les conditions posées par la Commission en application de la réglementation européenne ne sont pas respectées en pratique. Ainsi, l'aide limitée à la mise aux normes sanitaires des bâtiments existants pour veaux de boucherie (2,9 M€ en 2004) est également attribuée pour des constructions neuves et agrandissements qui ne devraient pas en bénéficier.

2 - L'aide à la cessation d'activité laitière

L'ONILAIT recouvre un « prélèvement supplémentaire » sur les producteurs de lait qui dépassent leur quota individuel (28 M€ pour la campagne 2003/2004) et finance, avec son produit, les aides à la cessation d'activités laitières (ACAL) des années suivantes. Or le règlement européen de 1992 n'autorise ce prélèvement que si le quota national est dépassé, ce qui est très rare. Une lecture discutable de ce règlement a toutefois conduit le ministère chargé de l'agriculture à considérer que ce prélèvement supplémentaire est dû et affectable à l'ACAL même si le quota national est respecté.

Cette interprétation est devenue impossible à soutenir avec l'adoption, le 29 septembre 2003, d'un nouveau règlement qui impose le remboursement du prélèvement supplémentaire aux agriculteurs si le quota national est respecté. Faute d'un tel remboursement, ce prélèvement devient alors un impôt national non autorisé par le Parlement qui finance, de plus, une aide non notifiée à la Commission.

L'ONILAIT a néanmoins financé l'ACAL en 2005 avec le produit des prélèvements supplémentaires des campagnes précédentes. Le ministère chargé de l'agriculture a fini par reconnaître le caractère irrégulier de ce prélèvement qui a été légalisé sous forme d'un impôt national, plus de deux ans après l'adoption du règlement, par un amendement au projet de loi de finances rectificative pour 2005.

3 - Les règles nationales

D'après l'article L621-3 du code rural, les offices ont pour mission d'appliquer les mesures communautaires, d'améliorer la connaissance et le fonctionnement des marchés et de renforcer l'efficacité économique des filières. Ce dernier objectif est interprété très largement pour justifier le paiement de certaines aides, par exemple des indemnités couvrant a posteriori les pertes subies par les agriculteurs à cause de problèmes sanitaires ou climatiques et relevant plus de la solidarité que de l'efficacité. L'OFIVAL a ainsi versé près de 200 M€ d'aides aux éleveurs de bovins après la crise de l'ESB de 2001.

Les aides nationales n'ont pendant longtemps reposé que sur cet article du code rural et de simples décisions des ministres ou des directeurs des offices, ce que la Cour a critiqué. Elles font désormais l'objet de circulaires généralement assez précises du ministère chargé de l'agriculture. Les circulaires relatives aux aides d'urgence sont toutefois peu précises et laissent parfois une grande marge d'appréciation aux services déconcentrés de l'Etat et aux commissions départementales d'orientation agricole (CDOA). Ce fut le cas pour les aides directes attribuées après la crise de l'ESB, notamment sous la forme d'un « appui financier direct au cas par cas » (10 M€) laissé à l'appréciation des DDAF sur avis des CDOA et sur la base d'orientations très générales auxquelles la circulaire permettait même de déroger dans 10 % des cas.

Le ministère chargé des finances souhaite encadrer les aides nationales par des dispositions réglementaires, comme la Cour l'a recommandé, mais n'a pas pu parvenir à un accord sur ce point avec celui de l'agriculture, ce qui est regrettable.

B - Les dérives condamnables des lettres interministérielles

Les ministres chargés de l'agriculture et du budget adressent souvent aux directeurs des offices et autres établissements publics agricoles des lettres interministérielles (LIM) dans lesquelles ils les autorisent à prendre des mesures dont la régularité est contestable. Ces lettres « d'autorisation » constituent en fait des instructions peu compatibles avec la personnalité morale et l'autonomie dont jouissent en principe ces établissements publics. Elles évitent à leurs directeurs toute sanction de la Cour de discipline budgétaire et financière car l'article L313-9 du code des juridictions financières précise que ne sont passibles d'aucune sanction les justiciables de la Cour « qui peuvent exciper d'un ordre écrit de leur supérieur hiérarchique... ou donné personnellement par le ministre compétent dès lors que ces autorités ont été dûment informés sur l'affaire ».

Les contrôles de la Cour ont ainsi établi que les directeurs de l'OFIVAL et de l'ONILAIT ont reçu respectivement 55 LIM de 1999 à 2004 pour le premier et 26 de 1997 à 2003 pour le second. La nature de ces lettres et celle des irrégularités ainsi couvertes sont très diverses. Certaines invitent les directeurs à prendre des mesures contraires à la réglementation relative aux aides communautaires ou à mettre en œuvre des aides nationales non notifiées à la Commission européenne ou notifiées mais pas encore autorisées.

D'autres, ou parfois les mêmes, ont pour objet d'opérer des virements entre les crédits d'intervention nationale des offices ou d'augmenter certains crédits en l'attente d'une modification formelle du budget de l'organisme. Le décret du 8 avril 2002 portant règlement comptable et financier des offices agricoles prévoit, en cas d'urgence, que les ministres peuvent autoriser des virements de crédits ou notifier aux offices une dotation complémentaire. En fait, l'urgence n'est pas toujours clairement établie et les dépenses nouvelles ne donnent généralement pas lieu à une dotation complémentaire mais à un prélèvement sur les fonds propres des offices.

Au lieu d'accorder dans l'urgence des aides parfois peu justifiées, il serait préférable de mettre en place un ou plusieurs dispositifs permanents de couverture des agriculteurs contre les risques auxquels ils sont exposés. La réforme de la PAC, en les soumettant davantage aux fluctuations des prix de marché, rend de tels dispositifs encore plus utiles. La France en a fait une priorité dans son mémorandum de mars 2006 aux ministres européens de l'agriculture et des adaptations des règles communautaires ont été obtenues. La loi d'orientation agricole de 2006 comporte aussi des dispositions allant dans ce sens. Ces réformes devraient contribuer à réduire le besoin de recourir aux LIM.

Par ailleurs, celles-ci concernent la mise en place non seulement de dispositifs généraux mais aussi de mesures individuelles. Par une convention signée en février 2002, l'OFIVAL a ainsi accordé une aide à l'investissement de 0,76 M€ à une entreprise industrielle du secteur de la volaille. Les investissements prévus dans la convention étaient toutefois inférieurs de 28 % à ceux qui avaient été présentés à la commission administrative chargée de donner un avis sur le dossier. En juillet 2003, le directeur de l'office a écrit au ministre de l'agriculture pour l'informer que les investissements prévus ne pourraient pas être réalisés mais que le versement de l'intégralité de la subvention, qu'il reconnaissait irrégulier, lui paraissait néanmoins nécessaire au vu des difficultés financières supposées de l'entreprise et de son poids dans la filière.

En décembre 2003, la direction du budget a vivement déconseillé au ministre du budget de signer la LIM proposée dans ce sens par son collègue de l'agriculture en mettant en avant l'irrégularité d'une telle subvention et les critiques de la Cour des comptes sur la procédure des LIM. Les ministres ont cependant demandé au directeur de l'office de payer cette aide par LIM du 18 février 2004. Considérant qu'il n'était pas couvert par cette lettre et qu'il encourait un risque pénal, le contrôleur d'Etat a refusé de viser l'avenant à la convention. Le ministre chargé du budget a autorisé le 8 juin 2004 le directeur de l'office à passer outre ce refus de visa et la subvention a été aussitôt payée.

Le versement de cette aide est d'autant plus contestable que l'analyse des difficultés financières de cette entreprise invoquées en juillet 2003 par le directeur de l'office était insuffisante. La société concernée est en effet la filiale d'une autre société à laquelle elle vend la moitié de sa production « au prix de revient ». Seuls les comptes consolidés du groupe permettaient d'apprécier les difficultés financières invoquées pour justifier l'aide mais l'office ne les a jamais obtenus.

La Cour ne peut que condamner à nouveau de telles pratiques et souhaiter leur suppression ou, au moins, leur encadrement plus strict. Elle rappelle que, dans une lettre du 7 juin 2004 au Premier président, les ministres chargés de l'économie et du budget ont écrit qu'ils partageaient l'analyse de la Cour sur les lettres interministérielles et que leurs services s'attacheraient à ce que les aides à l'agriculture soient attribuées et gérées dans le meilleur respect possible des règles en vigueur.

III - L'instruction et le paiement des aides

A - Le rôle discutabile des « maîtres d'œuvre »

Les aides à l'élevage ne sont, en général, pas versées directement à leurs destinataires. Elles transitent par des « maîtres d'œuvre » qui, après avoir instruit les dossiers, les reversent aux bénéficiaires, agriculteurs ou prestataires de services parfois par l'intermédiaire de « maîtres d'œuvre secondaires ». Tous ces intervenants sont rémunérés et choisis sans mise en concurrence. Des prestations identiques aux agriculteurs sont facturées à des prix très différents d'un département à l'autre, les écarts allant par exemple de un à cinq pour les analyses de laboratoire et de un à dix pour les actions de formation et d'animation.

Ces maîtres d'œuvre, agréés par les préfets dans des conditions peu contraignantes, sont des associations ou des GIE formés principalement par les syndicats d'exploitants agricoles, les chambres d'agriculture et les interprofessions concernées, c'est-à-dire par des organismes représentant les agriculteurs bénéficiaires des aides.

Les offices n'ont pas les moyens de suivre systématiquement les activités et la situation financière de ces « maîtres d'œuvre » qui n'ont jamais fait l'objet d'inspections ou d'audits à la seule exception des GIE intervenant dans la gestion du volet des CPER consacré à la filière bovine, audit commandé en 2003 par l'ONILAIT à un cabinet de consultants.

Cet audit a révélé que ces « maîtres d'œuvre » disposent d'une trésorerie abondante générant des produits financiers substantiels alors qu'ils reversent les aides aux bénéficiaires finals avec des délais anormalement longs et souvent bien supérieurs à ceux imposés par les conventions passées avec les offices. Les coûts de gestion des seuls GIE sont de l'ordre de 6 % des budgets qu'ils gèrent mais cela ne correspond qu'à une partie du coût de fonctionnement de l'ensemble des intervenants qui n'est pas connu.

Le contrôle par les offices de la régularité des aides distribuées par ces maîtres d'œuvre est très inégal d'un dispositif à l'autre et ne permet pas toujours de s'assurer du respect des réglementations. Les comptes-rendus des actions entreprises sont souvent très vagues. Les enquêtes de la Cour ont mis en évidence des anomalies : absence de visa des services de l'Etat ou d'attestation du commissaires aux comptes ; inéligibilité du bénéficiaire ; utilisation d'une procédure à la place d'une autre...

La distribution des aides au transport de fourrage décidées à la suite de la sécheresse de 2003 a été en partie confiée, dans un des principaux départements touchés, à une association professionnelle qui a reçu 2 M€ de l'OFIVAL. La subvention versée par tonne de fourrage a été doublée sans la moindre réaction de l'office. Les explications données à la Cour ne permettent pas d'exclure que l'association ait reçu une aide nettement supérieure aux pertes des agriculteurs.

L'OFIVAL n'effectue jamais de contrôles sur place de la régularité des aides distribuées chez ses maîtres d'œuvre et leurs sous-traitants. L'ONILAIT en engage sur les seuls maîtres d'œuvre principaux des CPER. Les agriculteurs bénéficiaires d'aides à l'investissement font l'objet de contrôles sur place par les services de l'Etat. Pour les autres dispositifs, les contrôles dans les exploitations sont rares ou exercés dans des conditions discutables.

Ainsi, les aides à la qualité du porc de montagne donnent lieu à des audits des exploitations par un organisme mandaté par le maître d'œuvre. Ils portent sur le respect des normes de qualité qui conditionnent l'aide. Alors que celles-ci ne sont guère plus contraignantes que les obligations réglementaires, ces audits font état de taux élevés de non-conformité mais les sanctions, laissées à l'appréciation du maître d'œuvre, sont rares.

Plutôt que d'alourdir les contrôles exercés par le nouvel Office de l'élevage sur ces maîtres d'œuvre dont on voit mal la raison d'être, il serait préférable que l'office cesse de recourir à eux et règle directement les aides qu'il est chargé de payer aux bénéficiaires. Il est en effet souhaitable de revoir l'existence même de ces maîtres d'œuvre dans le cadre d'une réflexion plus générale sur l'ensemble des réseaux qui gèrent des aides aux agriculteurs et leur apportent des conseils.

L'Office de l'élevage et le ministère chargé de l'agriculture ont récemment annoncé une telle réorganisation qui est d'autant plus urgente que la récente diminution des crédits de l'Etat tend à fragiliser ces organismes. La Cour a déjà appelé à une telle réforme dans une communication au Parlement en 2003 à propos des associations départementales d'aménagement des structures des exploitations agricoles (ADASEA)³⁸.

B - Un contrôle interne insuffisant des services de l'Etat et des offices

Certaines aides demeurent instruites par les services déconcentrés du ministère chargé de l'agriculture. Le pouvoir de décision et d'engagement des crédits appartient en général au directeur de l'office mais ce n'est pas toujours le cas. Dans le cadre du nouveau plan pour les bâtiments d'élevage, la décision est prise par le préfet qui engage ainsi les crédits de l'office sans en avoir la compétence.

Ces aides sont payées par les offices aux bénéficiaires sur la base de dossiers transmis par ces services. Ces dossiers ne comprennent généralement qu'une liste de bénéficiaires indiquant le montant de l'aide et les données nécessaires aux virements bancaires, accompagnée de certificats de ces services attestant que les pièces requises ont bien été reçues, examinées et conservées. Il est très rare que les offices fassent remonter ces pièces et la régularité des aides repose donc sur la qualité des seuls contrôles exercés par les services de l'Etat.

38) Sénat – Annexe au rapport d'information n° 276 – 8 juillet 2004 : « Pour une évolution des missions du CNASEA »

Les dossiers d'instruction examinés montrent que cette qualité est inégale. Pour ce qui concerne par exemple les aides directes versées aux éleveurs de bovins à la suite de la crise de l'ESB de 2000-2001, les pièces contenues dans les dossiers ne permettaient en aucun cas de vérifier l'éligibilité des bénéficiaires et le calcul de la subvention, alors même que les conditions posées par les circulaires étaient particulièrement souples.

La Cour n'a eu connaissance d'aucun rapport d'audit interne ou d'inspection des services déconcentrés du ministère chargé de l'agriculture concernant les aides nationales payées par l'OFIVAL et l'ONILAIT. Les services d'audit interne des deux offices n'ont jamais examiné les aides nationales.

La complexité du dispositif, la multiplicité des intervenants et la faiblesse des contrôles facilitent l'attribution d'aides irrégulières. Dans le cas d'une aide aux investissements d'un centre de regroupement d'animaux versée en 2005, l'entreprise avait fait l'objet de constats d'infraction de la part des services sanitaires et la subvention (49 000 €) aurait dû être réduite. La commission administrative chargée d'examiner le dossier a toutefois accepté de la maintenir à condition qu'aucune nouvelle infraction ne soit constatée à la fin des travaux. L'office a versé l'aide intégrale alors que cette condition n'était pas remplie, de nouvelles infractions ayant été constatées.

De telles entorses sont d'autant plus critiquables que le dispositif repose sur une lettre interministérielle. Les dossiers relatifs au dispositif « fièvre aphteuse » géré par l'ONILAIT sur la base d'une telle lettre, montrent que l'office s'est plusieurs fois écarté des conditions d'attribution avec l'accord de la commission administrative. Dans un cas, la commission s'est opposée au versement de l'aide mais l'office a contourné cette opposition en utilisant un autre dispositif en 2003 pour verser 93 000 € à l'exploitation en question.

————— **CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS** —————

- Les éleveurs reçoivent de multiples aides nationales visant souvent les mêmes objectifs qui sont payées par les offices agricoles et d'autres organismes publics.

Il est hautement souhaitable de procéder à l'évaluation de l'efficacité et à la mise en cohérence de l'ensemble de ces dispositifs. Cette réflexion devrait s'étendre aux relations entre l'Etat et les collectivités territoriales en ce domaine. A plus court terme, des instruments de recensement des aides par bénéficiaire sont nécessaires.

- Les aides nationales de l'OFIVAL et de l'ONILAIT sont souvent distribuées par des maîtres d'œuvre constitués par les organisations professionnelles.

Le principe même de leur intervention devrait être réexaminé dans le cadre d'une réflexion plus générale sur l'ensemble des réseaux qui instruisent et payent des aides nationales. Dans l'immédiat, le contrôle de ces maîtres d'œuvre devrait être nettement renforcé.

- L'instruction des dossiers par les services de l'Etat et des offices n'est pas non plus exempte de critiques. A défaut de mettre fin à ce partage complexe et peu logique des tâches, l'encadrement réglementaire des dispositifs doit être resserré et les contrôles renforcés. Des audits systématiques des procédures mises en œuvre sont en particulier souhaitables.

- Comme le propose le ministère des finances, l'attribution et la gestion des aides nationales, notamment d'urgence, devraient être encadrées par des dispositions réglementaires qui permettraient de limiter strictement, comme le ministère de l'agriculture s'y était engagé en 2004, le recours aux lettres interministérielles qui autorisent les directeurs d'office à prendre des mesures souvent irrégulières en dégageant leur responsabilité devant la CDBF.

- La direction générale des politiques économique, européenne et internationale du ministère de l'agriculture a annoncé à la Cour, à l'issue du contrôle, qu'elle envisageait une réforme des aides nationales et de leur maîtrise d'œuvre. La Cour en prend acte et exprime le souhait que cette réforme intervienne rapidement et soit à la mesure des enjeux.

**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**

Nous partageons le constat dressé par la Cour selon lequel l'organisation et les procédures d'attribution des aides nationales dans le secteur de l'élevage nécessitent une réflexion globale et l'engagement d'une réforme visant à renforcer la sécurité juridique de ces aides, notamment en dotant l'Etat d'un outil de recensement de toutes les aides nationales versées par bénéficiaire.

De même, nous partageons l'analyse de la Cour sur l'intérêt à mettre en place des dispositifs permanents de couverture des exploitants agricoles contre les risques, notamment climatiques et sanitaires, mieux à même de répondre aux exigences d'efficience et d'efficacité de la dépense publique dans le secteur agricole, qui doit en tout état de cause faire l'objet d'une évaluation régulière tant au niveau de l'Etat que de ses établissements publics. La déclinaison au niveau des offices agricoles de la démarche de performance qui préside à la présentation du budget de l'Etat, et notamment à ceux du programme « valorisation des produits, orientation et au suivi régulation des marchés », a vocation à y contribuer.

De même, la mise en place d'un dispositif d'assurance-récolte à partir de 2005 pose les bases d'un système de couverture contre les risques climatiques qui participera à la recherche de modes de gestion plus efficaces des crises.

La Cour déplore le recours aux lettres interministérielles qui mettent en place des mesures d'aides nationales contraires à la réglementation communautaire ou non notifiées à la Commission européenne ou par anticipation sur l'autorisation de la Commission, et qui visent à éviter, en vertu de l'article L313-9 du code des juridictions financières, aux directeurs des offices d'être déférés devant la Cour de discipline budgétaire et financière.

Nous considérons comme nos prédécesseurs l'ont indiqué au Premier président dans une lettre du 7 juin 2004, que le recours aux lettres interministérielles en application de décisions du cabinet du Premier ministre résulte de l'absence d'un régime réglementaire national encadrant l'attribution et la gestion des aides nationales, en particulier les aides d'urgence. Nous souhaitons donc, comme la Cour, que les aides nationales soient encadrées par des dispositions réglementaires permettant de strictement limiter le recours aux lettres interministérielles.

Toutefois, dans l'attente de l'aboutissement de la réflexion sur une réforme des aides nationales et sur la mise en place de dispositifs permanents nationaux ou communautaires de gestion des crises, et conformément aux engagements pris dans la lettre du 7 juin 2004 et rappelés par la Cour dans son rapport, nos services s'attachent à demander systématiquement la mise en œuvre des aides nationales d'urgence dans le cadre de la réglementation communautaire (en vertu du règlement dit « de minimis » ou après une autorisation de la commission européenne pour les régimes dérogatoires aux aides d'Etat autorisées par des règlements communautaires) en vue de l'attribution et de la gestion de ces aides dans le respect des règles en vigueur.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE

A l'issue de son contrôle de l'OFIVAL et de l'ONILAIT, la Cour a, dans son insertion au rapport public, formulé un certain nombre d'observations sur lesquelles le ministère de l'agriculture et de la pêche souhaite apporter les éléments de réponse suivants.

I-A «La cohérence et l'efficacité des dispositifs - Des aides multiples de montant modeste »

La Cour note l'existence d'une multiplicité de dispositifs d'aides permanentes gérées par les offices. Elle semble regretter que nombre de ces dispositifs poursuivent plusieurs objectifs et que plusieurs dispositifs puissent viser le même objet.

La Cour illustre son propos par deux exemples, l'aide à la qualité des porcs en zone de montagne, pour le premier cas, les aides aux investissements dans les bâtiments, dans le second cas.

S'agissant de l'aide à la qualité en zone de montagne, l'objectif des pouvoirs publics était de maintenir un potentiel de production dans ces zones, marquées par un haut niveau du coût de production. La mise en place de cette aide spécifique permettait d'engager une politique d'amélioration de la qualité de cette production afin de lui permettre, à terme, de valoriser, au mieux, ces produits et compenser ainsi les coûts élevés de production. Il convient, en effet, de noter que le secteur porcin ne pouvait, contrairement au secteur bovin ou ovin, être éligible aux indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN) alors même que cette filière est soumise à des contraintes identiques, en zone de montagne.

S'agissant des aides aux investissements dans les bâtiments, si en 2004, douze aides visaient l'aménagement la construction ou la mise aux normes des bâtiments d'élevage, un effort de coordination et d'harmonisation a, depuis, été réalisé par la mise en place d'un dispositif et d'un guichet unique dans les départements pour l'instruction des demandes

d'aide, à travers la mise en place d'un plan de modernisation des bâtiments d'élevage. Par ailleurs, le versement des aides a été confié à un seul organisme payeur : le CNASEA.

I-B « La cohérence et l'efficacité des dispositifs - Des aides mal coordonnées avec celles des autres organismes publics »

Constatant la diversité des outils d'intervention mis en œuvre par les offices et par d'autres établissements (CNASEA), voire directement par le ministère et ses services, la Cour en déduit que ces dispositifs seraient redondants et insuffisamment cohérents. Le ministère de l'agriculture ne conteste pas l'intérêt qui s'attache à simplifier les dispositifs de soutien, simplification qui passe notamment par la réduction du nombre de ces procédures. Toutefois, il doit être rappelé que la diversité des moyens d'intervention reflète également la diversité des situations et les particularités des filières et des exploitations agricoles. Si la France est l'une des premières agricultures européennes, c'est aussi l'une des plus diversifiées. Par ailleurs, la superposition de dispositifs cités par la Cour, ainsi que la coexistence d'indemnités au titre des calamités agricoles et d'aides spécifiques, répond à une demande, légitime, de compléter des dispositifs de portée générale, ne prenant pas en compte les caractéristiques de certaines filières, par des interventions particulières, motivées généralement par des difficultés propres, auxquelles le dispositif de portée générale ne répond qu'imparfaitement. Cette situation reflète ainsi une volonté de cibler les différentes interventions publiques autour de priorités communes, fortes et convergentes et non une mauvaise coordination ou des problèmes de cohérence, comme l'analyse la Cour.

La Cour estime que les Régions sont peu associées à la définition des actions retenues par les offices, et le déplore. Il convient ici de rappeler qu'il est dans la nature même des contrats de plan Etat Région d'être la résultante d'une négociation entre les deux parties, laquelle s'engage sur la base de propositions d'interventions établies par chacune, au regard des priorités qu'elle juge utile de retenir. S'agissant de l'Etat, sa contribution est bien le fruit d'une réflexion qui lui est propre, au croisement des orientations nationales définies par les offices et le ministère de l'agriculture et de la pêche, et des priorités identifiées par les préfets de région. Ce n'est qu'au cours de la négociation que peuvent être prises en considération les priorités régionales.

Le ministère de l'agriculture et de la pêche ne partage pas l'analyse de la Cour selon laquelle l'inscription des interventions des offices au sein des CPER pourrait être remise en question. Si les sommes consacrées dans certaines régions sont en effet limitées, au regard des montants consacrés au plan national à certaines politiques, elles peuvent néanmoins être déterminantes, notamment lorsqu'elles bénéficient à des filières faiblement structurées, et par l'effet de levier qu'elles entraînent.

I-C « La cohérence et l'efficacité des dispositifs - Des aides dont l'efficacité n'est pas évaluée »

La Cour estime que la reconduction de certaines actions de CPER en CPER traduirait une « inertie », contribuant à « laisser planer le doute sur l'efficacité des dispositifs ». Les actions inscrites aux contrats de plan Etat région ont, par nature, vocation à avoir un effet structurant de moyen terme sur l'économie des filières agricoles concernées. Le fait qu'elles soient fréquemment reconduites s'explique, du point de vue du ministère, non pas par une inertie déplorable, mais par l'intérêt qui s'attache à ce que ces mesures soient poursuivies pour en obtenir pleinement les effets. Par exemple, ce n'est pas en raison de leur insuffisante efficacité que les actions de recherche expérimentation sont reconduites, mais parce que leurs résultats nécessitent des efforts de longue haleine. S'agissant par ailleurs de l'appui à la diffusion de la charte des bonnes pratiques d'élevage, dont la Cour relève que son évaluation a fait l'objet de « conclusions très mitigées », il est prévu que cette aide se termine fin 2009, au terme de la troisième année des prochains contrats de projet Etat région, après adaptation de cet outil au nouveau cadre issu de la mise en œuvre du « paquet hygiène ».

S'agissant des crises porcines des années 1998 à 2000 et des années 2002 à 2003, elles se sont caractérisées par leurs durées et leurs ampleurs. Les actions de soutien mises en place sur le plan national sont venues compléter les mesures décidées au niveau communautaire dans le cadre de l'organisation commune de marché, à savoir des mesures de stockage privé et de restitutions aux exportations.

Les interventions publiques ont eu pour objectif d'aider le secteur à traiter les conséquences économiques et sociales de la crise (dispositifs de désendettement des éleveurs, prise en charge des cotisations sociales...). Elles ont ainsi permis d'éviter la multiplication de faillites des éleveurs les plus fragiles et donc les plus sensibles à la conjoncture fortement dégradée.

II-A-1 « Les fondements juridiques des aides - Des progrès perfectibles dans l'application de la réglementation – Les règles européennes »

La Cour rappelle l'obligation de notification des aides nationales à la Commission européenne.

Depuis la mise en œuvre des lignes directrices du 1^{er} février 2000, le ministère de l'agriculture et de la pêche et les contrôleurs d'Etat auprès des offices veillent avec beaucoup d'attention au rattachement de toute aide à un régime valide au regard du droit communautaire, soit dans le cadre d'une notification, soit dans le cadre d'une décision d'exemption.

II-A-2 « Les fondements juridiques des aides - Des progrès perfectibles dans l'application de la réglementation – L'aide à la cessation d'activité laitière »

En matière d'aide à la cessation d'activité laitière, la Cour formule des critiques qui semblent devoir être fortement nuancées.

Selon le ministère de l'agriculture et de la pêche, avant l'entrée en vigueur du règlement (CE) n°1788/2003, les prélèvements effectués auprès des producteurs laitiers par l'ONILAIT étaient parfaitement conformes au droit communautaire.

Le règlement (CEE) n°3950/1992 (article 2), alors applicable, indiquait en effet que « le prélèvement est dû sur toutes les quantités de lait ou d'équivalent-lait commercialisées pendant la période de douze mois en question et qui dépassent l'une ou l'autre des quantités visées à l'article 3. ». L'article 3 mentionnait deux quantités : les quantités de référence individuelles et la quantité globale de l'État membre.

En décidant de procéder au prélèvement en cas de dépassement par les producteurs laitiers de leurs quantités de référence individuelles, la France a donc pleinement respecté ce règlement.

Les prélèvements mis en œuvre par l'ONILAIT auprès des producteurs qui dépassent leur quantité de référence individuelle ont contribué à la maîtrise de la production laitière en permettant d'éviter la saturation des marchés des produits laitiers ainsi que le dépassement de la quantité globale nationale qui aurait entraîné un reversement au budget communautaire au détriment du secteur laitier français.

Ils ont également permis un meilleur soutien du prix du lait payé aux producteurs et ont ainsi garanti le maintien d'un nombre plus important d'exploitations viables sur l'ensemble du territoire, notamment en zone de montagne.

Ces prélèvements ont enfin contribué à la restructuration de la production laitière, puisque les fonds récoltés ont été utilisés pour financer l'aide à la cession d'activité laitière.

Compte tenu de ces enjeux, l'ONILAIT a continué, au cours de la campagne 2004-2005, d'effectuer des prélèvements auprès des producteurs laitiers qui dépassaient leur quantité de référence individuelle.

Afin d'éviter d'éventuelles contestations liées à l'absence d'une base réglementaire explicite et sans ambiguïté tirée du règlement (CE) n°1788/2003 précité, la loi de finances rectificative pour 2005 (article 24), a précisé que les prélèvements recouvrés au cours de la campagne 2004-2005, ainsi que l'affectation de leur produit au financement de l'aide à la cessation d'activité laitière (ACAL) étaient réputés réguliers. L'adoption de ce texte empêche également que les prélèvements effectués par l'ONILAIT en 2005 puissent être considérés, au sens du droit pénal, comme un détournement de fonds.

II-A-3 « Les fondements juridiques des aides - Des progrès perfectibles dans l'application de la réglementation – Les règles nationales »

La Cour estime que les circulaires relatives aux aides d'urgence laisseraient une grande marge d'appréciation aux services déconcentrés de l'Etat, et suggère sans néanmoins le justifier, que cette marge serait

excessive. Le ministère de l'agriculture et de la pêche souhaite souligner le fait que l'agriculture française présente des caractéristiques très diversifiées, sans aucun doute les plus hétérogènes parmi les divers Etats membres de l'Union européenne, et que la mise en œuvre de mesures, a fortiori de mesures d'urgence, se doit de tenir compte de cette diversité, afin d'atteindre pleinement, et équitablement, les effets recherchés. Dans ce contexte, il est, selon le ministère, légitime et de bonne gestion, de laisser une subsidiarité suffisante aux services déconcentrés du ministère de l'agriculture et de la pêche dans l'application des dispositifs conçus au plan national.

La Cour regrette que les dispositions réglementaires qui avaient été envisagées par le ministère des finances pour la définition des bases juridiques des interventions des offices n'aient pas abouti. Le ministère de l'agriculture contestait l'opportunité et la compatibilité de ces dispositions avec le principe d'autonomie des établissements publics. En application d'un avis de la section des travaux publics du Conseil d'Etat, daté du 13 décembre 2005, constatant précisément que les règles applicables aux offices dérogeaient à plusieurs des règles normalement applicables aux établissements publics à caractère industriel et commercial, les modalités de fixation des règles d'intervention des offices ont été redéfinies par le décret du 31 mai 2006, présenté par le ministère de l'agriculture et de la pêche.

II-B « Les dérives condamnables des lettres interministérielles »

S'agissant de la mise en œuvre des lettres interministérielles, il est exact d'indiquer que les LIM ont notamment pour objet d'autoriser la mise en œuvre d'actions présentant un caractère d'urgence, et de permettre l'engagement rapide de dépenses nouvelles, disposition explicitement prévue, comme le rappelle la Cour, par le règlement financier et comptable des offices. Le fait que ces LIM ne se traduisent pas toujours par des dotations supplémentaires de crédits aux budgets des offices, et que le financement soit parfois assuré par un prélèvement sur les réserves des établissements serait critiquable, s'il conduisait à mettre en péril la capacité des offices à faire face à leurs obligations financières. Au contraire, le ministère estime que le fait de mobiliser une partie des crédits inutilisés passés en réserve, plutôt que de faire appel à des dotations budgétaires supplémentaires, participe des efforts de bonne gestion et de maîtrise des dépenses de l'Etat auxquels les offices se doivent de participer.

La Cour estime que des adaptations réglementaires ont été obtenues en matière de gestion des crises, qui devraient se traduire par un moindre recours à la pratique des LIM en vue de pallier les effets de ces crises. Si, dans le cadre de la réforme de la PAC de 2003, le principe de dispositions communautaires de gestion des crises a bien été retenu, les modalités pratiques de cette ouverture réglementaire ne sont toujours pas prises. En leur absence, que la France déplore, et qui a justifié, comme le relève la Cour, des initiatives fortes et répétées du Ministre de l'agriculture, les outils nationaux de gestion de crise restent seuls utilisables.

La Cour note une utilisation des lettres interministérielles non seulement pour des dispositifs généraux mais aussi pour des mesures individuelles de soutien. La Cour, prenant l'exemple d'une aide versée par l'Office à une entreprise d'un montant de 0,76M€, condamne cette pratique et souhaite sa suppression.

Il convient de remarquer que le recours à une lettre interministérielle pour la mise en place d'une mesure individuelle a été exceptionnelle et visait à répondre à un contexte particulier de crise.

En effet, compte tenu de la conjoncture difficile dans la filière avicole, l'entreprise en question a perdu de nombreux débouchés et a dû annuler certains investissements prévus. Compte tenu de l'importance de cette société dans la filière et des difficultés conjoncturelles du secteur, le versement du solde de l'aide était justifié, et devait dans le cas d'espèce prendre la forme d'une lettre interministérielle.

III-A « L'instruction et le paiement des aides – Le rôle discutable des « maîtres d'œuvre » »

La Cour a formulé des réserves quant au rôle d'intermédiaire financier joué par les « maîtres d'œuvre régionaux », qui exécutent les programmes régionaux de l'Office de l'élevage inscrits dans les contrats de plan Etat-région (CPER). Le ministère de l'agriculture et de la pêche souligne que le rôle de ces structures est reconnu en tant que lieux de concertation et de structuration de l'élevage en France, voire de mise en œuvre d'actions d'animation technique auprès des éleveurs.

Tenant compte des remarques de la Cour, le ministère a décidé, dans le cadre de la préparation des CPER 2007/2013 de retirer à ces structures l'instruction et le paiement des aides aux bénéficiaires finaux. Ces missions seront directement assurées par l'office de l'élevage, en liaison avec les services déconcentrés du ministère de l'agriculture et de la pêche.

Dans un contexte de réduction des crédits de l'Etat dans le cadre des CPER, ce schéma répond également à l'objectif de simplification des procédures dans le paiement des aides

III-B « L'instruction et le paiement des aides - Un contrôle interne insuffisant des services de l'Etat et des offices »

La Cour critique un contrôle interne insuffisant des services de l'Etat et des offices en matière d'aides nationales. Sans contester ce point, le ministère de l'agriculture et de la pêche tient néanmoins à souligner que les services d'inspection et d'audit du ministère de l'agriculture et de la pêche et des offices interviennent prioritairement dans le domaine des aides communautaires, pour lesquelles les enjeux financiers sont très sensiblement plus importants.

RÉPONSE DU DIRECTEUR DE L'OFFICE DE L'ÉLEVAGE³⁹**I – REMARQUES D'ORDRE GÉNÉRAL**

A l'issue de la revue des comptes de l'OFIVAL et de l'ONILAIT portant sur la période 1997-2004, les auditeurs de la Cour ont formulé, dans leurs conclusions, plusieurs observations et recommandations afin d'améliorer les conditions d'intervention de l'Office de l'Élevage. Celles-ci portent, en particulier, sur la mise en place des mesures nationales confiées à l'Etablissement.

A cet égard, il convient de souligner, qu'indépendamment des conclusions de la Cour, les Pouvoirs Publics ont décidé, suite à un audit d'évaluation réalisé en 2003 à la demande du député de la Drôme Mr Hervé Mariton, de regrouper les Offices agricoles. Ce regroupement répondait à la volonté de rationaliser la gestion de ces établissements, y compris en matière d'effectifs.

C'est dans ce cadre qu'a été créé le 1^{er} janvier 2006, l'Office de l'Élevage issu du rapprochement des deux structures que la Cour a auditées.

Si le statut d'EPIC de l'OFIVAL et de l'ONILAIT laissait supposer une certaine autonomie de gestion, la situation particulière des Offices agricoles donnait toutefois aux Ministères de Tutelles, une position déterminante dans les orientations et les actions conduites. Les instances de gouvernance, qu'étaient les Conseils de Direction, avaient outre le rôle fondamental de concertation, un rôle consultatif sur le budget et le programme d'action. La responsabilité de gestion était confiée au Directeur.

Les instances compétentes de l'Office de l'Élevage voient désormais leurs pouvoirs élargis ; en effet, l'EPRD est présenté, soumis au vote et adopté par l'organe délibérant de l'Office, et cet organe peut donc par un vote négatif bloquer la mise en œuvre du budget.

• Aides nationales d'orientation

La Cour critique la multiplicité des aides et le défaut de coordination avec les autres organismes publics.

L'Office de l'Élevage intervient dans une logique de filière, et le nombre d'actions recensé par la Cour est induit par la diversité des espèces et des types de productions de l'élevage français.

39) L'Office de l'Élevage a remplacé l'OFIVAL et l'ONILAIT depuis le 1^{er} janvier 2006.

Si les actions précises paraissent segmentées, elles répondent aux trois priorités données par le Ministère de l'Agriculture :

- améliorer la compétitivité des élevages (Appui technique, Investissement...),*
- adapter l'outil de production à l'évolution de la réglementation européenne (mise aux normes bien-être, charte de bonne pratique d'élevage...),*
- assurer l'adaptation des productions au marché.*

Par ailleurs, toutes les espèces ne sont pas soumises aux mêmes dispositifs de gestion communautaire compte tenu d'Organisations Communes des Marchés (OCM) très diverses qui prévoient des mesures de soutien de marché plus ou moins complètes. Ces différences supposent l'adaptation des mesures nationales d'orientation aux exigences européennes.

On notera également que l'impact des mesures nationales d'orientation est fortement dépendant de la politique communautaire en matière de soutien à la production. Le passage d'une politique de marché à une stratégie d'aides directes liées à la production, puis le découplage de ces aides, ont modifié au fil du temps l'effet des actions nationales.

Pour les productions laitières, viande bovine, viande ovine, qui représentent un enjeu majeur d'occupation du territoire et de maintien d'une surface en herbe souhaitée par tous, les actions d'orientation retenues ont dû évoluer pour être plus ciblées sur des objectifs précis (cf. charte de bonne pratique, appui technique produit...). La segmentation des actions relève également d'un souci d'économie budgétaire.

Enfin, pour la mise en place de la dernière génération de contrat de plan Etat-Régions (programmation 2000 / 2006), une stratégie de concertation permanente a été retenue par le Ministère de l'Agriculture afin d'éviter tout doublon avec le volet économique des CTE dont le catalogue d'actions éligibles était bien plus large que celui proposé par l'ONILAIT et l'OFIVAL.

• Aides de crise

Outre les crises à caractère cyclique particulièrement graves dans les secteurs où les OCM n'assurent pas une stabilité suffisante du marché, la revue de la Cour a porté sur une période qui a connu, pour ce qui concerne la production bovine, des crises sanitaires d'une ampleur sans précédent avec le deuxième choc lié à l'ESB et la fièvre aphteuse.

Dans ces conditions, la stratégie ministérielle a consisté d'une part, à obtenir des mesures exceptionnelles de la part de l'Union Européenne, et d'autre part, à compléter de façon ciblée l'intervention communautaire à caractère plus général (retrait destruction, achat spécial...).

Cette diversité des actions répondait dans un premier temps à l'urgence compte tenu de la mise en place souvent tardive des mesures communautaires. Ensuite, la volonté des Tutelles de limiter le coût des interventions publiques les a conduites à confier à l'Office la réalisation d'interventions ciblées sur des périodes et des segments de production (animaux maigres...).

Cette stratégie explique le recours à des instructions interministérielles spécifiques.

Les récentes modifications des OCM des secteurs animal et laitier en 2005, et hors sol en 2006, introduisant des mesures cofinancées de soutien des marchés en cas de crises sanitaires, reconnaissent la nécessité de mettre en œuvre ces mesures spécifiques, tout en leur donnant une assise réglementaire.

• Structures de gestion

Le passage par les maîtres d'œuvre conventionnels a été retenu dès l'origine de la politique contractuelle Etat-Régions. Cette stratégie a été progressivement précisée par le Ministère de l'Agriculture pour aboutir à l'agrément de ces structures par les Préfets.

Dans une logique de filière, le Ministère de l'Agriculture a ainsi assuré la participation de tous les acteurs d'un secteur à l'élaboration et la gestion du programme régional. Il a également imposé la pluralité de la représentation professionnelle.

Pour faire suite à la remarque de la Cour, la future génération de contrat de projet actuellement en cours de négociation, fera l'objet d'une refonte en profondeur du système de gestion. L'Administration régionale et l'Office de l'Elevage assureront la gestion du dispositif avec en particulier, le versement direct des aides par l'Office aux bénéficiaires.

Cette démarche de financement direct est celle que, pour le secteur viande, l'OFIVAL avait déjà retenue pour les principales actions d'orientation conduites hors contrat de plan (bâtiment d'élevage, génétique ovine...). Le passage des dossiers en DDAF pour instruction, assurait le respect de la réglementation en matière d'aides publiques. Les DDAF jouaient donc déjà le rôle de « guichet unique » prévu pour la mise en place du Plan de modernisation des bâtiments d'élevage depuis 2005.

Dorénavant, c'est donc l'Office de l'Elevage, et en particulier ses délégations régionales en liaison avec les services déconcentrés de l'Etat, qui assureront une gestion concertée du dispositif.

II – PRECISIONS COMPLEMENTAIRES SUR CERTAINS POINTS

• Sur la cohérence et l'efficacité des dispositifs (I)

Au point C : Des aides dont l'efficacité n'est pas évaluée

La Cour semble considérer que le bilan d'évaluation de la Charte des Bonnes Pratiques d'Elevage est très mitigé. Cette affirmation doit être nuancée au regard du nombre d'adhérents au dispositif. En 6 ans, 125 000 éleveurs de vaches laitières ou allaitantes ont adhéré à la charte, soit plus d'un éleveur sur deux. Ils représentent 60 % des vaches allaitantes et 80% du lait produit en France.

• Sur les fondements juridiques des aides (II)

Au point A : Des progrès perfectibles dans l'application de la réglementation

1 - Les règles européennes

Comme le souligne la Cour, les offices se sont efforcés depuis l'exercice 2000 d'encadrer, de manière plus précise, les aides nationales au regard des lignes directrices communautaires.

Si certaines aides ont pu, en raison de situation d'urgence, être initiées avant la réponse officielle de la Commission (réponse qui peut se révéler fort longue compte tenu des délais légaux de réaction de l'ordre de deux mois après chaque demande de renseignements complémentaires), il n'en demeure pas moins que, en cas de réponse négative, comme pour l'aide à l'abattage des porcelets, l'aide a été arrêtée dès connaissance de la réponse bruxelloise.

Par ailleurs, l'aide à la mise aux normes sanitaires des bâtiments des veaux de boucherie a fait l'objet d'une analyse au plan national du respect de la non-augmentation des capacités de production, et seuls les aménagements nécessaires à la mise en place de cases collectives ont été pris en compte.

2 - L'aide à la cessation d'activité laitière

La Cour semble considérer que le financement des ACAL en 2005, à partir du produit des prélèvements supplémentaires des campagnes précédentes, était irrégulier en raison du changement de réglementation intervenu en 2004. Il faut rappeler que ce dispositif, dont le fondement juridique a été introduit dans la loi de finance rectificative pour 2005, a été maintenu pour éviter une grave perturbation de la filière laitière par défaut de maîtrise des quantités produites.

Au point B : Les dérives condamnables des lettres interministérielles

La Cour considère que l'instruction d'un dossier, pour lequel une entreprise industrielle du secteur de la volaille a perçu une aide nationale, s'est révélée insuffisante dans la mesure où une analyse des comptes consolidés du groupe aurait dû être réalisée avant l'attribution de l'aide.

Le dossier présenté en Commission administrative, comportait bien une analyse du groupe et de ses filiales, même si le groupe ne consolidait pas ses comptes à cette période. Cette analyse faisait ressortir que la situation financière du groupe était fragile en raison de la structure financière des ses deux principales sociétés, toutes deux largement déficitaires. Il apparaissait clairement à partir de cette étude, que les difficultés de cette entreprise ne pouvaient être résolues uniquement en intra-groupe, ce qui justifiait l'octroi de cette aide.
