

# 1

## La gestion des aides européennes à l'agriculture

---

### PRESENTATION

---

*Chaque année, l'agriculture française reçoit de l'Union européenne et de l'Etat des aides d'un montant substantiel. En 1998, les aides européennes ont atteint 9,7 Md€ et les aides nationales 1,01 Md€.*

*Toutes ces aides, même celles qui sont attribuées sur le budget européen, sont versées par l'Etat ou, sous sa responsabilité, par des organismes publics - dits organismes payeurs - qu'il a agréés à cet effet.*

*Depuis l'étude de la Cour rendue publique en 1992, les aides directes aux agriculteurs ont représenté une part croissante des aides européennes comprises dans la politique agricole commune. Elles se sont élevées à 6,1 Md€ en 1998 et ne se sont que partiellement substituées en 1992 aux aides aux exportations (les restitutions) et aux interventions sur les marchés dont les montants sont restés substantiels, soit respectivement 1,27 Md€ et 1,78 Md€ en 1998.*

*Ces aides, hormis quelques cas, ne sont pas retracées dans le budget de l'Etat. Malgré le changement fondamental intervenu en 1992, elles continuent d'être attribuées par secteurs, par différents organismes qui n'ont pas, sauf exceptions, une vue globale des exploitations aidées. Il est donc difficile d'en dresser un tableau complet, d'autant que plus de trois cents catégories d'aides sont versées chaque année en application de 170 règlements européens et de 160 textes de portée nationale.*

*La Cour s'est cependant appliquée à ce recensement en raison de la masse des sommes dépensées, soit près de deux fois le budget du ministère chargé de l'agriculture, et de la difficulté d'en contrôler l'emploi. Elle a aussi entrepris de dresser un premier bilan de la mise en œuvre de la nouvelle politique agricole commune décidée en 1992, dans la continuité du rapport public de cette même année.*

---

*Les investigations de la Cour ont plus particulièrement porté sur le coût et la gestion des aides européennes à l'agriculture, l'organisation de leur paiement, la gestion budgétaire et comptable des organismes payeurs, l'action des services déconcentrés du ministère de l'agriculture ainsi que sur le contrôle des dépenses et la sanction des irrégularités.*

---

L'intégration de l'agriculture au marché commun s'est traduite, dès 1962, par une politique agricole commune, définie et financée par la Communauté européenne et mise en œuvre par les Etats membres.

La première politique commune se caractérisait par l'intervention des Etats sur les marchés agricoles. Pour chaque produit bénéficiant d'une organisation commune, un prix était garanti aux producteurs. Pour faire respecter ce prix, supérieur aux cours mondiaux, les Etats intervenaient sur le volume de l'offre interne, en stockant les quantités excédentaires et en subventionnant les exportations, et sur celui de l'offre extérieure, en la pénalisant par des droits de douanes sur les importations, appelés prélèvements.

Dès 1969, cette politique a provoqué une surproduction coûteuse pour les finances communautaires puisque les importantes quantités stockées ne pouvaient être revendues qu'à bas prix après avoir entraîné des frais de stockage. En 1984, cette politique fut infléchie en limitant les garanties de prix à des quantités maximum fixées par production, les quotas laitiers, par exemple.

Dans le rapport public de 1992, la Cour a dressé un bilan de cette politique d'intervention. Soulignant la complexité et la lourdeur des procédures d'aides, comme le coût croissant de cette politique, elle relevait que les offices agricoles par secteurs (céréales, lait, viandes, vins, fruits et légumes,...) avaient permis sa mise en œuvre utile sans toutefois apporter de réponse satisfaisante aux difficultés d'application de la réglementation communautaire et sans garantir la sûreté des contrôles rendus nécessaires par cette réglementation et les exigences d'un bon emploi des fonds publics. La Cour notait aussi que la politique de soutien des prix agricoles était finalement payée par l'ensemble des consommateurs tandis que les aides directes, alors beaucoup moins importantes, et financées par l'impôt, ne profitaient guère aux agriculteurs les plus défavorisés.

Dans leurs réponses, les ministères annonçaient la prochaine réforme de la politique agricole commune.

En effet, face à la pression de certains pays qui accusaient la Communauté de porter atteinte à la concurrence en subventionnant ses

produits agricoles, une nouvelle politique agricole commune fut mise en place en 1992.

D'une façon générale, le soutien de prix élevés pour des quantités illimitées était remplacé pour les grandes productions agricoles, essentiellement les céréales, l'élevage et les oléagineux, par un soutien à prix moins élevés pour des quantités limitées. Mais, pour compenser les baisses de revenus censées en résulter pour les agriculteurs, des aides directes, dites compensatoires, étaient créées. Elles étaient fonction, dans la limite d'un plafond par exploitation, des surfaces cultivées ou du nombre d'animaux élevés. Dans certains cas, les surfaces exploitables devaient faire l'objet d'un "gel" partiel.

Ces mesures devaient maintenir le revenu des agriculteurs, les aides directes compensant et remplaçant peu à peu les interventions.

A la suite de cette réforme, la Communauté européenne a donné aux Etats membres des orientations et fixé des règles destinées à mieux assurer et à mieux contrôler le paiement des aides européennes à l'agriculture.

Huit ans après le lancement de la nouvelle politique agricole commune, il a paru utile à la Cour d'examiner à nouveau le dispositif de gestion de ces aides.

## **I – Le coût et la gestion des aides européennes à l'agriculture**

### **A – L'absence de vue générale**

Il n'existe pas de centralisation nationale du montant et de la répartition des aides versées annuellement à l'agriculture. De même, le nombre de bénéficiaires et celui des versements ne sont pas systématiquement recensés.

La Cour a donc procédé à une enquête auprès du ministère de l'agriculture et des onze organismes payeurs pour tenter d'obtenir une vue synthétique des aides attribuées et d'apprécier la tâche administrative qui en découle.

L'étude a porté sur les aides européennes, mais aussi sur les aides nationales. En effet, celles-ci sont nombreuses et d'un montant impossible à négliger. De plus, certaines sont des compléments ou des extensions des

aides européennes et elles peuvent, à certains égards, être considérées comme participant à la politique agricole commune. Enfin, elles représentent un poids important pour l'organisation et le fonctionnement des services administratifs.

A l'exception d'un seul organisme payeur, les données demandées n'étaient ni disponibles dans leur totalité, ni même parfois élaborées. Il a fallu plusieurs mois et de nombreuses relances pour recueillir les informations nécessaires.

Encore faut-il noter que ces informations n'étaient pas cohérentes entre elles et donc difficilement utilisables. Certains offices agricoles ont fourni des données par année civile, non sans devoir procéder à des retraitements. D'autres offices, notamment l'office national interprofessionnel des céréales (ONIC), l'office national des oléagineux, protéagineux et plantes textiles (ONIOL), l'office interprofessionnel des fruits et légumes et de l'horticulture (ONIFLHOR) et le centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) ont produit des données en année budgétaire européenne<sup>1</sup>, (du 16 octobre d'une année au 15 octobre de l'année suivante). L'office interprofessionnel de la viande et de l'élevage (OFIVAL) a utilisé les deux catégories d'exercices selon les données produites.

Devant l'impossibilité d'agrèger ces données, la Cour les a retraitées dans le cadre de l'année civile. Le résultat obtenu n'a pas été contesté mais il représente une estimation, non des données comptables homogènes.

En ce qui concerne les données administratives, soit le nombre de bénéficiaires et celui des versements, les séries de données sont incomplètes, en raison des modifications intervenues dans le mode de comptabilisation. Elles sont même absentes en ce qui concerne la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA), pourtant payée par les services de l'Etat.

Dans ces conditions, on comprend qu'aucun organisme ne dispose d'une vision globale de la mise en œuvre de la politique agricole commune dans notre pays. Cette situation, déjà constatée en 1992, traduit la persistance d'une grave défaillance dans le suivi et l'appréciation de la politique menée.

---

<sup>1</sup> Cette expression correspond ici à l'exercice budgétaire du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, le FEOGA-Garantie.

## **B – Des aides d'un montant élevé inégalement réparties**

- Le montant des aides, européennes et nationales, à l'agriculture dépasse 10,67 Md€ par an. Elles ont atteint 11,24 Md€ en 1998 selon le tableau des concours publics à l'agriculture publié en annexe de la loi de finances pour 2001.

Les aides européennes comprennent la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes payée par le budget de l'Etat, et donc exactement connue (0,80 Md€ en 1998) et les autres aides payées par les offices agricoles et le CNASEA. Ces dernières qui ne sont pas comptabilisées en charge de ces établissements, mais en opérations de trésorerie<sup>2</sup>, ne retracent que les décaissements nets réalisés au titre de l'Union européenne, après déduction de recettes diverses. Elles sont regroupées en exercices budgétaires qui ne coïncident pas avec les années civiles, alors que la PMTVA et les aides nationales sont précisément retracées en année civile.

Il faut donc regrouper ces données par année civile pour tenter d'obtenir un tableau complet des aides totales payées aux agriculteurs. Quand ce regroupement est réalisé, avec un retard de deux ans, dans les statistiques officielles, il ne recoupe pas les données comptables des offices agricoles.

Selon les données comptables retraitées par la Cour, et acceptées par les ministères chargés de l'agriculture et des finances, les aides européennes auraient été de 9,71 Md€ en 1998. Plus de 6,10 Md€, soit 63 % environ, représentent les aides directes aux agriculteurs, instituées en 1992. Le montant des interventions sur le marché peut être estimé, pour cette année, à 1,78 Md€. Quant aux restitutions aux exportations, elles se seraient élevées à 1,27 Md€. Diverses autres aides européennes représentaient une dépense totale de 0,53 Md€.

Quant aux aides nationales, paradoxalement plus difficiles à apprécier dans la durée, faute de séries complètes, mais inscrites dans les comptes des offices agricoles, elles ont été de 1,01 Md€ en 1998.

- Les aides européennes sont très inégalement réparties, par secteurs et par exploitations.

---

<sup>2</sup> Ces versements sont comptabilisés dans des états mensuels regroupés annuellement dans un document transmis aux autorités européennes, l'état 104 « ajusté de synthèse ».

C'est dans le secteur des céréales et des produits oléagineux et protéagineux (colza, tournesol, pois, fèves et féveroles) que la concentration des aides est la plus frappante. En 1997, 60 % des aides directes ont été versées à 22 % des exploitations. Parmi ces dernières, 39 010 exploitants, soit 9 %, ont perçu 38 % de ce montant. 938 agriculteurs (0,2 % des exploitants) ont reçu plus de 147 M€, soit 2 % des aides et plus de 152 000 € en moyenne par exploitant et 5 160 exploitations, soit 1,2 % du nombre total, ont perçu chacune plus de 76 000 € d'aides directes et, parmi elles, 4 359 consacrées aux grandes cultures.

Globalement, la concentration s'est accentuée : en 1994, 463 000 producteurs avaient reçu 3,46 Md€ d'aides. En 1999, environ 401 500 agriculteurs ont reçu 4,95 Md€.

C'est pour tenir compte de cette concentration que les pouvoirs publics ont décidé de mettre en œuvre, en 2001, la « modulation des aides », qui consiste à écrêter les aides les plus élevées reçues par les agriculteurs les plus productifs.

La réforme de la politique agricole commune, qui a donc bénéficié en priorité aux grandes exploitations, a sans doute contribué à la concentration des structures agricoles.

## **C – Un système complexe**

La complexité et la lourdeur du système d'aide à l'agriculture n'ont cessé d'augmenter, alors même que le développement des aides directes à l'agriculture était censé le simplifier.

### **1 – Le nombre des aides**

Près de 300 aides sont payées annuellement à l'agriculture française : 120 aides européennes, 38 aides nationales en cofinancement des aides européennes et 140 aides purement nationales. Si le fonds d'intervention et de régularisation du marché du sucre (FIRS) n'a versé constamment que sept aides européennes au cours de la période étudiée, l'OFIVAL en paye annuellement 75 et l'ONIFLHOR presque 60.

Comme la Cour l'a relevé dans le dernier rapport public, une part appréciable des aides nationales n'ont pas été déclarées au préalable aux autorités européennes, ce qui les prive de support juridique régulier.

Il faut aussi souligner que nombre d'aides européennes (53 aides sur 120) concernent le soutien des marchés alors qu'elles représentent

moins de 20 % du montant distribué au titre de la politique communautaire.

Une telle profusion d'aides complique la tâche des services chargés de les attribuer, notamment les directions départementales de l'agriculture et de la forêt qui instruisent toutes les demandes d'aides directes, mais aussi celle des offices, dont certains sont surchargés de dossiers d'intervention et de restitution. Le coût administratif de la politique agricole commune s'en trouve alourdi sans que les agriculteurs en perçoivent le bénéfice puisqu'ils sont eux-mêmes chargés de remplir un grand nombre de tâches administratives.

## **2 – Le nombre des textes**

Les textes applicables sont nombreux, complexes et parfois imprécis, sans qu'il paraisse objectivement possible de les simplifier aisément. Les fonctionnaires et agents des organismes payeurs se sont référés à 170 règlements communautaires de 1995 à 1998 pour payer 120 aides européennes. En effet, non seulement les textes européens sont souvent modifiés mais il n'est pas rare aussi que plusieurs règlements s'appliquent au versement de la même aide.

A ces textes européens se sont ajoutés 160 textes nationaux de portée réglementaire mais de nature très diverse : aux actes gouvernementaux, décrets, arrêtés, circulaires, lettres ou décisions prises par les ministres, s'ajoutent des textes émanant des organismes payeurs eux-mêmes, ou même de certaines de leurs instances délibérantes ou techniques, dont l'irrégularité est manifeste. Néanmoins, les textes nationaux sont généralement moins complexes que les textes européens et, parfois même, d'une simplicité qui donne une grande liberté d'action, difficilement compatible avec les règles d'une bonne gestion, ce qui appelle souvent la mise au point de règles plus détaillées mais de portée juridique faible.

## **3 – Le nombre des paiements annuels**

Les opérations de paiement, qui pourraient être en grande partie regroupées par exploitation destinataire, demeurent dispersées en fonction des secteurs concernés et des organismes chargés du paiement des aides.

Bien qu'on ne dispose pas du nombre des versements ni du nombre des bénéficiaires de la PMTVA, on peut estimer à plus de 2 millions le nombre de versements réalisés chaque année par les organismes payeurs, dont les trois quarts concernent les aides directes à un agriculteur.

Disponible uniquement pour 1997 et 1998, le nombre des bénéficiaires s'élève à 1,15 million la première année et à 1,03 million l'année suivante. Ce nombre est sous-estimé en raison de l'absence de données relative aux bénéficiaires d'aides payées par les services de l'Etat. D'autre part, la comptabilisation des bénéficiaires d'aides nationales est incomplète.

Ces deux millions de versements et ce million de bénéficiaires sont à mettre en relation avec le nombre des exploitations, estimé selon le dernier recensement général de l'agriculture (septembre 2001) à 663 000 exploitations dont 393 000 « professionnelles », c'est-à-dire les exploitations qui comptent au moins 0,75 unité de main d'œuvre à temps plein et 12 hectares d'équivalent blé.

Si l'on observe une diminution des opérations de versement et du nombre des bénéficiaires, cette évolution s'explique uniquement par la concentration de l'activité agricole et l'augmentation de la taille des exploitations.

Le maintien d'une organisation des paiements par secteurs agricoles, qui incite à une gestion aide par aide et non par exploitation, n'a donc pas permis d'atteindre un des objectifs de la réforme de 1992. Les aides versées n'ont pas diminué et le nombre des versements ne l'a fait que relativement peu. Il y a eu, au contraire, empilement des aides nouvelles sur les aides précédemment mises en œuvre. Les seules diminutions constatées résultent non de la réforme du dispositif mais de l'évolution des structures agricoles.

## **II – L'organisation du paiement des aides européennes**

### **A – Une organisation qui s'écarte des textes applicables**

#### **1 – Les textes applicables**

Le règlement (CE) n°1258/1999 du Conseil confie aux Etats membres de l'Union européenne le soin d'agréer "des services ou organes des Etats membres" chargés de payer les aides européennes à l'agriculture et d'en obtenir le remboursement par l'Union.

Le règlement (CE) n° 1663/95 de la Commission a fixé, dans son annexe, les "orientations" que doivent respecter les Etats membres pour agréer les organismes payeurs. En particulier, ceux-ci doivent remplir trois fonctions principales : l'ordonnancement des paiements qui implique l'instruction des demandes, l'exécution des paiements et leur comptabilisation. Ces fonctions doivent être séparées au sein de l'organisme payeur et chaque tâche administrative doit faire l'objet d'un contrôle au stade suivant de la chaîne de paiement. Les organismes payeurs ne sont donc pas de simples caissiers.

Ils doivent aussi tenir la liste des créances dues à l'Union, qui sont souvent des aides indues payées par erreur, et en poursuivre le recouvrement pour le compte de l'Union.

Enfin, les organismes payeurs sont chargés de contrôler les demandes d'aides. Ils doivent en effet "apporter les garanties suffisantes que l'éligibilité des demandes et leur conformité avec les règles communautaires sont contrôlées avant l'ordonnancement des paiements".

Une circulaire interministérielle du 13 octobre 1995 a transposé ces orientations en règles de droit national. En 1995 et 1996, douze organismes payeurs ont été agréés. Ce sont les onze offices agricoles déjà chargés du paiement des interventions et des restitutions dans l'ancienne politique agricole dont les principaux sont l'office national interprofessionnel des céréales (ONIC), l'office interprofessionnel des viandes et de l'élevage (OFIVAL), l'office national interprofessionnel du lait (ONILAIT), le fonds d'intervention et de régularisation du marché du sucre (FIRS) et le centre national d'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA). De plus, les directions départementales de l'agriculture ont été chargées de quelques paiements, essentiellement de la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA).

Toutefois, la commission de certification des comptes des organismes payeurs (CCCOP)<sup>3</sup> a refusé de certifier les comptes de la PMTVA pour 2000. Le Premier ministre a finalement décidé de faire payer cette prime par l'OFIVAL à partir de 2002.

---

<sup>3</sup> Le règlement (CE) 1663/95 a prévu que les comptes des organismes payeurs sont certifiés annuellement, dans chaque Etat, par un organe indépendant. En France, cette tâche a été confiée à une commission, la CCCOP, institution associée à la Cour des comptes mais distincte de celle-ci.

## 2 – L'organisation mise en place

L'organisation nationale du paiement des aides européennes diffère sur des points essentiels des prescriptions européennes et nationales.

Si les interventions sur le marché et les restitutions aux exportations sont payées selon ces prescriptions, le paiement des aides directes, les plus importantes, s'en écarte sensiblement : la plus grande partie des fonctions que devraient accomplir les organismes payeurs sont en réalité assurées par le ministère chargé de l'agriculture, dans ses directions départementales. Dans les autres Etats de l'Union, c'est d'ailleurs ce ministère, ou des agences nationales qui en dépendent, qui est souvent chargé du paiement des aides directes.

Le comité permanent de coordination des inspections, organe de contrôle interne du ministère de l'agriculture, relève lui-même, fort justement, ce décalage entre les apparences, selon lesquelles les offices agricoles sont censés être les organismes payeurs des aides, au sens des textes européens, et la réalité. Il écrit que l'organisme payeur "officiel ne joue souvent ici qu'un rôle secondaire ; sa responsabilité est mal établie, les différentes fonctions étant réparties entre plusieurs entités".

Cette organisation présente néanmoins des avantages : les directions départementales de l'agriculture réparties sur tout le territoire, à proximité des agriculteurs, formées de spécialistes qui connaissent les modes culturels, sont en mesure d'instruire efficacement les demandes d'aides et d'apporter les réponses les mieux adaptées aux nombreuses interrogations que suscite légitimement chez les agriculteurs la complexité des réglementations communautaire et nationale.

Cependant, bien qu'elles remplissent en fait la plus grande partie des fonctions attribuées aux organismes payeurs, les directions départementales de l'agriculture n'en ont pas le statut. Ce sont les offices agricoles par secteur qui, bien que dépourvus des moyens de réaliser ces opérations, sont censés le faire. Cette organisation n'a d'ailleurs été mise en place qu'à titre provisoire, en 1993, sous la pression des professions agricoles et en contradiction avec les recommandations des inspections générales de l'agriculture et des finances, qui avaient proposé à l'époque que l'ordonnement des aides directes aux agriculteurs soit confié aux directeurs départementaux de l'agriculture et le paiement à un agent comptable unique.

### **3 – La question des délégations de compétence**

Certes, l'annexe au règlement 1663/95 autorise, sous certaines conditions, la délégation de certaines fonctions d'ordonnancement et de contrôle des organismes payeurs à d' "autres organes". La circulaire du 13 octobre 1995 dispose que ces délégations doivent être approuvées par les ministères de l'agriculture et des finances.

Sans s'attarder sur ce qu'il y aurait d'incongru à prétendre que l'Etat agréé des établissements publics nationaux tout en leur demandant de lui déléguer les fonctions dont il les a chargées, il suffit de constater qu'aucune délégation n'existe, ni n'est mentionnée dans les circulaires et protocoles organisant le paiement des aides européennes et qu'aucune délégation n'a été autorisée.

En outre, les conditions de validité des délégations fixées par l'annexe au règlement 1663/95 ne sont pas respectées. Par exemple, les directions départementales de l'agriculture ne rendent pas compte aux offices agricoles des opérations et des contrôles auxquels elles procèdent et elles ne sont pas soumises au contrôle de l'audit interne des organismes payeurs.

D'ailleurs les directions départementales de l'agriculture n'ont nul besoin de délégation pour exercer leurs attributions. Elles interviennent en effet sur le fondement de textes réglementaires de droit interne dépourvus d'ambiguïté : le décret du 28 décembre 1984 relatif à leurs attributions les charge d'appliquer, sous l'autorité du préfet, les mesures de politique agricole mises en œuvre par le ministère et relatives à l'organisation de la production et des marchés agricoles. Le décret du 1<sup>er</sup> juillet 1992 portant charte de la déconcentration confirme cette compétence en précisant que la circonscription départementale constitue l'échelon chargé de mettre en œuvre les politiques communautaires.

## **B – Les conséquences négatives des choix retenus**

L'éclatement des fonctions qui, selon les orientations européennes, devraient être regroupées au sein des organismes payeurs et la rupture de la chaîne des paiements et des contrôles qui en résulte ont des conséquences pratiques sur la sécurité des paiements.

### **1 – La fonction d'ordonnateur**

La première conséquence affecte la responsabilité qui devrait être celle de l'ordonnateur des aides. L'ordonnateur de fait, le directeur

départemental de l'agriculture, n'est juridiquement pas responsable du paiement des aides. L'ordonnateur de droit, le directeur de l'ONIC, de l'OFIVAL ou du CNASEA, ne peut être tenu pour responsable des paiements qu'il ordonne, sans disposer des pièces justificatives, sur instruction du premier. D'ailleurs, cette organisation est tellement contraire aux règles de la dépense publique que des lettres annuelles, signées par les ministres compétents, dégagent la responsabilité des directeurs des organismes payeurs des aides directes. Ces lettres autorisent le paiement des aides "au vu des seules données informatiques transmises par les directeurs départementaux de l'agriculture" et précisent que "les dossiers devront être considérés comme établis dans leur forme définitive et n'appelant pas de nouvelles vérifications systématiques". Sans ces instructions, la responsabilité des directeurs des offices pourrait être mise en jeu devant la Cour de discipline budgétaire et financière.

On verra plus loin que cette séparation empêche aussi l'organisme payeur officiel de procéder aux contrôles que la réglementation européenne et le règlement général de la comptabilité publique mettent à sa charge.

Le second inconvénient de cette organisation est qu'elle nuit à l'unité et à l'efficacité de l'action administrative. Les services de l'Etat, agissant dans le cadre de leurs compétences, ne rendent pas compte aux offices agricoles des opérations dont ceux-ci sont théoriquement responsables au regard de la réglementation européenne.

## **2 – La fonction de comptable public**

Ultime contrôle avant paiement et garantie de la régularité de la dépense, le contrôle du comptable public sur les opérations de l'ordonnateur se trouve, lui aussi, privé de toute efficacité.

Alors que le règlement général sur la comptabilité publique fait obligation au comptable de contrôler "la justification du service fait et l'exactitude des calculs de liquidation, l'intervention préalable des contrôles réglementaires et la production des justifications", ces obligations ne peuvent être toutes remplies pour deux raisons. En effet sauf exception, par exemple pour les aides de l'ONIVINS à la viticulture, les dossiers administratifs ne se trouvent pas dans les locaux de l'organisme payeur et, très souvent, des dizaines de milliers de paiements, portant parfois sur des millions d'euros, et même sur des milliards d'euros en ce qui concerne les aides aux producteurs de céréales, interviennent dans tout le pays en une ou deux journées sans que ce délai résulte d'une quelconque prescription européenne.

Tout se passe donc comme si la plus grande partie du paiement des aides directes était soustraite au contrôle des comptables publics, et aux garanties qui en résultent, ce qui pose la question de la nécessité même de la présence de ces comptables.

Cette situation est si bien connue que, pour exonérer les agents comptables de la responsabilité qu'ils encourent en n'exerçant pas les contrôles dont ils sont chargés, des lettres signées des ministres compétents les autorisent chaque année à payer sans procéder aux contrôles rendus obligatoires par le règlement général sur la comptabilité publique. Les comptables de l'ONIC et de l'OFIVAL doivent seulement se faire communiquer 5 % des dossiers. Le comptable du CNASEA ne s'en fait communiquer aucun alors qu'il paye dès à présent 0,30 Md€ d'aides européennes et nationales et que, bientôt, en raison des nouvelles aides au développement rural, il en réglera cinq fois plus.

Ainsi, bien que leur responsabilité personnelle et pécuniaire demeure entière en théorie, les agents comptables des offices agricoles se trouvent en fait, et contrairement aux règles nationales et communautaires, confinés dans un rôle de simple caissier.

On peut expliquer l'intervention des ministres par l'irrationalité du dispositif adopté et par la volonté de satisfaire les professions agricoles. Cependant, il est exceptionnel que soit ainsi organisée l'irresponsabilité de fait des ordonnateurs et des comptables en dérogeant aux règles les mieux établies de la dépense publique.

### **3 – Les incidences sur la régularité des opérations**

En définitive, le dispositif actuel ne garantit pas la régularité du paiement des aides européennes à l'agriculture. Il ne permet pas non plus d'assurer dans de bonnes conditions la défense des intérêts financiers de l'Union européenne. Il paraît également contraire aux règles de celle-ci dans la mesure où, en ce qui concerne les aides directes, les organismes payeurs agréés n'assurent pas les fonctions dont ils sont chargés.

Dès 1995, la Cour avait déploré dans une communication au Premier Ministre l'éclatement de la fonction d'ordonnateur entre les directions départementales de l'agriculture et les offices, l'enchevêtrement des attributions qui rend impossible la recherche des responsabilités et demandé une profonde réforme de l'organisation mise en place pour le paiement des aides directes. Constatant que "la profusion actuelle des structures administratives et la dispersion des responsabilités ne semblent s'expliquer que par la volonté de ne pas priver les organismes payeurs du poids qui était le leur dans l'ancienne réglementation de la politique

agricole commune alors que la nécessité de leur rôle demanderait à l'évidence à être réexaminée", la Cour signalait qu'elle n'apercevait pas "la cohérence administrative, financière et comptable d'un système qui permet de payer des subventions par dizaines de milliards sans qu'aient été mises en place, de façon efficace et suffisante, toutes les procédures et tous les contrôles auxquels la loi et le règlement subordonnent l'exécution de la dépense publique".

Cinq ans plus tard, ces observations restent d'actualité.

### **III – La gestion budgétaire et comptable des organismes payeurs**

#### **A – Des comptes incomplets**

- Hormis les dépenses relatives à la PMTVA et autres mesures cofinancées, qui représentent un dixième environ des aides distribuées annuellement, les aides européennes à l'agriculture ne sont pas retracées dans le budget de l'Etat. En effet, bien que les fonds permettant le paiement des aides soient avancés par l'agence comptable centrale du Trésor, ils ne transitent pas par cette voie et les dépenses ne sont pas comptabilisées en dépenses de ce budget.

Cette situation est normale dans la mesure où les aides européennes, payées par les offices agricoles, sont imputées au budget de l'Union européenne. Cependant, on peut regretter qu'aucun document ne fasse connaître, en annexe du budget et des comptes soumis au Parlement, la répartition de plus de 9,15 Md€ d'aides européennes à l'agriculture. En effet, celles-ci sont attribuées en fait par les services de l'Etat et payées par des comptables publics agissant pour le compte d'organismes subventionnés par l'Etat. De plus, les contributions nationales au budget de l'Union européenne s'élèvent à environ 13,72 Md€.

Il est encore plus surprenant que ces aides ne soient pas davantage retracées dans les documents financiers publiés par les offices agricoles. Ces derniers inscrivent ces opérations en opérations de trésorerie, soit sans fondement juridique, soit, pour certains, en application de textes nationaux. En conséquence, même s'ils font l'objet d'une comptabilité spécifique sommaire, ces paiements ne constituent pas des charges et ne sont pas repris dans les comptes de résultat annuels qui sont pourtant des documents publics analogues à ceux que publie une entreprise privée à destination de ses actionnaires et du public.

Près de 8,38 Md€ ne sont donc pas retracés dans les documents financiers. Par exemple, en 1999, le compte de résultat de l'office national interprofessionnel des céréales (ONIC) mentionne 23,78 M€ d'aides, qui sont en fait des aides nationales, mais ne comprend pas les 3,66 Md€ d'aides européennes distribuées aux producteurs de céréales cette année-là.

Cette présentation, incompatible avec les principes de transparence et de sincérité qui doivent présider à la présentation des comptes publics, est d'autant plus paradoxale que l'objet même des offices est précisément de distribuer des aides de toute nature aux secteurs agricoles.

- Pour justifier cette omission, plusieurs arguments sont avancés. Le premier est que les offices agricoles seraient les mandataires de l'Union européenne et n'auraient de compte à rendre qu'à elle. Cependant, cette présentation ne résiste pas à l'analyse. La notion de mandat est inconnue des règlements communautaires et nationaux. D'ailleurs, si la politique agricole est une politique commune à l'échelle de l'Union, ce sont les Etats membres qui sont responsables de sa mise en œuvre. Ce sont eux qui doivent rendre compte aux autorités européennes des opérations réalisées, des contrôles effectués, des fraudes ou irrégularités découvertes et des sanctions infligées. Ce sont aussi les Etats membres qui sont pénalisés, le cas échéant.

Dans cette optique, les organismes payeurs sont agréés par l'Etat pour payer les aides européennes conformément aux prescriptions communautaires. Ils demeurent soumis à la tutelle et au contrôle des autorités nationales. Ils ne sauraient prétendre s'en exempter en recourant à la fiction d'un mandat européen.

Un autre argument est souvent invoqué : comme les règlements européens imposent de justifier les demandes de remboursement présentées aux autorités européennes par un état mensuel récapitulatif des dépenses avancées par les offices, ces états regroupés annuellement constitueraient la seule comptabilité exigée par les autorités européennes. Mais, s'il est naturel de justifier les demandes de fonds présentées à l'Union européenne par un état des décaissements réalisés, il serait abusif d'en déduire que cette exigence de bon sens dispense les organismes payeurs de tenir une comptabilité conforme aux principes internationaux les plus généraux et aux dispositions du plan comptable national. Aucun texte européen ne le permet.

Du reste, la tenue d'une véritable comptabilité est d'autant plus nécessaire que les règlements européens imposent aux organismes payeurs de tenir un "livre des débiteurs", c'est-à-dire la liste des créances que l'Union européenne détient sur les agriculteurs ou les sociétés qui ont

bénéficié d'aides indues ou ont été déclarés redevables de pénalités à l'Union européenne. La tenue d'un tel livre, analogue à la liste de leurs créances que les entreprises privées et les organismes publics comptabilisent à l'actif de leur bilan, suppose une véritable comptabilité, en droits constatés. Actuellement, cette comptabilité est loin d'être tenue. Ainsi, les offices agricoles ne connaissent pas réellement les aides payées à tort au regard des règlements européens et, comme la Cour l'a souvent constaté, n'en poursuivent la récupération qu'imparfaitement. Cette situation explique que plusieurs dizaines de millions d'aides indues, notamment en matière d'exportation, aient pu être payées pendant des années sans que des titres de recettes aient été émis à l'encontre de ceux qui en avaient bénéficié.

Enfin, il n'est pas rare de voir invoquée la différence des années budgétaires entre le budget national (exécuté en année civile) et le budget européen (qui s'étend du 16 octobre d'une année au 15 octobre de la suivante). Il est vrai qu'il serait plus simple d'aligner l'exercice budgétaire des offices sur l'année budgétaire européenne.

L'analyse de la Cour est partagée par le Conseil national de la comptabilité et par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (direction générale de la comptabilité publique). Ce dernier a d'ailleurs annoncé à la Cour que les opérations européennes seraient, à partir de 2002, agrégées aux comptes de résultats et aux bilans des offices. Une telle présentation est seule compatible avec les principes de sincérité et de transparence qui s'imposent à la comptabilité des dépenses publiques. Elle seule permettrait de connaître aisément le montant des aides européennes à l'agriculture nationale, ainsi que leur répartition entre les secteurs de production et à l'intérieur des secteurs.

## **B – Des procédures budgétaires peu transparentes**

Près de vingt ans après avoir été créés, nombre d'offices agricoles ne disposent toujours pas d'un règlement comptable et financier adapté à leur spécificité. Il n'est même pas rare de voir affirmer qu'ils appliquent, à titre provisoire, le règlement de l'ancien fonds de régularisation et d'orientation des marchés agricoles créé en 1963. Cependant, en réponse aux observations réitérées de la Cour, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a annoncé la mise au point de ce règlement.

La procédure budgétaire applicable aux offices se caractérise par une série de particularités qui occultent la réalité des opérations. Non seulement les dépenses communautaires et les recettes correspondantes ne sont généralement pas présentées aux organes de direction au motif

qu'elles seraient impossibles à prévoir avec vraisemblance, mais même les dépenses d'intervention nationales sont présentées globalement, ce qui ne permet pas de connaître la nature exacte des aides inscrites aux budgets.

De plus, les crédits inscrits aux budgets des offices ne sont pas utilisables par ces derniers sans une autorisation préalable du ministère appelée "affectation". Il n'est pas rare, dans ces conditions, que les aides nationales inscrites en début d'année ne soient pas dépensées. D'ailleurs, les conseils de direction ne donnent qu'un avis, le budget étant approuvé par décision du ministère.

Enfin, de nombreuses lettres signées des ministres viennent modifier le budget sans être traduites dans des décisions modificatives portées à la connaissance des conseils de direction. Parfois, ces lettres décident des prélèvements sur les fonds des offices ou d'affecter des crédits non dépensés à des dépenses nouvelles sans que l'urgence justifie dans tous les cas de telles facilités.

Dans ces conditions, la procédure budgétaire des offices, au lieu de permettre l'information des conseils de direction et, à travers eux, celle des professions agricoles, organise au contraire une présentation de façade assez différente de la réalité des aides distribuées.

Il n'est pas étonnant qu'il soit ensuite si difficile d'avoir une vue globale et complète des aides à l'agriculture.

### **C – Des avances de trésorerie coûteuses**

Les offices agricoles reçoivent chaque mois de l'agence comptable centrale du Trésor (ACCT), dans des délais extrêmement rapides, les fonds dont ils ont besoin pour payer les aides européennes à l'agriculture. Les dépenses sont remboursées par l'Union européenne le troisième jour ouvrable du deuxième mois suivant celui de la dépense.

Mais, quand la trésorerie du compte communautaire est insuffisante, l'Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (ACOFA) mobilise un emprunt auprès du secteur bancaire. C'est le cas, tous les ans, le 15 octobre, quand sont payées par l'ONIC/ONIOL en quelques jours plus de 4,57 Md€ d'aides directes aux producteurs de céréales, d'oléagineux et de protéagineux alors que les remboursements de l'Union pour ce mois oscillent entre 0,30 Md€ et 0,46 Md€.

Depuis 1992, ce financement est assuré par un emprunt auprès du système bancaire. Les charges d'intérêts de cet emprunt (plus de 30,49 M€ par an) sont payées sur le budget de l'Etat par le vote d'un crédit

de régularisation en loi de finances rectificative. Ces charges représentent un coût total supérieur à 0,30 Md€ depuis la mise en œuvre des aides directes.

Cette charge est la conséquence de la décision, prise en 1993 par les autorités françaises, de régler en quelques jours, au début de l'année budgétaire européenne, les aides directes aux producteurs<sup>4</sup>. La réglementation européenne n'impose pas une telle concentration des dépenses dans le temps et les autres Etats membres étalent ces paiements, de façon à les faire financer, au moins en partie, par les remboursements mensuels de l'Union. Cette dépense du budget de l'Etat pourrait être considérablement réduite, et peut-être supprimée, si le ministère de l'Agriculture procédait comme le font ses homologues étrangers et comme il procède pour les autres aides directes.

Même si, pour des raisons d'opportunité, la décision qui procure aux producteurs de ces produits une avance de trésorerie considérable n'est pas remise en cause, il convient de s'interroger sur le coût de son financement. A la demande de la Cour, la direction du trésor du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie étudie la possibilité de recourir à une avance de l'Etat, ce qui entraînerait une économie.

Quelle que soit la solution retenue, il est de l'intérêt de l'Etat que cette dépense soit évitée.

#### **IV – Le rôle des services déconcentrés du ministère de l'agriculture**

Depuis l'introduction des aides directes, les directions départementales de l'agriculture et de la forêt jouent un rôle essentiel dans la distribution des aides européennes à l'agriculture. D'une part, elles sont chargées d'ordonnancer et de liquider la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes et de quelques autres aides, ce qui représente plus de 0,76 Md€ d'aides annuelles. D'autre part, et surtout, elles instruisent au niveau départemental toutes les demandes d'aides directes payées par les offices agricoles, ce qui représente près de 6,10 Md€. En fait, elles ordonnancent et liquident ces dépenses, les offices n'intervenant que pour verser les fonds sur leurs instructions. Enfin, les directions

---

<sup>4</sup> Cette décision a aussi pour conséquence de raccourcir les délais d'instruction des demandes d'aides directes au point que les contrôles préalables à la dépense ne peuvent souvent pas être réalisés avant cette dernière. La brièveté des délais d'instruction nuit à la qualité de la gestion des aides.

départementales de l'agriculture contrôlent sur place les éleveurs bénéficiaires d'aides européennes<sup>5</sup>.

En raison des nombres élevés d'aides distribuées et d'agriculteurs aidés, qui distinguent la France de la plupart des autres Etats membres de l'Union européenne, seuls les services déconcentrés de l'Etat disposent des moyens d'instruire et de contrôler les demandes d'aides directes sur l'ensemble du territoire. Cependant, ni les moyens ni l'organisation retenue ne semblent avoir été suffisamment adaptés pour tenir compte de cette tâche nouvelle et essentielle.

### **A – Les moyens des services déconcentrés**

Au sein de chaque direction départementale, la gestion des aides européennes à l'agriculture est confiée à un "service d'économie agricole", appellation qui, de façon significative, ne fait aucune place à la notion de politique agricole commune ni à celle d'aides européennes.

Bien qu'il soit impossible de connaître l'évolution des effectifs affectés au paiement de ces aides depuis 1992, le ministère estime, sur la base d'enquêtes annuelles, que les effectifs affectés à la mission plus générale "d'aides directes à l'agriculture" ont augmenté de près de 40 %.

Une enquête spécifique réalisée en 2000 a recensé 1 738 agents en équivalent temps plein intervenant dans la gestion des aides, faible effectif pour distribuer plus de 6,86 Md€ d'aides directes (européennes et nationales), en comparaison des 10 000 agents titulaires affectés dans les directions départementales.

Encore convient-il de remarquer que les agents titulaires ne sont que 1 029, auxquels s'ajoutent 33 contractuels et 676 vacataires en équivalent temps plein.

Sur les 1 029 agents titulaires, un peu plus de 400 sont affectés au paiement des aides nationales alors que ces aides représentent moins du quart des aides directes européennes. Il ne reste donc qu'environ 600 titulaires pour payer les nombreuses et diverses aides européennes.

L'existence d'un nombre élevé de vacataires pour effectuer des tâches administratives délicates n'est pas sans poser des problèmes. Leur recrutement est limité à moins de 112 jours, parce qu'une durée

---

<sup>5</sup> Mais pas les bénéficiaires des aides compensatoires aux surfaces (céréaliculteurs, oléiculteurs et protéiculteurs), dont le contrôle sur place est effectué par les services régionaux de l'ONIC, bien que les suites immédiates de ces contrôles dépendent en premier lieu des directeurs départementaux de l'agriculture et de la forêt.

supérieure leur donnerait le droit de percevoir l'allocation pour perte d'emploi, qui devrait être payée sur les crédits destinés à leur recrutement. Cette pratique, peu conforme à l'intérêt du service et à celui des vacataires, entraîne un fort taux de rotation des agents chargés des contrôles sur place et l'augmentation de la charge et du coût de leur formation. L'encadrement de ces personnels s'en trouve également rendu plus difficile. D'une façon générale, la formation des agents chargés du paiement des aides dans les directions départementales de l'agriculture est mal prise en compte, pour des raisons financières et d'organisation.

Depuis 1992, le ministère n'a pas révisé ses méthodes d'affectation des effectifs permanents entre les directions départementales pour tenir compte des charges résultant de la nouvelle politique agricole commune. De plus, dans chaque direction départementale, l'affectation des agents dépend des arbitrages rendus entre services par le responsable départemental. Il n'est pas établi que ce processus prenne suffisamment en compte les besoins liés à la distribution des aides européennes. C'est donc le personnel temporaire qui sert très souvent d'ajustement. En effet, son affectation est, au contraire, directement liée à l'évolution de la charge de travail que représente la gestion de ces aides.

Mais la part considérable des effectifs temporaires affectés à cette tâche, 40 % des effectifs totaux en équivalent temps plein, semble démontrer que les priorités définies dans l'organisation des services déconcentrés ne correspondent pas toujours à l'allocation optimum des effectifs nécessaires à son accomplissement.

## **B – La gestion des aides par les directions départementales de l'agriculture et de la forêt**

La déconcentration des tâches administratives au niveau des départements est avantageuse du point de vue de l'efficacité : elle permet à l'administration de connaître les bénéficiaires des aides et, au besoin, de les assister dans la préparation de leurs demandes d'aides en tenant compte des particularités locales. Encore faut-il que cette souplesse n'entraîne pas des différences de traitement injustifiées.

Par exemple, les règlements communautaires imposent la tenue de manuels de procédure qui décrivent, à l'usage des agents chargés du paiement des aides, les modalités d'instruction des demandes, les contrôles à effectuer et la manière d'assurer le suivi des actions administratives. Ces manuels existent généralement dans les directions départementales depuis 1997. Toutefois, leur harmonisation, qui s'est trouvée nécessaire, n'a été engagée par le ministère qu'en 1999 et ne s'est

achevée qu'en 2001. Encore reste-t-il à l'administration centrale et aux services déconcentrés à mettre à jour ces différents manuels, de façon à suivre au plus près l'évolution de la réglementation européenne.

Les textes communautaires prévoient que les règles générales qu'ils définissent sont adaptés en fonction des usages particuliers des différentes régions de production européennes. Or ces tolérances ne sont pas toujours formalisées par écrit. Le ministère a donc demandé qu'elles soient fixées par des arrêtés préfectoraux mais sans obtenir une totale adhésion sur ce point. Une trentaine de départements ont préféré ne pas officialiser ces tolérances, de crainte de l'usage immodéré que certains de leurs bénéficiaires potentiels pourraient en faire. Souvent, ces tolérances font l'objet de notes dont la valeur juridique pourrait prêter à discussion.

De même, le suivi de l'activité des directions départementales est handicapé par la diversité des pratiques. Certains départements ne dressent pas de bilan de campagne. Et, si le système intégré de gestion et de contrôle des aides directes mis en place à la demande de l'Union européenne (le système PACAGE) permet de suivre quotidiennement les opérations réalisées par les directions départementales, principalement pour s'assurer du versement des aides dans les délais, il n'offre pas au ministère la possibilité de faire des synthèses et des analyses spécifiques.

Au demeurant, il n'est pas sûr que les effectifs affectés par l'administration centrale à cette tâche lui donneraient les moyens d'exploiter ces données si elles existaient. Les neuf agents chargés de diffuser la réglementation européenne, de la mettre en œuvre, d'en contrôler l'application et de coordonner les directions départementales de l'agriculture représentent en effet une ressource réduite.

Il semble donc nécessaire d'adapter l'organisation et les moyens du ministère, tant au niveau central qu'au niveau départemental au poids et à la spécificité des nouvelles charges qui lui sont imparties. Un premier pas semble possible dans ce sens si la proposition de regrouper les services de contrôle au niveau interdépartemental est suivie d'effet. Cette réforme permettra de spécialiser les contrôleurs, de mieux les utiliser tout au long de l'année et de les séparer des gestionnaires. Il faut espérer qu'elle sera mise en œuvre rapidement.

Cette révision ne devrait pas être séparée d'une réflexion sur l'organisation et les moyens des offices agricoles, qui auraient dû évoluer depuis 1992 pour tenir compte des nouvelles orientations européennes. Or on constate, au contraire, un renforcement des moyens de ces derniers, dont les agents sont passés de 1 157 en 1992 à 1 643 en 2000, il est vrai en partie à la suite d'intégrations en provenance d'organismes supprimés, sans coordination avec l'évolution du personnel du ministère. Parfois

même, les demandes de créations d'emplois du ministère et des offices entrent en concurrence. Une gestion commune de ces personnel permettrait de mieux répartir les agents publics pour tenir compte du développement des aides directes et de la diminution, relative jusqu'à maintenant, des autres aides.

## V – Les contrôles sur le paiement des aides

L'ampleur et la complexité du dispositif d'aide à l'agriculture rendent nécessaires la mise en œuvre de contrôles efficaces et la sanction des irrégularités et des fraudes constatées.

Ce sont les Etats membres qui sont responsables des unes et des autres. L'article 209 A du traité de l'Union Européenne les charge, en effet, de prendre "les mêmes mesures pour combattre la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de la Communauté que celles qu'ils prennent pour combattre la fraude portant atteinte à leurs propres intérêts financiers". De nombreux règlements européens, et notamment le règlement de base de la nouvelle politique agricole commune, confirment et organisent cette responsabilité. Les organismes payeurs doivent donc être d'autant plus contrôlés qu'ils ne sont pas financièrement sanctionnés pour leurs défaillances mais que celles-ci risquent de se répercuter sur le budget de l'Etat.

### A – Les contrôles

Deux types de contrôles sont mis en œuvre en application des règlements européens : les contrôles préalables à la dépense, intégrés à la chaîne des opérations de paiement, dits contrôles "concomitants" à la dépense, et les contrôles après paiement, appelés contrôles a posteriori.

1 - Dans les *contrôles concomitants* confiés aux organismes payeurs, il faut distinguer le contrôle des aides directes et celui des interventions.

- Le contrôle des aides directes est affecté par diverses décisions ministérielles et par l'éclatement de la fonction d'ordonnateur, théoriquement confiée aux offices agricoles et au CNASEA.

On a déjà relevé les limites, voire le caractère illusoire, du contrôle préalable des agents comptables sur la dépense, conséquence des décisions ministérielles annuelles qui dérogent au règlement général sur

la comptabilité publique. L'irrationalité du système de paiement mis en place en 1993 est, comme il a été souligné, à la source de ces anomalies.

Plus largement, la décision ministérielle déjà évoquée qui conduit à faire payer en quelques jours plus de 4,57 Md€ d'aides compensatoires aux producteurs de céréales, d'oléagineux et de protéagineux ne constitue pas un encouragement au contrôle du comptable. Comme la Cour l'a observé dans son référé de 1995, "le desserrement de la contrainte de temps apparaît indispensable si l'on entend permettre aux comptables d'exercer leur fonction".

En outre, l'éclatement de la fonction d'ordonnateur, dont on a analysé les conséquences sur les procédures de dépenses, a des répercussions sur la fonction de contrôle. Les organismes payeurs, juridiquement responsables de la dépense, ne sont pas compétents pour contrôler les directions départementales de l'agriculture, qui en réalité ordonnent et liquident la dépense. Les offices se limitent à des contrôles réduits, surtout de forme et de cohérence, par informatique, et leur responsabilité est d'avance dérogée par les ministres. Les contrôles concomitants, qui incombent aux offices, sont exercés, de fait, par l'Etat, qui est le véritable organisme payeur.

Conscient de ces insuffisances, le ministère chargé de l'agriculture s'est efforcé de rapprocher les organismes payeurs et ses propres services par des "protocoles d'accord", des comités de pilotage réunis périodiquement et des audits communs. De tels accommodements, qui alourdissent le système de paiement qu'on se refuse à simplifier, n'ont aucun fondement juridique dans les textes européens et n'ont pas été expressément admis par les autorités communautaires. On doit, de plus, s'interroger sur leur réalisme et sur leur efficacité. Il vaudrait mieux appliquer simplement les règles communautaires plutôt que de compliquer l'organisation pour paraître s'y conformer.

- En revanche, le contrôle des interventions et des restitutions a donné lieu à des sanctions financières relativement plus lourdes.

En effet, les Etats membres étant tenus responsables des défaillances dans l'organisation des paiements et des contrôles, la France a été condamnée à payer 510 M€ de pénalité à l'Union européenne pour les années 1993 à 1998<sup>6</sup>. Sur ce montant, près de 160 M€ concernent le contrôle des restitutions aux exportations : soit 59,5 M€ pour insuffisance des contrôles sur le préfinancement des exportations en 1993 et 1994 et 99,1 M€ pour inadéquation des contrôles physiques sur les marchandises

---

<sup>6</sup> Le rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2000 souligne que cette charge n'est pas retracée avec clarté au budget du ministère de l'agriculture.

exportées de 1995 à 1998. Même si cette dernière sanction fait l'objet de contestations, elle a conduit la direction générale des douanes et des droits indirects à renforcer son dispositif de contrôle.

Pour sa part, la Cour a mis en évidence l'insuffisance du contrôle documentaire des offices sur les exportations, notamment à l'OFIVAL et à l'ONILAIT. Fréquemment, les avances ou acomptes accordés aux exportateurs ne sont pas régularisés avant plusieurs années, ce qui empêche le recouvrement des aides indues et peut même inciter à la fraude.

L'ONILAIT avait consenti 102,8 M€ d'avances en instance de régularisation à des entreprises exportatrices sans exiger dans les délais réglementaires la production des pièces justifiant ces opérations.

De son côté, au 15 octobre 1999, l'OFIVAL avait accumulé 209,5 M€ d'avances sur restitution au bénéfice d'entreprises qui ne produisent pas les justifications requises dans le délai fixé. Même si une partie de ces avances seront régularisées, de telles pratiques dénotent un laxisme dans la gestion des dossiers et des contrôles qui peut porter atteinte aux intérêts financiers de l'Union européenne. Par exemple, un an plus tôt, 29 M€ d'avances payées depuis plus de dix-huit mois n'étaient pas régularisées et auraient dû être remboursées. Après l'examen de ces avances, seules 55 % des demandes d'aides ont été considérées comme justifiées. La récupération des avances correspondant aux autres demandes semble compromise. Pendant une dizaine d'années, et selon les estimations des services de la commission européenne, un groupe d'entreprises a pu bénéficier de 47,6 M€ de restitutions sans que les justifications des opérations aient été produites. Tout se passe comme si l'office, qui s'en défend, avait joué le rôle de banquier occulte d'une entreprise dont les difficultés étaient bien connues. La Commission européenne a d'ailleurs mis en cause la responsabilité de l'Etat dans la gestion de ce dossier, sans qu'aucune mesure de réorganisation ni de sanction n'ait été prise au sein de l'office au motif qu'une instance judiciaire était en cours.

Dans le domaine des interventions sur le marché, la Cour a signalé, dans le rapport public de 1999 (page 107), les fraudes de grande ampleur auxquelles s'étaient livrées des entreprises céréalières et les défaillances dans l'organisation et l'exploitation des contrôles. En 2000, la Cour a rendu publiques des négligences dans la poursuite et la sanction d'irrégularités (page 826). Elle a aussi appelé l'attention sur l'indulgence excessive manifestée l'égard de certains producteurs de lait et les difficultés des contrôles dans ce secteur (page 819). Par exemple, une entreprise laitière a pu bénéficier de 23,1 M€ d'aides à l'écoulement de beurre stocké dans des produits pâtisseries sans que les conditions requises

pour l'écoulement aient été réunies. Cette affaire pourrait être liée à une fraude de grande ampleur, affectant plusieurs Etats membres, consistant à incorporer dans le beurre subventionné des produits étrangers (suif de bœuf, graisse de porc, substance chimiques). La même entreprise a reçu 28,2 M€ de restitutions à l'exportation pour des produits qui font l'objet d'une enquête judiciaire en raison du caractère douteux de leur éligibilité à ce type d'aide. C'est donc un total de près de 51,83 M€ d'aides supposées indues dont cette société aurait bénéficié. D'autres entreprises, du même secteur, font l'objet d'investigations portant sur des sommes encore plus élevées.

Il faut aussi relever que les offices agricoles éprouvent de grandes difficultés, pas toujours justifiées, à mobiliser les cautions bancaires qui garantissent en théorie la récupération des aides indues.

De tels exemples, qui sont loin d'être isolés, devraient conduire à réviser de façon profonde l'organisation actuelle du paiement des aides européennes.

Paradoxalement, ce ne sont pas les moyens de contrôle qui font défaut. 400 agents des douanes se consacrent annuellement au contrôle des restitutions. Les offices agricoles, de leur côté, disposent d'un nombre appréciable de contrôleurs : 61 à l'ONILAIT, 79 à l'OFIVAL, 19 à l'ONIFHLOR et 360 à l'ONIC/ONIOL, dont 60 % affectés au contrôle des opérations communautaires. Quant aux effectifs du ministère de l'agriculture, ils sont encore plus nombreux mais difficiles à individualiser. C'est donc bien l'organisation de ces contrôles qui est en cause.

Malgré ces derniers, il n'est pas possible de connaître le résultat des contrôles concomitants réalisés sur les interventions par les offices et le CNASEA. Il n'existe aucune statistique disponible, contrairement à ce qui existe pour les contrôles des directions départementales de l'agriculture sur les aides directes et des services douaniers sur les restitutions.

2 - *Les audits internes des offices agricoles* ont une efficacité limitée dans la mesure où ils ne peuvent pas porter sur l'instruction des demandes d'aide réalisée par les directions départementales de l'agriculture. Celles-ci sont, en revanche, soumises au contrôle des inspections du ministère, regroupées au sein du COPERCI<sup>7</sup> chargé explicitement de la mission d'audit interne des DDAF pour le compte du ministre et non pour celui des offices. Ce comité dispose de contrôleurs

---

7 Comité permanent de coordination des inspections.

nombreux, mais qui ne se conforment que progressivement aux normes d'audit internationalement reconnues.

Les audits internes des offices ne contrôlent donc que les interventions et les restitutions, sous la réserve supplémentaire que le contrôle des services douaniers leur échappe. En effet, ces services exercent des compétences propres en matière d'exportation, comme le font les directions départementales de l'agriculture en matière d'aides directes.

Dans ce domaine aussi, pourtant essentiel au regard des règlements européens, l'éclatement de la notion d'organisme payeur entrave le contrôle. Cette situation est propre à notre pays car, dans les autres Etats membres, le paiement et le contrôle des restitutions sont presque toujours confiés aux services douaniers ou à des agences qui en dépendent, au lieu d'être dispersées entre ces services et plusieurs organismes payeurs à compétence sectorielle.

3 - La réglementation européenne impose aussi un certain nombre de contrôles a posteriori confiés à des organes de contrôle externe. Ceux-ci sont l'agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (ACOFA), la DGDDI et la direction générale de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes (DGCCRF). Ces deux dernières sont des services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. L'ACOFA est placée sous la tutelle conjointe des ministères de l'agriculture et des finances.

La bonne organisation et l'efficacité de ces contrôles, au nombre d'environ 550 par an, pose la question de la sanction des irrégularités relevées par les corps de contrôle externe.

## **B – Les sanctions**

Les sanctions des irrégularités sont soit des demandes de remboursement des aides indûment payées, soit des poursuites pénales quand il y a lieu.

Le tiers des contrôles a posteriori sur les agriculteurs et les entreprises se révèlent positifs et plus de 60 % des suites réservées à ces contrôles se traduisent par des demandes de remboursement.

Mais ces sanctions financières ne peuvent pas être décidées directement à l'issue des contrôles. En effet, l'ACOFA n'en a pas le pouvoir. De leur côté, la DGDDI et la DGCCRF ne mettent pas en œuvre les pouvoirs de sanction dont elles disposent sans avoir obtenu l'accord

des offices agricoles qui ont payé les aides considérées comme indues après contrôle.

Si l'accord ne se fait pas entre les corps de contrôle et les offices agricoles, la commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC) intervient dans les conditions qui sont examinées ultérieurement.

Malheureusement, même quand des sanctions sont décidées, leur mise en application s'avère difficile. Le mode de comptabilisation adopté par les offices ne les a pas conduits jusqu'à maintenant à comptabiliser les créances sur les bénéficiaires d'aides indues et ils ne rendent pas compte du recouvrement des sanctions, sous prétexte que les sommes correspondantes sont prélevées sur les aides dues les années suivantes aux mêmes bénéficiaires. C'est ainsi qu'en février 2001, 1,07 M€ seulement avaient été recouverts sur 5,87 M€ de reversements demandés au titre de la campagne 1997/1998 et, au titre de la campagne 1998/1999, 1,40 M€ sur 8,61 M€ demandés.

Quant aux poursuites pénales recommandées quand un délit est constaté par une circulaire du ministre de la justice du 13 avril 1995, elles ont longtemps été négligées. A la suite des interventions de la Cour, elles semblent plus fréquentes. Il est vrai que les délais qui s'écoulent entre les faits éventuellement délictueux et le déclenchement des poursuites permettent souvent aux entreprises coupables des irrégularités ou des fraudes de se mettre en liquidation. En outre, des contentieux souvent longs, sont de plus en plus souvent engagés devant les tribunaux. C'est pourquoi les règles communautaires doivent être appliquées avec rigueur et les irrégularités sanctionnées sans délai, ce qui est encore loin d'être le cas, malgré les progrès récemment constatés.

### **C – Le rôle de la commission interministérielle de coordination des contrôles**

La complexité du dispositif de gestion et de contrôle des aides européennes, la multiplicité des intervenants créent un grand besoin de coordination. Ce rôle est confié à la Commission interministérielle de coordination des contrôles, placée sous l'autorité conjointe des ministres du budget et de l'agriculture, et présidée par un inspecteur général des finances, qui est aussi le président de l'ACOFA.

Si, comme on l'a vu, la DGDDI et la DGCCRF ne trouvent pas un terrain d'accord avec les offices pour sanctionner le paiement indu des aides accordées après contrôle, la CICC examine le dossier et tente de définir une position commune. Mais elle ne dispose en tant que telle d'aucun pouvoir de décision. Elle ne peut émettre que des "avis" sans

valeur juridique, parfois longs à définir, résultats souvent d'un consensus minimum qui peut leur enlever une partie de leur caractère répressif et exemplaire.

Même après ces avis, les offices peuvent saisir le ministre de l'agriculture et, tant que celui-ci n'a pas tranché, aucune sanction financière n'est appliquée. Ainsi, l'intervention des bénéficiaires des aides contestées peut entraver la sanction des irrégularités. C'est ce qui explique certaines des situations relevées par la Cour.

En application du décret de 1996, et sous l'impulsion de son président, la CICC a beaucoup étendu son champ d'action au cours des dernières années, pour couvrir progressivement l'ensemble des contrôles : contrôles d'initiative douanière, contrôles sur les aides directes dans le cadre du SIGC, contrôles réalisés par les offices.

Depuis le début de l'an 2000, la CICC est aussi chargée de centraliser et de notifier à la Commission européenne les irrégularités commises dans le cadre du financement de la politique agricole commune. En 2000, 261 cas d'irrégularités ont ainsi été portés à la connaissance de la Commission pour un montant de 15,49 M€.

En résumé, la CICC a considérablement accru son activité depuis 1998. Elle gagne progressivement en influence sur les organismes nationaux et en crédibilité vis-à-vis des autorités européennes. Par son action sur les contrôles, mais aussi par son rôle dans la mise en conformité des pratiques nationales avec la réglementation communautaire, elle a contribué à réduire les pénalités subies par la France en fin de période. Elle joue donc un rôle utile qui rencontre néanmoins certaines limites liées à l'imprécision des textes et à son absence de réel pouvoir pour garantir l'application de ses avis. Des progrès importants restent notamment à accomplir en matière de recouvrement des indus.

---

### CONCLUSIONS

---

*L'ampleur et la diversité des aides européennes à l'agriculture, auxquelles s'ajoutent les aides nationales, les orientations fixées par les règlements européens et les textes applicables au plan national auraient dû normalement converger vers la conception et la mise en œuvre d'un système de paiement et de contrôle garantissant l'efficacité des aides, la régularité de leur attribution et le bon emploi des fonds publics. Dans ce système, l'Etat se devait d'exercer un rôle prépondérant en raison de l'importance et de la répartition territoriale de ses moyens comme des conséquences financières sur son budget des défaillances du dispositif.*

*Cependant, tout en continuant d'intervenir dans les limites de son domaine, l'Etat n'a pas adapté le dispositif de paiement et de contrôle à la nouvelle donne résultant du développement des aides directes aux agriculteurs. Il a en effet décidé d'en confier la distribution aux organismes chargés d'intervenir sur les marchés, dans lesquels les organisations syndicales et professionnelles exercent leur influence. Mais, conçus pour intervenir sur les marchés par secteur et généralement dépourvus d'une implantation territoriale suffisante, ces organismes ne peuvent exercer réellement et correctement ces nouvelles missions. C'est donc l'Etat qui s'en charge en fait, mais sans que ses services en aient la responsabilité juridique. D'une part, cette organisation n'est pas encore entièrement conforme aux orientations européennes. D'autre part, elle se traduit par des complications inutiles, un décalage entre le droit et la réalité, des conflits au sein de l'appareil administratif et de graves difficultés dans les contrôles. Pour pallier ces difficultés et les critiques de plus en plus précises des instances de contrôle européennes, l'Etat se trouve conduit à multiplier les organismes mixtes, les instances de concertation et les contrôles sans toutefois être en mesure d'assurer autant qu'il le faudrait la régularité des opérations et le bon emploi des fonds publics. Les progrès accomplis récemment, aussi indéniables que nécessaires mais tardifs, n'ont été obtenus qu'au prix d'une multiplication des contrôles et d'une lourdeur croissante du système.*

*Paradoxalement, et tout en revendiquant la responsabilité juridique et politique du système, l'Etat se décharge sur les offices agricoles et le CNASEA des tâches qui lui reviennent et qu'il a les moyens d'exécuter. Alors que ses services instruisent toutes les demandes d'aides directes, jusqu'à l'ordonnancement et la liquidation de fait, il laisse les offices assurer le paiement de la dépense publique en dehors des règles. Dans le domaine des exportations, les offices remplissent les missions que les services douaniers pourraient exercer et qu'ils remplissent le plus souvent dans les autres pays de l'Union.*

*Interrogés par la Cour pour exposer ce qui empêchait de mettre en œuvre une organisation plus rationnelle, les ministères ne se sont pas déclarés hostiles à un regroupement limité des offices agricoles mais ont fait part de leur réticence à leur retirer le paiement des aides directes. Cette réforme n'impliquerait pourtant nullement la suppression des offices qui pourraient, sans rien perdre de leur influence, continuer d'intervenir sur les marchés et distribuer les aides nationales tandis que l'Etat attribuerait les aides directes et les restitutions aux exportations.*

*Cette organisation serait, en outre, de nature à simplifier considérablement l'attribution des aides aux agriculteurs en substituant à*

---

*la distribution sectorielle maintenue après 1992, qui peut multiplier les aides à une même exploitation, une attribution globalisée de celles-ci par exploitation. Cette réforme simplifierait l'instruction des demandes, réduirait le nombre des versements, donnerait une vue globale des aides reçues par chaque exploitation et serait en droite ligne avec la logique des contrats territoriaux d'exploitation institués par la loi d'orientation agricole de 1999. Les contrôles sur les bénéficiaires s'en trouveraient simplifiés et facilités.*

---

*REPONSE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES  
ET DE L'INDUSTRIE*

**Le coût et la gestion des aides européennes à l'agriculture**

La réglementation communautaire impose aux organismes payeurs de déclarer périodiquement leurs dépenses lorsqu'elles ont été effectivement décaissées en les minorant des recettes recouvrées, le montant correspondant in-fine au montant qui leur sera remboursé par le FEOGA-Garantie. Cependant, cela n'exclut en aucun cas la tenue d'une comptabilité dans les offices qui se rapproche d'une comptabilité en droits constatés et l'imputation des dépenses en charges (généralement ventilées dans le compte principal 65). Tel sera d'ailleurs le cas à l'avenir. Quant aux recettes, elles font l'objet d'un titre de perception et sont identifiables dans les comptes des offices.

Désormais et sauf cas exceptionnel justifiant une décision gouvernementale explicite, aucune aide nationale n'est engagée par les offices sans notification préalable à la Commission européenne. A compter de 2002, aucune aide ne sera engagée sans accord explicite de la Commission sur le régime notifié et sans vérification de l'existence d'une circulaire ministérielle donnant une base juridique à ces aides. A l'avenir, pour renforcer la sécurité juridique de ces interventions, la publication d'un texte réglementaire sera suggérée au ministère de l'agriculture.

Le passage à une gestion des aides agricoles communautaires par exploitation serait de nature à simplifier et à limiter le coût de gestion de ces aides. Celui-ci est toutefois conditionné aux évolutions futures de la politique agricole commune, compte tenu du caractère sectorisé de l'actuelle réglementation communautaire en matière d'octroi des aides. En termes de contrôles, une approche par exploitation peut être plus facilement encouragée, par une mise en commun de moyens de contrôle, afin de réduire le nombre d'interventions sur une même exploitation.

**L'organisation du paiement des aides européennes**

La gestion des aides agricoles communautaires pourrait être améliorée, mais dans le cadre actuel, afin de concilier le strict respect de la réglementation communautaire avec les contraintes de gestion nationales héritées du passé, en s'appuyant sur des établissements publics, comme les offices agricoles ou le CNASEA qui sont, de par leur nature, mieux à même, que les services de l'Etat, de respecter les critères d'agrément imposés par la réglementation communautaire.

Le nombre des organismes payeurs devrait cependant être réduit en regroupant le traitement des aides agricoles communautaires par grands secteurs d'intervention (animal, végétal et développement rural). Une telle

évolution permettrait d'améliorer la lisibilité de notre système de gestion des aides de la PAC, d'en faciliter le contrôle et d'en réduire le coût pour l'Etat grâce aux économies d'échelle réalisées. A ce titre, l'ensemble des aides animales sera regroupé, à partir du 16 octobre 2002 (campagne de paiement 2002), dans un même office puisque le traitement de la PMTVA sera, à compter de cette date, transféré des services de l'Etat à l'OFIVAL, conformément aux recommandations de la Commission européenne.

Les comptes 2000 des services de l'Etat sur la PMTVA ont été apurés au plan comptable par la Commission européenne au printemps dernier, sous réserve d'une analyse complémentaire de la direction générale du contrôle financier. A la suite de sa mission menée début juin 2001, celle-ci a rendu son rapport auquel les autorités françaises ont répondu. La Commission européenne n'a pas encore statué définitivement sur la levée de cette réserve. Comme pour les autres offices, à l'issue de cette première phase de la procédure communautaire dite de l'apurement comptable, interviendra la seconde phase appelée « apurement de conformité » des dépenses au regard de la réglementation, au besoin après une phase contradictoire.

Par ailleurs, la notion de délégation de compétence d'établissement public à des services de l'Etat peut effectivement poser difficulté.

### **La gestion budgétaire et comptable**

Un décret en Conseil d'Etat, en instance de publication, devrait codifier les procédures budgétaires et comptables des offices. En particulier, les agents comptables auront maintenant l'obligation de procéder à des contrôles par sondage préalables, sur un échantillon de dossiers choisi en fonction d'une analyse de risques. Ceci constituera un progrès notable par rapport à la pratique actuelle d'absence de contrôle préalable au versement des aides. Par ailleurs, les conseils de direction de chaque office délibèrent désormais sur des budgets agrégés, incluant une évaluation des opérations communautaires et une comptabilité analytique sera progressivement mise en place.

L'ensemble des concours communautaires agricoles reçus par la France est récapitulé annuellement dans le cadre de la procédure budgétaire nationale (le « jaune » sur les relations financières avec l'Union européenne). Ce document pourrait être complété pour apporter une information exhaustive des subventions budgétaires allant au secteur agricole, en y intégrant une présentation des soutiens par secteurs incluant les aides nationales accordées chaque année.

Les moyens des offices et des services déconcentrés du ministère de l'agriculture consacrés aux aides directes européennes ont été considérablement renforcés depuis trois ans, soit par redéploiement, soit par ouverture de moyens nouveaux entre 1999 et 2000 (60 emplois de contrôle au CNASEA sur un effectif budgétaire de 85 agents, 157 emplois de contrôle

sur un effectif budgétaire de 1 975 agents dans les offices et 185 emplois créés en services déconcentrés du MAP). La coordination entre les offices et les services du MAP, devenue plus efficace par une meilleure implication des gestionnaires centraux depuis 2000, sera encore améliorée par l'application de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances qui regroupera par programmes l'ensemble des moyens de fonctionnement correspondants.

Conformément aux recommandations de la Cour, les aides communautaires agricoles, en cas de déficit de trésorerie, sont désormais financées par avance du Trésor et non plus par emprunt bancaire. Cette solution est en effet plus conforme aux principes de gestion économe des deniers publics et permet de limiter le coût du préfinancement imposé à certains moments de l'année du fait du décalage entre l'exercice budgétaire français et celui du FEOGA-Garantie.

Pour aller au-delà des économies ainsi dégagées, une réflexion devrait être engagée : au niveau national, sur un meilleur étalement dans le temps de la réalisation du paiement des aides et au niveau communautaire, sur la suppression du préfinancement national des aides communautaires agricoles par les Etats membres en rétablissant, ce qui était le cas jusqu'en 1988, le calendrier de l'exercice financier du FEOGA-Garantie sur l'année civile. La réforme du règlement financier de la Communauté européenne, qui vient de s'engager ou le renouvellement des prochaines perspectives financières de l'Union européenne pourraient en offrir l'occasion.

### **Les contrôles**

Le litige sur la correction financière de 99,09 M€ pour inadéquation des contrôles physiques sur les restitutions à l'exportation est éteint et la France a déjà reversé ce montant au FEOGA-Garantie.

La réglementation communautaire impose la réalisation de contrôles *a posteriori*. Dans ce cadre, la DGDDI joue un rôle particulier puisque cette administration réalise aussi bien des contrôles programmés en application du règlement (CEE) n° 4045/89 du Conseil du 21 décembre 1989, auxquels la Cour fait référence dans son rapport, que des contrôles d'initiative.

Le remboursement des aides indûment allouées n'est pas une sanction, mais le rétablissement d'une situation de droit, qualifié d'ailleurs de « mesure » (et non de sanction) par l'article 4 du règlement (CE, Euratom) n° 2988/95 du Conseil du 18 décembre 1995 relatif à la protection des intérêts financiers des Communautés européennes. Au sens de ce règlement, ne sont considérées comme « sanctions » que les pénalités administratives prévues par la réglementation communautaire (par exemple, retrait d'agrément, sanctions de l'article 51 du règlement (CE) n° 800/1999) et les sanctions pénales nationales (peines judiciaires, amendes douanières, etc.).

Chaque irrégularité FEOGA constatée par le service des douanes, dont le bien-fondé a été validé par la CICC, doit faire l'objet, à la fois, d'une mesure de reversement des aides, d'une sanction administrative communautaire si elle est prévue par la réglementation communautaire sectorielle et d'un contentieux douanier. En effet, l'obtention frauduleuse d'une aide FEOGA constitue un délit selon le code des douanes. La procédure de répétition des aides indues et le prononcé d'une sanction administrative communautaire relèvent de la compétence de l'organisme payeur, tandis que la douane assure naturellement la répression des infractions douanières. En cas de conflit entre celui-ci et la douane ou un autre corps de contrôle, il appartient au président de la CICC d'apprécier le bien-fondé de l'irrégularité discutée, après un échange de vue entre les administrations concernées et l'organisme payeur au sein de cette instance. Le suivi du recouvrement des aides indues fait l'objet d'un suivi par le secrétariat de la CICC. Les informations communiquées par les organismes payeurs au secrétariat ne permettent pas toujours de distinguer entre le recouvrement du principal de l'indu et les sanctions administratives communautaires (pénalités comptables, article 51 du règlement (CE) n° 800/1999). Les communications à la Commission européenne de l'état du recouvrement, effectuées en vertu de l'article 5 du règlement (CE) n° 595/91, présentent également un chiffre global, encore que les pratiques varient en fonction des offices agricoles. Avant 2000, la centralisation des communications d'irrégularités, au titre du règlement (CEE) n° 595/91, relevait de la compétence de la DGDDI. Celle-ci a été transférée depuis cette date à la CICC pour des raisons de cohérence administrative.

L'action que mène la CICC depuis 1998 en matière de contrôle doit être soulignée et soutenue pour renforcer l'effectivité de son action. A cet égard, plusieurs initiatives ont été prises en 2001, en particulier en matière de recouvrement des indus et d'application de la procédure « liste noire ».

Si des contentieux administratifs sont intentés par les bénéficiaires d'aides FEOGA à la suite des lettres de reversement qui leur sont adressées par les organismes payeurs, la douane, pour sa part, réprime les infractions douanières en fonction de ses propres prérogatives de poursuite. Le contentieux douanier éventuel échoit aux juridictions correctionnelles. En revanche, la DGCCRF ne dispose pas de pouvoir de sanction financière qu'elle pourrait mettre en œuvre directement.

*REPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PECHE***Le coût et la gestion des aides européennes à l'agriculture**

Je rejoins pleinement les remarques de la Cour relatives à la complexité de la réglementation concernant la politique agricole commune (PAC). C'est pourquoi la simplification de la PAC, qui seule permettra une véritable simplification et une rationalisation du dispositif de gestion des aides à l'agriculture, constitue une de mes priorités.

A cet égard, l'adoption à l'unanimité, sous présidence française, des conclusions sur la simplification par le conseil des ministres de l'agriculture du 23 octobre 2000 a été le coup d'envoi à toute une série de travaux qui ont débuté en 2001.

Ainsi, un groupe ad hoc simplification, qui a pour mandat la diffusion des travaux de simplification de la commission, une réflexion sur les pistes de simplification de la PAC actuelle et une réflexion sur l'évolution de la PAC, a été mis en place par la Commission et se réunit régulièrement depuis la fin de l'année 2000.

Par ailleurs, les travaux relatifs à la refonte du règlement d'application du système intégré de gestion et de contrôle (SIGC) ont débuté dès mars 2001 au sein d'un groupe d'experts présidé par la Commission. Ces travaux, auxquels la France a participé activement, ont progressé rapidement et le nouveau règlement d'application, voté en novembre 2001, sera applicable dès janvier 2002. Ce règlement qui s'inspire largement des suggestions françaises de simplification des dispositions concernant la gestion et le contrôle des primes animales, constitue dans son ensemble une avancée notable en matière de simplification puisqu'il clarifie et rationalise les dispositions actuelles concernant la mise en œuvre du SIGC, par lequel ont transité, il convient de le rappeler, près de 64 % des dépenses du FEOGA garantie en 1999 (part estimée à plus de 80 % pour l'exercice FEOGA 2004)<sup>8</sup>.

Enfin le conseil « agriculture » a approuvé l'été dernier, à titre expérimental, un dispositif permettant aux Etats membres qui le souhaitent d'appliquer, à partir de 2002 et jusqu'à 2005, un régime simplifié pour les petits producteurs (définis comme des producteurs touchant moins de 1 250 € annuellement au titre des principaux régimes de primes). Ce dispositif, qui permettra de verser une aide forfaitaire unique aux dits « petits producteurs » suite à une demande unique, constitue ainsi une première expérience de versement unique par exploitation, dont il conviendra de suivre attentivement

---

<sup>8</sup> Rapport spécial n°4/2001 sur l'audit relatif au FEOGA, section Garantie – la mise en œuvre du système intégré de gestion et de contrôle (SIGC), JOCE, C 214, 31 juillet 2001.

la mise en œuvre afin d'évaluer dans quelle mesure elle répond bien à l'exigence de simplification et pourrait à terme être développée.

En effet, comme le ministère de l'agriculture et de la pêche l'a indiqué à la Cour dès décembre 2000, la réglementation communautaire actuelle ne permet pas la mise en place d'un système de gestion et de contrôle des aides, notamment des aides directes, selon une logique par exploitation. Chaque régime d'aide est défini dans une réglementation spécifique qui prévoit des conditions d'éligibilité ainsi que des dates limites pour les phases de gestion administrative des dossiers différentes d'une aide à l'autre. La logique de secteur tient notamment au fondement matériel de chaque type d'aide (surface, animaux, pratiques agricoles favorables à l'environnement).

Pour les aides directes, ces fondements matériels déterminent les conditions d'éligibilité et donc les modalités spécifiques pour l'instruction et le contrôle sur place. Par ailleurs, les dates limites pour les phases de gestion administrative sont contraintes par le cycle de production végétale pour les aides surface et agri-environnementales et par les pratiques d'élevage pour les primes animales. L'harmonisation des réglementations sectorielles en vue de renforcer la logique d'exploitation n'aurait, dans ces conditions, qu'un impact limité. Ainsi, même avec un seul dossier par exploitation, l'instruction des aides surface et des primes animales continuerait à relever de deux logiques différentes. La réduction du nombre de dossiers déposés aurait pour corollaire l'augmentation de la durée d'instruction de chaque dossier. En outre, la concentration des paiements vers la fin d'année se trouverait accrue. Les aides surface ne peuvent être payées qu'après réalisation des contrôles sur place qui, en raison du cycle de production végétale, ont lieu pendant l'été. Un versement unique par exploitation aboutirait à cumuler en fin d'année le paiement des primes animales avec celui des aides surface, avec un accroissement des difficultés de trésorerie et de la charge d'intérêts pour le budget de l'Etat.

Toutefois, le ministère de l'agriculture s'appuie sur la logique d'exploitation chaque fois que cela permet une simplification de la gestion et une efficacité accrue. Ainsi, conformément à l'évolution de la réglementation, le contrôle sur place des primes bovines est effectué conjointement avec le contrôle de l'identification permanente généralisée (IPG) des bovins.

Les efforts de simplification de la PAC, entamés en 2001 au niveau communautaire et national, se poursuivront en 2002.

### **L'organisation du paiement des aides européennes**

Je conviens que le dispositif français de gestion des aides est un dispositif relativement complexe. Cependant, il me paraît excessif d'affirmer qu'il n'est pas conforme à la réglementation européenne.

En effet, à ce jour, les comptes des organismes payeurs français ont toujours été apurés par la Commission européenne dans le cadre de l'apurement comptable. Si l'on exclut le cas spécifique de l'organisme payeur « services déconcentrés de l'Etat (SDE) », la seule difficulté a concerné l'OFIVAL dont l'apurement comptable au titre de l'exercice FEOGA 1998 est intervenu six mois après celui des autres organismes payeurs pour des raisons particulières et non systémiques puisqu'après une mission spécifique des services de l'apurement des comptes de la commission, les comptes de l'OFIVAL au titre de l'exercice FEOGA 1998 ont été apurés sauf pour deux dossiers individuels ne représentant que 187 120,80 €.

Il doit être rappelé que la réforme de 1992 a fondamentalement redessiné la PAC. On est passé d'un système où il y avait 20 % d'aides et 80 % de soutien de marché à un système où ces proportions sont inversées. Un tel changement, conjugué à la nécessité d'assurer une continuité dans la mise en œuvre de la PAC afin, notamment, de remplir les objectifs économiques et sociaux de la PAC définis à l'article 33 du traité instituant la Communauté européenne, impliquait qu'une solution pragmatique et efficace soit privilégiée.

L'architecture du dispositif français de paiement des aides européennes a été arrêtée en 1992-1993. Deux acteurs principaux ont été retenus: les DDAF, qui interviennent dans la gestion et le contrôle des dossiers d'aides et les offices, qui assurent le paiement national des aides par produit.

La structure d'un tel dispositif répond rationnellement aux exigences d'efficacité et de pragmatisme précédemment énoncées et à la structure de la PAC, qui demeure une politique sectorielle. En effet, les DDAF constituent le service administratif le plus pertinent pour assurer localement l'instruction et la gestion des dossiers d'aides directes. Elles sont les seules à avoir une vue d'ensemble de l'adéquation des différentes missions et des moyens de leur structure ainsi que la connaissance des différentes priorités gouvernementales et des situations locales.

Ce dispositif devait effectivement faire l'objet d'un suivi interministériel et d'un bilan sur base desquels sa reconduction ou sa remise en cause devaient être décidées. Toutefois, la réforme de l'apurement des comptes au niveau communautaire intervint en 1995 (règlement (CE) n° 1663/95 de la Commission du 7 juillet 1995 établissant les modalités d'application du règlement (CEE) n° 729/70 en ce qui concerne la procédure

d'apurement des comptes). Cette réforme prévoyait notamment que des organismes payeurs des aides européennes à l'agriculture soient agréés par les États membres, en nombre limité, et en plein respect des orientations précises définies dans l'annexe au règlement précité.

Ainsi les dix offices (ONIC, FIRS, ONIVINS, ONIFLHOR, ONILAIT, OFIVAL, FIOM, SIDO<sup>9</sup>, ODEADOM, SAV<sup>10</sup>) intervenant dans le paiement des aides PAC, le CNASEA et les Services Déconcentrés de l'État (SDE) furent agréés provisoirement en octobre 1995. L'agrément définitif intervint le 15 octobre 1996 après une mission d'évaluation IGA/IGF, sauf pour l'ODEADOM et le FIOM<sup>11</sup> dont l'agrément définitif n'intervint qu'en octobre 1998.

Au cours des années 1996 à 1998, la Commission européenne diligenta diverses missions d'évaluation de la conformité des organismes payeurs français avec la réglementation européenne. Ces missions se traduisirent par une appréciation globalement favorable du dispositif français, sauf en ce qui concerne le cas particulier de l'organisme payeur SDE. En effet, dès son agrément par les autorités françaises, la commission émit des réserves quant à la conformité de cet organisme payeur avec les dispositions du règlement (CE) n° 1663/95, contestant en particulier le caractère d'organisme payeur unique du circuit des trésoriers payeurs généraux (TPG) et recommandant, dès 1999, un regroupement du paiement des primes animales au sein d'un même organisme payeur.

Compte-tenu des réserves émises par l'organe chargé de la certification des comptes du FEOGA-Garantie, la Commission de certification des comptes des organismes payeurs des dépenses financées par le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, section Garantie (CCCOP), lors de la certification des comptes de l'organisme payeur SDE pour l'exercice FEOGA 2000, une mission de la DG AUDIT<sup>12</sup> de la commission européenne a été diligentée en France du 5 au 8 juin 2001. Elle a conclu à la nécessité de retirer l'agrément de l'organisme payeur SDE et a suggéré de confier la responsabilité du paiement de toutes les primes animales à l'OFIVAL, ce qui a été décidé au niveau interministériel en août 2001.

---

9 La SIDO est liquidée le 29 décembre 1998. L'ONIOL est créé par le décret n° 98-1256 du 29 décembre 1998. L'arrêté interministériel de la même date lui confie le paiement des aides FEOGA-Garantie qui étaient payées par la SIDO. Toutefois, la loi n° 99/574 du 9 juillet 1999 transfère ses droits et obligations à l'ONIOL à partir du 11 juillet 1999 uniquement.

10 Depuis du 1er janvier 2000, la SAV n'existe plus. Les aides qu'elle gérait et payait ont été reprises par l'ONIVINS.

11 OFIMER depuis le 29 décembre 1998.

12 Ex Contrôle Financier.

Cette remise en cause sans équivoque du fonctionnement de l'organisme payeur SDE et les recommandations de la Commission de regrouper le paiement des primes animales à l'OFIVAL peuvent être analysées comme une confirmation de la conformité globale du dispositif français « offices/DDAF » de gestion des aides européennes avec la réglementation communautaire. Les instances de contrôle communautaires au cours de missions de contrôle, d'audit de système ou encore lors de l'apurement comptable des comptes des organismes payeurs ont certes pu mettre en évidence certaines faiblesses. Dans ce cas, mes services, en collaboration avec les autres administrations et organismes impliqués dans la gestion du dispositif français de paiement des aides européennes à l'agriculture, se sont appliqués à remédier à ces faiblesses afin de renforcer son efficacité et sa fiabilité. Le dispositif français de paiement des aides européennes à l'agriculture n'est donc pas figé mais, au contraire, depuis 1995, il a connu des adaptations en fonction de l'évolution de la réglementation et des recommandations émises suite à des contrôles.

Enfin, s'agissant des remarques de la Cour relatives aux aides nationales et à leur notification, la volonté des pouvoirs publics d'apporter des réponses rapides et adéquates aux secteurs en crise peut les avoir contraints dans certains cas à ne pas notifier ou à mettre en place avant approbation les dispositions retenues. Afin de faire face aux crises conjoncturelles et au nécessaire maintien de l'ordre public, le financement de telles actions ponctuelles s'avère indispensable. La difficulté d'obtenir des autorités communautaires, commission ou conseil, des moyens d'intervention rapides et efficaces a contribué au maintien de telles actions. Néanmoins à la suite de l'adoption, par la commission, en février 2000, des lignes directrices concernant les aides d'Etat dans le secteur agricole, les pouvoirs publics ont engagé un exercice de mise en conformité et de notification de l'ensemble des dispositifs pérennes d'aides financées par les offices. D'ores et déjà, s'agissant de l'ONIC/ONIOL, de l'ONIPPAM, de l'ONIVINS et de l'ONILAIT, ce travail a été accompli intégralement. Concernant l'OFIVAL et l'ONIFLHOR, il est très largement réalisé, sauf quelques dispositifs, dont la mise en conformité reste à effectuer.

L'affirmation de la Cour des comptes selon laquelle la réforme de la politique agricole commune aurait bénéficié aux grandes exploitations et a sans doute contribué à la concentration des structures agricoles doit être nuancée.

Il est délicat d'affirmer que la réforme de la PAC a contribué à la concentration des aides. Ainsi, le fait que le versement de certaines aides de la PAC (bovins viande, lait) soit soumis à la possession des droits à produire ou à prime correspondants ou encore l'utilisation par la France, dès 2000, de la modulation des aides dans un objectif de rééquilibrage progressif des aides sont autant d'instruments qui permettent de limiter les risques de concentration des aides sur un nombre restreint d'exploitations. Par ailleurs,

dans le secteur du lait, il a été montré que la gestion des quotas à la française avait limité la concentration des exploitations<sup>13</sup>. De plus, les dernières réformes de la PAC ont été conduites avec le souci d'intégrer les préoccupations environnementales dans les pratiques agricoles, via diverses mesures (aides directes, surprime à l'extensification, conditionnalité environnementale), renforçant ainsi l'orientation des organisations communes de marché (OCM) vers une agriculture plus multifonctionnelle. Diverses études portant sur les trois principales OCM en terme financier (lait, viande et grandes cultures) ont d'ailleurs permis de montrer que ces inflexions de la PAC avaient permis de lutter contre des phénomènes de concentration, même si elles n'avaient pas permis de les enrayer<sup>14</sup>. De même, la mise en œuvre avec Agenda 2000 du second pilier de la PAC contribue, grâce à des mesures spécifiques (par exemple les indemnités compensatoire aux handicaps naturels (ICHN), à conserver une activité agricole dans les zones marginales. Dans ce cas, on peut considérer que la PAC exerce une véritable action de « déconcentration » par rapport à un scénario de type libéral.

Enfin, soulignons qu'il est très difficile de distinguer l'effet des réformes de la PAC en matière de concentration des effets pouvant être attribués à l'évolution des marchés et des réponses économiques des agriculteurs à ces évolutions. Les phénomènes de compétitivité entre pays et entre secteurs sont également des facteurs importants de l'évolution des structures agricoles.

### **La question des délégations de compétence**

Les appréciations de la Cour sur ce point doivent être nuancées à plusieurs titres.

Tout d'abord, le règlement (CE) n°1663/95 prévoit explicitement en son annexe la possibilité que les fonctions d'ordonnancement – définies comme les fonctions ayant pour but d'établir le montant à payer à un ayant droit en conformité avec les règles communautaires- et les fonctions de service technique - qui a pour objet de vérifier les faits sur lesquels les paiements aux ayants droit sont fondés en ayant recours à un système de contrôle et d'inspection- peuvent être déléguées en tout ou partie à d'autres organes moyennant le respect de certaines conditions : définition claire des compétences et obligations des organes délégués, compétences de ces

---

13 BARTHELEMY D, BOINON JP et al (Avril 2000 « Droits à produire : des gestions nationales divergentes – L'exemple des quotas laitiers » INRA – Sciences sociales n°6/00, p4).

14 AUMAND A, JACQUET F (2001), « Les réformes des OCM : vers un renforcement des contraintes sur les choix techniques des agriculteurs ? », Séminaire CERI, 17 et 18 mai 2001.

organes garanties via des moyens efficaces, confirmation à l'OP que ces compétences sont exercées, information régulière de l'OP des contrôles effectués, accès aux documents.

Ces dispositions ont été explicitées par les services de la commission dans le document d'orientation n° 9 sur la délégation de fonctions à d'autres organismes ou services, daté du 16 octobre 1998. Ces orientations recommandent notamment qu'un protocole ou une convention ou encore tout autre document pertinent soit passé entre l'organisme payeur et ses organes délégués au sens du règlement (CE) n° 1663/95, afin d'établir clairement les procédures, instructions et responsabilités relatives de ces deux entités.

Le dispositif français de paiement des aides européennes à l'agriculture s'inscrit dans ce schéma puisque les DDAF interviennent comme organismes délégués des organismes payeurs au sens du règlement (CE) n° 1663/95 : elles sont en effet chargées de fonctions d'ordonnancement (au sens défini par ce règlement) et de services techniques pour la gestion des aides directes et de quelques autres aides à l'agriculture, à la forêt ou au développement rural.

Ce dispositif est conforme à la réglementation communautaire puisque les responsabilités des DDAF par rapport aux autres intervenants dans le processus d'attribution des aides, leurs obligations vis à vis des organismes payeurs comme des organismes chargés d'inspections ou de certification sont clairement définies dans des documents officiels et publics. Ainsi les circulaires déterminent avec précision les tâches à accomplir par les DDAF avant transmission des dossiers aux organismes payeurs. De plus, des protocoles visant à préciser encore les relations entre les services déconcentrés du ministère (les DDAF) et les organismes payeurs ont été conclus ou vont être conclus très prochainement entre plusieurs organismes payeurs et le ministère de l'agriculture (i.e. pour l'OFIVAL en octobre 2000, pour l'ONIFLHOR en septembre 2001). De même les Comités de pilotage rassemblant, pour les aides directes, les principaux acteurs concernés par la gestion et le contrôle de ces aides, permettent de clarifier les tâches de chacun, d'expertiser les points clé et d'assurer le suivi des contrôles.

Enfin, certes plus récemment, des efforts substantiels ont été faits afin d'améliorer la qualité et de renforcer la continuité de l'audit interne. La mise aux normes internationales de l'audit interne des services du ministère de l'agriculture et de la pêche s'est accélérée en 2001, avec la restructuration de toutes les activités d'audit interne du comité permanent de coordination des inspections (COPERCI) des procédures d'aides communautaires (aides directes du SIGC, Identification permanente généralisée des bovins, aides du règlement développement rural, programmes opérationnels fruits et légumes) en un service d'audit unique, piloté par un comité d'audit. Les 38 auditeurs sont désormais dotés de manuels d'audit (pour toutes les activités) ; ils bénéficient d'une formation obligatoire à l'audit et d'une documentation

professionnelle centralisée. Le comité d'audit programme les missions et en assure le suivi, en ce qui concerne les observations de degré majeur.

Des conventions ont été conclues en 2001 avec les services d'audit interne des organismes payeurs (ONIC-ONIOL, OFIVAL, ONIFLHOR, CNASEA en préparation) et avec la direction générale de la comptabilité publique, pour assurer la continuité de l'audit des différentes étapes de l'instruction et du contrôle (à titre d'exemple, on peut signaler que des missions d'audit conjointes ont d'ores et déjà eu lieu entre le service d'audit interne du ministère de l'agriculture et de la pêche et la mission d'audit, d'évaluation et de contrôle de la direction générale de la comptabilité publique).

Dès lors, si l'on peut certes regretter le caractère tardif de certaines décisions permettant de renforcer l'efficacité et la fiabilité du dispositif français et de conforter sa conformité à la réglementation européenne, on ne saurait en aucun cas conclure ni que ce dernier n'est pas conforme à la réglementation communautaire ni que rien n'a évolué depuis 1995.

### **Le rôle des services déconcentrés du ministère de l'agriculture**

L'affirmation de la Cour selon laquelle il est impossible de connaître l'évolution des effectifs affectés au paiement des aides européennes à l'agriculture depuis 1992 doit être nuancée.

En effet, l'enquête "missions" réalisée annuellement depuis 1992 permet de suivre les effectifs des personnels permanents affectés à la mission "aides directes à l'agriculture". Cette enquête permet de conclure à une augmentation de 39 % des effectifs affectés à ces tâches entre 1992 et 1999.

Il convient également de signaler que les services d'économie agricole (SEA) des DDAF ont bénéficié d'importants renforcements de leurs personnels titulaires puisque 190 nouveaux agents ont pu être recrutés pour le renforcement des cellules de gestion des aides en 2000 et 2001 et que 80 nouvelles créations de postes seront fléchées vers ces services en 2002.

Les personnels vacataires (contrats de 2 à 10 mois) font, pour leur part, l'objet d'un suivi annuel (et nominatif pour les vacataires de plus de 4 mois) depuis deux ans.

La Cour relève le fort taux de rotation des agents vacataires affectés à la gestion et au contrôle des aides.

Afin de faire face à ces problèmes, le ministère de l'agriculture et de la pêche a mis en place en 2001 un dispositif spécifique, précisé par la circulaire de la direction générale de l'administration du 17 avril 2000.

Les DDAF peuvent désormais recruter des vacataires sur des durées plus longues, allant jusqu'à dix mois, l'administration centrale prenant en charge 80 % des éventuelles allocations pour perte d'emploi.

Cette décision permet d'apporter une réponse aux principales difficultés observées, concernant le fort taux de rotation de ces agents, les problèmes d'encadrement correspondants et les difficultés de formation observées. Sur ce dernier point, il faut noter la mise en place en 2001 de nouvelles sessions de formation sur la gestion des aides, destinées aux nouveaux gestionnaires des SEA.

La Cour émet des observations concernant les méthodes d'affectation des effectifs permanents entre les directions départementales. Comme il avait été répondu à la Cour à l'occasion du rapport sur les interventions des services déconcentrés du ministère de l'agriculture et de la pêche dans la gestion des aides financées par le FEOGA-Garantie, le dispositif en place a permis une augmentation de 39 % des effectifs affectés en DDAF à la gestion des aides à l'agriculture entre 1992 et 1999, malgré une diminution de 353 emplois équivalents temps plein des effectifs globaux des DDAF sur la même période.

Ce constat nous paraît légitimer la responsabilité laissée aux chefs des services déconcentrés, qui seuls disposent d'une vue d'ensemble de l'adéquation au plan local des moyens de leur structure aux différentes missions qui leur incombent.

Il convient par ailleurs de noter que la répartition des créations de postes obtenues pour les DDAF en LFI 2000 et 2001 (respectivement 25 et 80 postes) s'est faite en fonction du nombre de dossiers d'aides aux agriculteurs de chaque département.

### **Les contrôles sur le paiement des aides**

L'ampleur et la diversité des aides européennes à l'agriculture nécessitent des systèmes de contrôle efficaces. En outre, la mise en œuvre de l'agenda 2000 (poursuite de la réforme de 1992 pour les aides directes aux surfaces et aux animaux, mise en place d'un second pilier de la PAC avec de nouvelles aides pour le développement rural) s'est traduite par un besoin accru en matière de contrôles notamment du fait d'exigences qualitatives et quantitatives plus fortes ainsi que de l'évolution des modalités de soutien dans le secteur agricole.

Le système de paiement et de contrôle de la dépense agricole en France repose sur des organismes payeurs, juridiquement responsables, qui agissent en étroite collaboration avec les services déconcentrés de l'Etat (douanes, services déconcentrés de l'agriculture) compétents pour la réalisation des contrôles de premier niveau leur incombant. Comme exposé ci-dessus, les compétences des organes de contrôle sont définies soit dans des

conventions ou des protocoles avec les organismes payeurs, soit au moyen de circulaires ministérielles qui décrivent avec précision le rôle des organes de contrôle.

Ainsi concernant les aides directes, les instructions prévoient que la transmission par les DDAF aux offices des dossiers ordonnancés au sens communautaire du terme, s'accompagne de bordereaux signés par le directeur départemental de l'agriculture concerné et qui attestent de la réalisation des contrôles. De même, le protocole récemment signé entre l'ONIFLHOR et les DDAF précise notamment que les DDAF rendent compte à l'ONIFLHOR quant aux contrôles qui leur incombent. Enfin, dans le cas des aides payées par le CNASEA, pour les aides agri-environnementales et la pré-retraite, les DDAF communiquent systématiquement aux délégations régionales du CNASEA les pièces principales (décisions préfectorales, rapports d'instruction, RIB), ces données étant parallèlement transmises sous forme informatique.

Certes, le système reste perfectible en plusieurs points et mes services s'attachent à en améliorer le fonctionnement : le renforcement de la qualité des contrôles de premier niveau est une des priorités du ministère de l'agriculture et de la pêche. Un chantier important a été engagé afin d'adapter le dispositif actuel aux exigences qualitatives et quantitatives accrues ainsi qu'à l'évolution des modalités de soutien dans le secteur agricole.

### **Les aides directes**

La gestion des aides directes relevant du SIGC fait notamment l'objet d'attentions particulières compte tenu des montants financiers en jeu.

Ainsi pour limiter la part des contrôleurs vacataires dans la réalisation des contrôles, la France a décidé de développer les contrôles par télédétection, passant par étapes successives de 23 % en 1998 à 72,5 % en 2001. De plus, elle s'est progressivement appropriée à partir de 1998, une partie de la réalisation de la photo-interprétation assistée par ordinateur (PIAO) pour atteindre en 2001 30 % des diagnostics effectués dans les 17 services régionaux. En conséquence, la part des contrôles des demandes d'aides surface réalisée par des contrôleurs vacataires est passée de 75 % en 1998 à 52 % en 2000 (les prévisions sont inférieures à 50 % pour 2001).

De plus, parallèlement au développement de la télédétection, une politique de recrutement d'agents titulaires a été menée et 100 agents destinés aux contrôles ont été recrutés de 1999 à 2001. En outre, l'amélioration de la formation et de l'encadrement des vacataires s'est poursuivie, ainsi que la mise à disposition des contrôleurs d'outils améliorés (guide de contrôle, GPS différentiels en nombre toujours plus important, planimètres etc.).

Concernant les contrôles des primes bovines, dans un souci d'améliorer la coordination et les échanges entre les services chargés du

contrôle de l'identification et ceux chargés du contrôle des primes, les autorités françaises ont mis en place en 2001 des contrôles conjoints comme le recommande la Cour des comptes européennes. La mise en place de tels contrôles contribuera indéniablement à l'amélioration qualitative des contrôles des primes animales.

Par ailleurs, l'amélioration des procédures, l'évolution des organisations et la qualité des contrôles étant une préoccupation constante du ministère de l'agriculture et de la pêche, la simplification et l'harmonisation des procédures a constitué un axe de travail majeur de la mission de gestion des aides (MGA), service qui, au sein de la direction des politiques économique et internationale (DPEI) du ministère de l'agriculture et de la pêche, est responsable de la mise en œuvre du système intégré de gestion et de contrôle (SIGC) des aides directes de la PAC. Ainsi, les récentes actions entreprises en matière de rédaction de modèles nationaux de manuels de procédure, de formation et de mise en place de cellules de contrôle sur place en DDAF en sont la traduction concrète.

En effet, le ministère de l'agriculture et de la pêche a décidé la mise en place de cellules identifiées de contrôle dans les DDAF. Au premier semestre 2001, des cellules de coordination des contrôles individualisées étaient en place dans un nombre significatif de DDAF et étaient chargées du pilotage et de la coordination des contrôles ainsi que de la réalisation des contrôles sur place des primes animales.

Les efforts réalisés ont d'ailleurs eu un impact positif sur la charge financière liée aux corrections d'apurement. En effet, après avoir représenté plus de 80 % de la facture d'apurement au titre de l'exercice 1995, les corrections financières liées à l'apurement sur les aides directes ont ensuite sensiblement diminué : au titre de l'exercice financier 1996, elles s'élevaient à moins de 60 % de la facture totale et au titre de l'exercice financier 1997 (qui est pratiquement clos) à moins de 25 %. En outre, bien que premier bénéficiaire de la PAC, la France se situe au 7ème rang pour l'importance des corrections financières rapportées aux subventions reçues pour la période 1994-1999. Le « taux de corrections » ainsi obtenu est de 0,79 %, en deçà de la moyenne communautaire (EUR 12) qui s'élève à 0,98 %. Le fonctionnement du dispositif français de paiement des aides européennes à l'agriculture est donc globalement satisfaisant et efficient et il serait abusif de remettre en cause tant son efficacité que sa conformité.

Par ailleurs, concernant la remarque de la Cour sur l'impact négatif de la concentration des paiements des aides directes sur la qualité des contrôles, il importe de préciser que pour les aides surfaces comme pour les primes animales, le transfert des données des DDAF aux offices concernés s'effectue sur une durée raisonnable permettant un traitement sécurisé des dossiers d'aides. A titre d'exemple, pour le paiement des aides surface, le remplissage de la base de données de l'ONIC débute en juin et se poursuit jusqu'en octobre. A noter qu'indépendamment des dates de paiement, le calendrier des

contrôles est également, dans un souci d'efficacité et de fiabilité, resserré entre juin et septembre. En effet, les contrôles terrain doivent être effectués tant que les éléments physiques constituant la déclaration contrôlée sont encore visibles (récoltes non faites ou chaumes non retournés, surfaces gelées encore maintenues...).

### **Les contrôles des restitutions**

La situation selon laquelle le paiement des restitutions n'est pas confié aux services douaniers est fréquente dans l'Union européenne. En effet, les restitutions ne sont entièrement gérées par les services douaniers qu'en Allemagne et en Autriche. Dans de nombreux Etats membres, le paiement des restitutions incombe soit à des services spécialisés du ministère de l'agriculture soit à des agences dépendantes du ministère de l'agriculture, alors que les services douaniers sont responsables du contrôle. Aux Pays-Bas, comme en France, les restitutions sont payées par des organisations sectorielles, alors que les services douaniers sont chargés du contrôle. L'organisation française en matière de contrôle des restitutions à l'exportation ne constitue donc pas un cas isolé dans l'Union européenne.

Depuis 1998, les relations entre les offices et les services de l'administration des douanes se sont considérablement améliorées. Les relations entre la douane et les organismes payeurs se sont notablement développées, tout particulièrement en ce qui concerne la transmission par la douane aux organismes payeurs des éléments d'information nécessaires à l'exercice de leurs missions. Cette coopération s'est notamment concrétisée par la signature de protocoles de partage de compétences et d'échange d'informations qui servent de base à des échanges nombreux et réguliers d'informations, mais également par des réunions de travail régulières sur les contrôles exercés.

Ainsi chaque mois a lieu une séance de travail, réunissant les services douaniers et les offices en charge du paiement des restitutions et de la gestion des certificats, en vue de préparer le comité de gestion « mécanisme des échanges ». A cette occasion, sont traités les problèmes rencontrés à la fois pour les services des douanes et les offices en matière d'application de la réglementation communautaire et de contrôle. En outre, des réunions périodiques entre le bureau PAC de la direction générale des douanes, la direction nationale du renseignement et enquête douanière (DNRED) et les organismes payeurs (par exemple l'ONILAIT) sont organisées sur l'analyse du risque en matière d'échanges avec les pays tiers. Ces réunions ont pour objet d'examiner, à partir des déclarations d'exportation et des certificats d'importation, les opérations commerciales des entreprises afin de prévenir le risque de carrousel.

Par ailleurs, les affirmations de la Cour relatives à l'ONILAIT et à l'OFIVAL concernant la gestion des avances sur restitutions doivent être actualisées.

Tout d'abord, il convient de rappeler que la réglementation européenne autorise les Etats membres à consentir aux exportateurs une avance sur restitution dès que les formalités douanières à l'exportation ont été accomplies, pourvu que la marchandise demeure sous contrôle douanier.

Dans le cas de l'OFIVAL, l'amélioration de la situation a été constatée par la Commission elle-même puisque la lettre de constatation n° AGR 18948 du 8 août 2001 faisant suite à une mission à l'OFIVAL mentionne : « la situation à l'OFIVAL était autrefois insatisfaisante. Des retards considérables avaient été mis en évidence en ce qui concerne l'apurement des avances et le recouvrement de montants indûment versés. La constatation la plus importante pendant cette mission (mai 2001) est que cette déficience a été corrigée dans une large mesure. Le montant correspondant aux avances non encore apurées au bout de 18 mois est tombé de 76,22 M€ au 1<sup>er</sup> janvier 2000 à 30,49 M€ au 15 octobre 2000 et à 3,51 M€ au 30 avril 2001. Le mérite de ce grand succès revient au personnel de l'OFIVAL. L'évolution précitée tient à l'importance accrue attachée aux tâches de l'office, à l'augmentation des ressources qui y sont consacrées et à la mise au point du nouveau système informatisé SIVALEX. Au cours de la mission, nous n'avons pas procédé à un examen approfondi de ce système, qui nous a toutefois paru flexible et très performant... les efforts accomplis par l'OFIVAL doivent être poursuivis afin que la situation actuelle soit pérennisée ».

Concernant le cas particulier mentionné par la Cour où un groupe d'entreprises a pu bénéficier de 47,6 M€ de restitutions, il convient de préciser que le montant indiqué par la Cour constitue un montant maximal de créances déclaré par l'OFIVAL lors du dépôt de bilan de la société (une seule société du groupe d'entreprises était concernée). La créance sur cette société porte en définitive sur 7 787 384,41 € à titre certain dont 7,17 M€ cautionnés et 20 682 417,78 € à titre conditionnel sous réserve de l'aboutissement de la procédure pénale et notamment de l'acceptation de la constitution de partie civile de l'OFIVAL.

Concernant la gestion des restitutions par l'ONILAIT, le ministère de l'agriculture rappelle que sur l'ensemble de sa gestion examinée par la Cour en 1999, celle-ci avait soulevé deux cas, qui se trouvaient en cours d'instruction au moment du contrôle de la Cour, et qui ont connu un suivi administratif normal et régulier, et une issue définitive avant la clôture de la procédure d'enquête par celle-ci, à l'issue d'examens et d'enquêtes administratives longues et complexes. En effet, il s'agissait d'obtenir la preuve que des marchandises étaient effectivement parvenues à destination, et cela avait nécessité notamment des investigations de la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (DNRED), et du poste

d'expansion économique du Caire, démarches qui sont une preuve, non pas de laxisme, mais au contraire des précautions prises pour régulariser les avances versées.

S'agissant du montant de 28,2 M€ versé à une société et relevé par la Cour, s'il s'agit bien de restitutions, ces paiements ne peuvent en aucun cas être considérés comme ayant fait l'objet de contrôles documentaires insuffisants de la part de l'ONILAIT, qui se seraient traduits par une accumulation de paiements indus dont le remboursement n'aurait été ni recherché, ni obtenu. Les 28,2 M€ en question versés à cette société au titre des restitutions à l'exportation ne sont pas le chiffrage d'une créance de l'Office, certaine et exigible. Il s'agit d'un grand nombre de dossiers, tous payés d'une manière totalement régulière au titre des preuves documentaires requises par les règlements, pour lesquels des éléments de contrôle extérieurs à la procédure ont permis de conclure à une suspicion en matière d'éligibilité de la marchandise (« beurre frelaté »). Cette somme représente seulement l'estimation maximale de l'aide qui pourrait avoir été indûment versée à la société incriminée, s'il est démontré que l'intégralité des marchandises ainsi aidées n'étaient pas éligibles au régime d'aide. Cette démonstration n'est pas actuellement apportée, puisqu'une enquête judiciaire relative à de la matière grasse adultérée est toujours en cours, et qu'aucun élément de preuve propre à permettre d'affirmer que tout ou partie de cette somme serait indue n'est encore clairement établi.

C'est pourquoi, à ce stade le remboursement des aides ainsi chiffrées ne saurait être demandé, puisqu'il serait sans fondement juridique. Dans cette affaire, l'ONILAIT devra attendre les conclusions de la procédure judiciaire, et s'y conformera, en plein accord avec les autorités judiciaires en charge de l'enquête. En revanche, la préservation des intérêts financiers de la Communauté a été recherchée puisque d'une part, l'ONILAIT s'est constitué partie civile dans l'instance judiciaire ouverte à l'encontre de cette société, et d'autre part, a pris des garanties à titre conservatoire et à un niveau supérieur à celui préconisé par la commission interministérielle de coordination des contrôles sur les opérations des bénéficiaires et redevables relevant de la section garantie du FEOGA (CICC), tendant à assurer le recouvrement maximum des aides le cas échéant.

### **Les contrôles concomitants liés aux régimes d'intervention**

Quant aux contrôles concomitants, si des progrès peuvent certes être réalisés dans la fourniture de données statistiques exhaustives, il doit être précisé que ceux-ci sont effectués conformément à la réglementation.

De surcroît, le jugement de la Cour mérite d'être apprécié en tenant pleinement compte des évolutions intervenues ces dernières années en matière d'amélioration de la qualité des contrôles et de suivi des suites.

Ainsi, dans le cas de l'OFIVAL, les contrôles sur place réalisés par le corps de contrôle de cet office sont parfaitement identifiés. Il s'agit, hors mesures de crise, de contrôles prévus dans le cadre de l'intervention publique, du stockage privé et des restitutions particulières des viandes de gros bovins mâles. Dans la mesure où il s'agit de contrôles d'agrément, ils sont exhaustifs et il est donc parfaitement possible de fournir des statistiques de réalisation de ceux-ci. La CICC a d'ailleurs réalisé un inventaire des contrôles concomitants par mesure en mars 2000. Les éléments statistiques ont été communiqués en nombre de contrôles ainsi qu'en terme d'incidence financière.

Concernant l'ONIC, en application de l'article 5 du règlement (CE) 2148/96, l'ONIC adresse avec les états annuels les documents de synthèse sur les contrôles effectués. Par ailleurs, l'ONIC détient, à partir des informations saisies sur l'application « intervention » des statistiques précises sur l'ensemble des contrôles effectués pour la procédure « intervention ». C'est le cas également pour le règlement 1248/2000 qui prévoit des contrôles spécifiques au moment du changement de campagne en 2000 et 2001 du fait de l'application de la réforme de la PAC. L'ONIC utilise les résultats de ses contrôles pour faire évoluer sa politique de contrôle et affiner l'analyse de risque mise en place.

Dans le cas de l'ONILAIT, ce dernier, comme les autres offices concernés, a communiqué à la CICC, en janvier 2000, des éléments de chiffrages relatifs au nombre des contrôles concomitants (au sens de contrôles sur place) réalisés par ses agents, et aux résultats de ces contrôles (en terme d'impact financier notamment), par mesure et pour les exercices FEOGA 1996/97, 1997/98, et 1998/99 ou, selon les mesures, pour les années civiles 1997, 1998 et 1999.

### **Les sanctions**

Les cas de fraudes et d'irrégularités décelés dans le domaine agricole (FEOGA-Garantie) par les organes de contrôle de tous les Etats membres de l'Union européenne font l'objet de communications régulières à la Commission européenne, dès lors qu'elles portent sur des sommes supérieures ou égales à 4 000 €. En 2000, la France a ainsi communiqué à la commission 261 cas pour un montant de 15 480 000 €<sup>15</sup>.

La CICC centralise depuis l'année 2000 les notifications d'irrégularités d'un montant supérieur à 4 000 €, quel que soit le type de contrôles dans le cadre desquels elles ont été détectées, avant leur communication aux autorités communautaires. Au titre de l'année 2000, les contrôles, effectués par les agents des offices agricoles, des douanes et des DDAF en application des réglementations communautaires sectorielles ont

---

<sup>15</sup> Document OLAF groupe de travail 280/20.06.01/4 de juin 2001.

permis de détecter 61 % des cas et 36 % des montants. Les contrôles a posteriori qui portent notamment sur les plus gros bénéficiaires d'aide et qui sont réalisés par les services des douanes, de l'ACOFA et de la répression des fraudes ont permis de déceler 27 % des cas et 34 % des montants irréguliers. Par ailleurs, les douanes entreprennent des contrôles d'initiative a posteriori, qui ont débouché sur 12 % des cas transmis à la commission et 30 % des montants.

La CICC s'attache également au suivi des recouvrements, notamment pour ce qui est de ceux qui découlent des contrôles a posteriori. Malgré les efforts entrepris par les offices, l'amélioration du taux de recouvrement se heurte au recours de plus en plus systématique des bénéficiaires ou redevables en situation irrégulière aux procédures contentieuses. Ce recours, assorti de la mise en œuvre de la procédure d'opposition à état exécutoire a pour effet de suspendre l'exécution des versements et par conséquent, d'allonger considérablement les délais de recouvrement.

Dès lors, l'affirmation selon laquelle les offices font preuve de mauvaise volonté dans le recouvrement est excessive, et ce d'autant plus que les organismes payeurs ont ces dernières années considérablement renforcé leur suivi des débiteurs et débiteurs potentiels dans un souci de protéger au maximum les intérêts financiers de la Communauté. En effet, tous les offices assurent aujourd'hui un suivi des débiteurs.

Un grand livre des débiteurs a été mis en place à l'OFIVAL. Il reprend l'ensemble des titres de recette pris en charge comptablement. De plus, une application informatique consacrée au recouvrement est en cours de développement et sera mise en œuvre durant le premier semestre 2002. Par ailleurs, pour répondre aux recommandations de la commission, une équipe spécialisée chargée du recouvrement ainsi qu'un comité de coordination composé de représentants des services ordonnateur et comptable ont été instaurés. Ce comité se réunit mensuellement depuis le mois de septembre 2000 afin d'examiner les créances potentielles qui pourraient apparaître.

Un « Grand livre des débiteurs » existe également à l'ONILAIT, depuis avril 2000. Ce Grand livre des débiteurs est, actuellement, tenu sous une forme manuelle. Le démarrage de son informatisation est prévu au programme informatique pour la fin de l'année 2001. En effet, lors du comité informatique du 15 février 2001, il a été décidé, pour tenir compte de la recommandation de la CCCOP, de définir un projet informatique spécifique et global débiteurs/recouvrement qui permettra à la fois :

- une tenue informatique du Grand livre des débiteurs, comportant toutes les informations demandées par le FEOGA,
- un outil global de gestion des créances permettant au bureau du recouvrement d'assurer un suivi régulier et aisé des sommes à recouvrer,

- de surcroît, la mise en recouvrement des intérêts de retard dans les différentes mesures par un outil centralisé.

Ce projet concernera toutes les mesures communautaires de l'ONILAIT.

Il convient également de préciser qu'avant avril 2000, si le Grand livre des débiteurs n'existait pas formellement, les créances de l'ONILAIT faisaient néanmoins l'objet d'un suivi approfondi en application des principes de la comptabilité publique.

Par ailleurs, au 15 octobre 2000, date marquant la fin du dernier exercice communautaire, le reste à recouvrer des créances communautaires de l'Office, figurant à son Grand livre des débiteurs, s'élevait à 11,92 M€. La quasi-totalité de ce montant (95 %) concerne le «prélèvement supplémentaire», c'est-à-dire non pas des aides indûment versées, mais des pénalités pour dépassement des quotas laitiers. Sur ce montant, 10,81 M€ (soit presque 91 %) sont en contentieux, principalement devant les juridictions administratives, y compris le Conseil d'Etat, et plus rarement devant les tribunaux de l'ordre judiciaire, y compris la Cour de cassation.

Du fait de ces procédures contentieuses, extrêmement longues, notamment du fait de l'absence fréquente de jurisprudence bien établie en la matière, l'action de recouvrement de l'Office est suspendue. L'Office prend alors des garanties, au maximum de ses possibilités.

Quant à l'ONIC-ONIOL, il a pris depuis 1999 un ensemble de dispositions destinées à améliorer l'efficacité de son système de recouvrement, à savoir la création en 1999 d'une cellule de recouvrement autonome au sein de l'agence comptable, le lancement en 2000 de la refonte de l'application informatique couvrant le régime des échanges commerciaux et enfin, la mise en place en janvier 2001 d'une instance de coordination chargée du suivi des irrégularités.

Cette instance réunit mensuellement, sous la présidence de la direction générale, le service des contrôles en charge de la coordination et du suivi des travaux, l'agence comptable, les trois services ordonnateurs et la mission juridique. Elle a deux principales responsabilités. D'une part, elle assure la mise en œuvre des orientations décidées au plan national et communautaire en matière de gestion des indus. A ce titre, elle est chargée de la mise en place du fichier des pré-débiteurs, en veillant à ce que la structure de ce fichier permette une gestion des indus de façon horizontale et une continuité de traitement et de suivi avec le fichier des débiteurs. D'autre part, elle veille à la réduction des délais de traitement entre la constatation d'une anomalie lors d'un contrôle sur place et le recouvrement de l'indu correspondant. Tous les dossiers concernés par des montants significatifs sont examinés lors des réunions mensuelles sur la base d'un tableau de bord de suivi de l'avancement de la procédure de recouvrement.

Par ailleurs, concernant la remarque de la Cour sur la difficulté des offices à mobiliser les cautions bancaires, il doit être souligné qu'il est rare que les garants (banques) contestent le remboursement des garanties et intentent des actions en justice pour prévenir la saisie. En effet, dans l'hypothèse où un établissement financier refuse d'acquitter la caution due, il court le risque de se voir retirer son agrément par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie pour la délivrance des cautions. Par ailleurs, la suspension due à un recours devant le tribunal administratif est due au fait que tant que le jugement du tribunal n'est pas intervenu, la dette ne peut être considérée comme certaine, conformément au code civil français (article 2012 : « Le cautionnement ne peut exister que sur une obligation valable »). Dès lors, la caution n'est appelée que lorsque la créance est exigible. Toutefois, dans le cas d'un recours devant un tribunal, comme le prévoit le règlement susvisé, le débiteur paie des intérêts sur la somme définitivement acquise au taux applicable pour les recouvrements nationaux.

Enfin, en vertu du règlement (CE) n° 1469/95 du Conseil du 22 juin 1995 relatif aux mesures à prendre à l'égard de bénéficiaires d'opérations financées par le FEOGA, section garantie et de son règlement d'application, le règlement (CE) n° 745/96 de la Commission du 24 avril 1996, chaque Etat membre a l'obligation d'inscrire sur une « liste noire » les bénéficiaires d'opérations financées par le FEOGA-Garantie jugés « non fiables » et de prendre à leur égard des mesures de prévention ou de sanction : contrôle renforcé, suspension de paiements, exclusion. En 2000 et 2001, la France a procédé à l'inscription sur « liste noire » de deux opérateurs du secteur laitier et d'un opérateur du secteur de la viande bovine.

En conclusion, on ne peut que souligner les efforts récemment accomplis, notamment sous l'égide de la CICC, en matière de suivi des irrégularités et des créanciers, renforçant ainsi la fiabilité globale du dispositif français de paiement des aides européennes.

### **Le rôle de la commission interministérielle de coordination des contrôles**

Le ministère de l'agriculture et de la pêche considère que l'action de la CICC, dont plusieurs de ses directeurs sont membres à part entière, à savoir le directeur des politiques économique et internationale, le directeur général de l'alimentation et le directeur général de l'administration, a été positive en permettant une coordination et un suivi de la mise en œuvre des dispositifs de contrôle, y inclus le suivi du recouvrement des sommes indûment versées.

Le ministère de l'agriculture et de la pêche considère par ailleurs que, le fait que la CICC émette des avis en vertu du décret n° 96-389 du 10 mai 1996 et donc qu'elle ne dispose pas d'un réel pouvoir de décision, n'entrave en rien son rôle et son action. Au contraire, les décisions prises par consensus

après discussion ont ainsi plus de force que si elles étaient prises unilatéralement. Il serait en effet contradictoire pour le ministère de l'agriculture et de la pêche de passer outre des avis dont il a été à l'origine. Le décret de 1996 a d'ailleurs instauré une commission dont l'objectif n'est pas de juger de manière unilatérale, mais bien de constituer une instance de coordination et de concertation qui permet ainsi aux administrations directement concernées de définir ensemble et en amont la politique des contrôles pour garantir un haut niveau de protection.



En conclusion, je souhaiterais une nouvelle fois nuancer le jugement sévère de la Cour selon lequel le dispositif français de paiement des aides européennes à l'agriculture n'est ni conforme aux orientations européennes, ni efficace, ni capable de s'adapter aux évolutions de la PAC.

Le dispositif français de paiement des aides européennes à l'agriculture est globalement conforme à la réglementation européenne. Certes, ce dispositif est perfectible et des efforts ont d'ores et déjà été faits afin de pallier certaines faiblesses et de renforcer sa fiabilité notamment via l'amélioration de la qualité des contrôles, le renforcement et un meilleur encadrement des relations entre les services déconcentrés de l'agriculture et les offices ou encore un suivi plus étroit des débiteurs et débiteurs potentiels.

Par ailleurs, convaincu qu'un exercice de simplification de la PAC est indispensable et peut seul véritablement permettre une simplification du dispositif français de paiement des aides, j'ai personnellement veillé à ce que ce thème soit porté par la Présidence française et je me réjouis des premières avancées au niveau communautaire, notamment concernant la refonte du règlement d'application du SIGC.

Reconnaissons toutefois que l'organisation actuelle du dispositif français par produit et type d'aide a au moins le mérite de la lisibilité : les domaines d'intervention des organismes payeurs sont facilement identifiables. De plus, il est important de rappeler que, loin d'être figé, le dispositif français de paiement des aides européennes à l'agriculture a été suffisamment souple et adaptable pour mettre en œuvre sans rupture les réformes successives et substantielles de la PAC, dont la dernière réforme qui a vu l'instauration d'un second pilier de la PAC. Le système a d'ailleurs été simplifié depuis 1995 puisqu'on est passé de 12 à 10 organismes payeurs et qu'à compter de l'exercice FEOGA 2003, il n'y en aura plus que 9, répondant ainsi à l'exigence communautaire de limitation du nombre d'organismes payeurs.

Enfin, concernant la recommandation de la Cour d'aller vers une attribution globalisée des aides par exploitation, je rappellerai une nouvelle fois que la France est résolument favorable à une simplification de la PAC et qu'elle œuvre pour ce faire. Cependant, substituer une logique de versement des aides à la logique sectorielle actuelle est une décision économique et

politique qui va au-delà d'une simple refonte du dispositif français de paiement des aides et qui nécessite une évolution significative de l'ensemble de la PAC, dans ses objectifs comme dans ses instruments.

*REPOSE DU PRESIDENT DU CENTRE NATIONAL D'AMENAGEMENT  
DES STRUCTURES ET DES EXPLOITATIONS AGRICOLES (CNASEA)*

Ce document appelle de ma part les observations suivantes :

Il n'est pas exact d'affirmer que le CNASEA ne dispose d'aucune donnée et qu'il ordonnance sur seule instruction des DDAF. En effet, pour les aides agri-environnementales et la pré-retraite, les DDAF communiquent systématiquement aux délégations régionales du CNASEA les pièces principales (décisions préfectorales, rapports d'instruction, RIB). Parallèlement, ces données sont exploitées et complétées sous forme informatique.

Pour 5 % des dossiers, le CNASEA demande aux DDAF l'intégralité des pièces constitutives des dossiers pour contrôle. Ces contrôles administratifs et techniques sont tracés et mémorisés grâce à un applicatif informatique commun à toutes les actions agricoles payées par le CNASEA. Cette base de données, accessible tant à l'agent comptable qu'à l'audit interne, permet d'assurer un suivi des contrôles effectués.

Pour la PMSEE, aide qui donne lieu à la constitution d'un très grand nombre de dossiers, les contrôles informatisés permettent à l'ordonnateur CNASEA de bloquer des dossiers en phase d'ordonnancement. Ces contrôles consistent à vérifier à nouveau ceux réalisés en DDAF et à en réaliser de supplémentaires (notamment : vérification de l'identité des bénéficiaires afin de s'assurer qu'une même personne ne perçoit pas la même aide à deux reprises, contrôle croisé inter-aides et inter-campagnes, vérification des plafonnements des montants d'aides). Par ailleurs, cette centralisation des données de paiement favorise l'exercice de compensations en matière de recouvrement.

S'agissant de la fonction de comptable public, le rapport considère que le contrôle du comptable sur les opérations de l'ordonnateur se trouve lui aussi privé de toute efficacité.

Cette assertion ne peut pas être partagée. Les dispositions des articles 12 et 13 du règlement général sur la comptabilité publique du 29 décembre 1962 relatives aux contrôles que le comptable est tenu d'exercer sont appliquées. Contrairement à ce qui est indiqué, la mention du certificat du service fait est contrôlée ; l'exactitude des calculs de liquidation, si elle n'est pas vérifiée "facture par facture", est assurée, comme cela est désormais le plus souvent le cas, par l'existence de contrôles "embarqués" dans les

procédures informatiques ; l'agent comptable est d'ailleurs étroitement associé à leur élaboration.

Le seul aménagement concerne, pour les crédits d'intervention, le point relatif à l'étendue des contrôles de la validité des créances : la production des justifications ne fait pas en effet l'objet d'un envoi systématique à l'agence comptable ; il est cependant faux d'affirmer que le comptable ne se fait communiquer aucun dossier ; compte tenu de leur nombre et des délais pour réaliser les règlements, des dossiers papiers sont effectivement conservés au plan local ou ne remontent pas systématiquement dans leur intégralité. Aussi le contrôle du comptable a-t-il été orienté vers un contrôle de l'existence et de la véracité des pièces justificatives par sondage avant et après paiement.

Cette manière de faire a été consacrée, s'agissant du CNASEA, par le décret du 29 août 2000 dont la mise en œuvre fait l'objet d'une réflexion d'ensemble sur le dispositif de contrôles de l'établissement de manière concertée entre l'ordonnateur et le comptable, notamment par des contrôles conjoints ordonnateurs-comptables (c'est-à-dire des contrôles concomitants, chacun restant dans son champ de compétences), des contrôles sur place et des contrôles ciblés (recherche d'anomalies par des requêtes informatiques, dossiers à risques,...).

Autrement dit, la plupart des contrôles prévus par les articles 12 et 13 du décret du 29 décembre 1962 sont assurés et l'un d'entre eux a été aménagé. L'ensemble de ces contrôles privilégie l'efficacité à l'aspect formel, sans s'affranchir pour autant de règles essentielles de la procédure de la dépense publique.

Enfin, le dispositif mis en œuvre au CNASEA s'inscrit totalement dans les réflexions menées par la direction générale de la comptabilité publique en matière de modernisation et de rénovation de la gestion publique.

*REPONSE DU DIRECTEUR DE L'OFFICE INTERPROFESSIONNEL DES  
VIANDES, DE L'ELEVAGE ET DE L'AVICULTURE (OFIVAL)*

## **L'organisation du paiement des aides européennes**

### **Les conséquences négatives des choix retenus**

La délégation des fonctions techniques est prévue par le règlement (CEE) n° 1663/95. Un protocole qui précise le rôle des différents intervenants à ce titre a été conclu entre l'OFIVAL et les services douaniers d'une part, l'OFIVAL et le ministère de l'agriculture et de la pêche d'autre part.

Il convient de préciser que, sur la base des éléments fournis par les DDAF, la liquidation et l'ordonnement des dépenses sont bien sous la responsabilité de l'OFIVAL, notamment pour les dossiers de primes instruites par les DDAF. De plus, pour chaque campagne, de 3 à 5 % des dossiers sélectionnés sur la base d'une analyse de risque suivant les mesures concernées font l'objet d'une nouvelle instruction de la part des services de l'OFIVAL. En cas d'erreur constatée, la DDAF est tenue de procéder à la correction de celle-ci. Les DDAF sont donc bien amenées à rendre compte à l'OFIVAL dans ce cadre. De façon plus générale, l'OFIVAL est en mesure de demander à tout moment des explications sur un dossier.

### **Les contrôles sur le paiement des aides**

#### **Les contrôles**

Le contrôle documentaire des dossiers de restitutions est exhaustif à l'OFIVAL. Il est donc inexact de parler d'insuffisance du contrôle documentaire.

Les avances sur restitutions à l'exportation versées par l'OFIVAL sont payées en application de la réglementation sur la seule présentation de la déclaration d'exportation ou de la déclaration de placement en entrepôt de préfinancement acceptée par les services douaniers. Le montant des avances versées (de façon générale ou à un opérateur en particulier) n'est donc pas limitatif dès lors que ces documents sont présentés à l'Office et aucune base réglementaire n'autorise le non paiement. En revanche, en contrepartie, les opérateurs doivent déposer une garantie égale à 110 ou 115 % du montant avancé. Tant que les opérateurs n'ont pas présenté les pièces justificatives qui régularisent les opérations, la caution n'est pas libérée. Tout ou partie de celle-ci sera acquise en cas d'anomalie constatée lors de l'analyse des dossiers de régularisation ou lorsqu'aucun dossier de régularisation n'est présenté.

Le délai réglementaire de présentation des dossiers de régularisation (transmission des pièces justificatives) pouvant aller jusqu'à 12 mois pour un paiement à 100 % et 18 mois pour un paiement à 85 % à compter de la date d'accomplissement des formalités douanières d'exportation, l'OFIVAL est tenu d'attendre le terme de ce délai avant de constater la défaillance d'un opérateur et de le pénaliser. Le montant des avances versées à une date donnée ne traduit donc pas un laxisme dans la gestion de l'Office. De plus, dans la mesure où l'ensemble des dossiers d'avances sont garantis par une caution bancaire, le risque financier pour la communauté doit être minimisé. En revanche, parmi ces avances, les dossiers atteints par la forclusion (terme du délai de présentation des dossiers de régularisation) doivent faire l'objet d'une attention particulière, ce qui est le cas.

Ainsi, afin de limiter au maximum les risques liés aux dossiers forclos, une information des opérateurs à 10 et 16 mois est assurée pour leur rappeler qu'ils n'ont pas présenté de dossier et un état mensuel des dossiers forclos non traités est éditée et fait l'objet d'un suivi particulier par une équipe spécialisée.

Au 15 octobre 2001, date de la fin de l'exercice communautaire 2001, environ 60 dossiers pour lesquels le délai de forclusion est dépassé et représentant moins de 0,76 M€ n'avaient pas encore été régularisés. De plus, certains d'entre eux faisaient réglementairement l'objet de délais supplémentaires ou bénéficiaient de mesures dérogatoires allongeant ceux-ci. Les auditeurs de la commission européenne ont jugé la situation satisfaisante lors de leur mission de contrôle des 28 et 29 mai 2001.

En ce qui concerne la somme de 47,6 M€, il s'agissait de la créance maximale déclarée par l'OFIVAL lors de l'ouverture de la procédure collective dont fait l'objet une société particulière. La créance de l'OFIVAL s'établit en fait de façon certaine à 7 787 384,41 M€. Sur cette somme, 7,17 M€ sont cautionnés et les appels de caution correspondants ont été formulés. De plus, des actions contentieuses à l'encontre des organismes bancaires qui refusent d'honorer leurs engagements ont été engagées et se poursuivront jusqu'à obtention du paiement.

A ce montant de créance certaine s'ajoute une créance potentielle déclarée à titre conservatoire pour un montant de 20 682 417,78 M€. Ce montant a été déclaré suite à une information succincte adressée par le substitut du Procureur de la République compétent alors que la procédure de redressement judiciaire avait déjà été ouverte. Il n'y a donc pas eu de défaillance.

Contrairement à ce qu'indique la Cour, les dossiers correspondants (opérations réalisées durant la période 1988-1990) avaient été régulièrement régularisés car l'examen documentaire des dossiers n'avait révélé aucune anomalie et rien ne laissait supposer que des irrégularités avaient été commises. Celles-ci ne sont d'ailleurs toujours pas validées puisque l'instruction ouverte en 1990 est encore en cours et aucun jugement n'a été prononcé. Le montant de créance déclaré ne repose donc aujourd'hui sur aucun fondement légal et pourrait donc s'avérer inexistant.

En raison du jugement de redressement judiciaire prononcé à l'encontre de la société, l'OFIVAL a immédiatement procédé à une déclaration de créance pour ce montant à titre conservatoire. Il n'y a donc pas lieu de parler de défaillance dans le recouvrement.

De plus, il convient de préciser que l'Office a adressé une demande de constitution de partie civile au juge d'instruction mais celle-ci a fait l'objet d'une ordonnance concluant au sursis à exécution le 25 octobre 1999. Aucune nouvelle décision n'est intervenue depuis. Par conséquent, l'Office ne peut pas avoir accès au dossier et ne dispose, de ce fait, d'aucune

information complémentaire sur la nature des infractions commises, leurs moyens de réalisation ainsi que sur le nombre et l'identité des personnes impliquées. Il ne saurait être retenu aucune complaisance de l'Office qui a engagé les deux actions pouvant préserver les intérêts financiers de l'Union européenne et de l'Etat.

En ce qui concerne le rôle de l'audit interne de l'OFIVAL, une convention a été signée avec le COPERCI le 30 avril 2001 afin de disposer de l'ensemble de leurs rapports de contrôle et de participer à certaines missions. Des contacts bilatéraux avec le COPERCI sont en cours afin de déterminer les missions conjointes qui vont être menées prochainement.

*REPOSE DU DIRECTEUR DE L'OFFICE NATIONAL  
INTERPROFESSIONNEL DU LAIT ET DES PRODUITS LAITIERS  
(ONILAIT)*

### **Les contrôles sur le paiement des aides**

#### **Les contrôles**

*« Pour sa part, la Cour a mis en évidence l'insuffisance du contrôle documentaire des offices sur les exportations, notamment... à l'ONILAIT. Fréquemment, les avances ou acomptes accordés aux exportateurs ne sont pas régularisés avant plusieurs années, ce qui empêche le recouvrement des aides indues et peut même inciter à la fraude.*

*L'ONILAIT avait consenti 102,8 M€ d'avances en instance de régularisation à des entreprises exportatrices sans exiger dans les délais réglementaires la production des pièces justifiant ces opérations. »*

L'ONILAIT tient à rappeler que les avances mentionnées par la Cour ont été consenties par l'Office en stricte conformité avec la réglementation européenne.

En effet, la réglementation communautaire autorise les états membres à consentir aux exportateurs une avance sur restitution dès que les formalités douanières à l'exportation ont été accomplies, pourvu que la marchandise demeure sous contrôle douanier.

Dans ce cas, la restitution est payée, conformément à cette réglementation (article 22 du règlement (CEE) n° 3665/87, en vigueur sur la période audité par la Cour) sur la base d'une demande de l'exportateur, d'une copie de document douanier et d'une garantie bancaire égale à 115 % du montant de la restitution (taux ramené à 110 % depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1999).

Les avances sont ensuite régularisées sur la base de documents originaux prévus par la réglementation européenne. Celle-ci prévoit que des

délais peuvent être accordés aux opérateurs pour produire les pièces justificatives.

L'ONILAIT a accordé dans certaines situations cette possibilité mais n'a régularisé aucune avance de manière irrégulière.

A l'échéance de présentation des pièces ainsi fixée, l'ONILAIT a dans tous les cas appliqué les dispositions réglementaires.

Cela a été le cas notamment de deux dossiers particuliers auxquels la Cour s'est intéressée en particulier lors de ses contrôles.

Pour l'un (dossier de 0,34 M€), la totalité des avances octroyées a été récupérée, en partie par appréhension de la caution bancaire ; l'opérateur a par ailleurs contesté cette décision de l'Office devant le tribunal administratif.

Pour l'autre (exportations vers l'Egypte), l'ONILAIT a dû obtenir des preuves d'arrivée à destination satisfaisantes - avec beaucoup de difficultés. Après avoir fait diligenter plusieurs enquêtes (par le poste d'expansion économique et l'ambassade de France au Caire, par une société de contrôle et de surveillance agréée, par la DNRED), l'Office a pu conclure à la régularisation de ce dossier.