

1

L'Office national interprofessionnel des céréales (ONIC)

L'Office national interprofessionnel des oléagineux (ONIOL)

PRÉSENTATION

L'office national interprofessionnel des céréales (ONIC) est à bien des égards un établissement singulier dans le paysage agricole national. Créé en 1936, sous le nom d'office du blé, il fut pendant trois décennies l'artisan d'une politique nationale d'intervention et de régulation du marché national des céréales, en même temps qu'un instrument de modernisation des structures agricoles dans le secteur céréalier.

L'organisation française du marché des céréales ayant inspiré la création et le fonctionnement de l'organisation commune de marché issue de la « première » politique agricole commune (PAC), l'ONIC est devenu dans son secteur le principal maître d'œuvre de la PAC à partir des années 1960. Depuis la réforme intervenue en 1992, fondée sur une réduction générale des prix compensée par des aides directes aux exploitants, l'ONIC constitue même le premier organisme payeur européen en montant de subventions versées chaque année.

Depuis le 1er janvier 1999, l'office national interprofessionnel des oléagineux (ONIOL), qui a succédé à l'ancienne société interprofessionnelle des oléagineux (SIDO), est intégré à l'ONIC, dont il partage la direction et les services, tout en conservant une personnalité juridique distincte. L'ensemble ONIC-ONIOL forme ainsi le pôle « grandes cultures » des offices agricoles d'intervention.

I – Les particularités de l’ONIC-ONIOL

Le maintien de compétences et de caractéristiques anciennes issues d’une réglementation nationale, d’une part, et l’évolution de ses missions communautaires, d’autre part, confèrent à l’établissement un particularisme prononcé.

A – Des compétences multiples

A raison de ses compétences nationales et communautaires, l’ONIC-ONIOL est amené à jouer plusieurs rôles de nature bien distincte.

En premier lieu, l’ONIC et l’ONIOL sont agréés par l’Etat comme organismes payeurs des aides européennes, c’est-à-dire qu’ils exercent en principe les fonctions d’instruction, de liquidation, de paiement et de contrôle administratif préalable des subventions communautaires versées aux acteurs sur les marchés céréaliers (entreprises pour les restitutions aux exportations, producteurs pour les aides directes, organismes divers pour les aides à la production de semences).

A s’en tenir au strict critère budgétaire, cette fonction d’organisme payeur est évidemment la plus importante, puisqu’en 2001 elle justifiait 5 612 M€ sur les 5 797 M€ dépensés par l’ensemble ONIC-ONIOL. En 2001, les principales aides communautaires versées par l’ONIC-ONIOL s’élevaient à 5 312 M€ pour les aides aux surfaces, 135,6 M€ pour les aides à la production et à la transformation, 119,67 M€ pour les aides aux échanges extérieurs et 39,13 M€ pour les frais de stockage à l’intervention¹.

En deuxième lieu, l’ONIC et l’ONIOL assument la fonction d’organismes interprofessionnels, qui représentent les différents acteurs des filières céréalière et oléo-protéagineuse et sont chargés par le ministère de l’agriculture de gérer différentes aides nationales, ainsi que différentes actions techniques dans le secteur des grandes cultures. Au titre de cette fonction de représentation et d’organisation de la filière céréalière, l’ONIC agréé ainsi les collecteurs et définit des grilles de qualité pour les céréales.

¹ En 1998 et 1999, compte tenu des récoltes record enregistrées par le secteur céréalière, les interventions de marché et les restitutions aux exportations ont connu un regain d’activité : les montants furent respectivement de 323,45 M€ et 287,05 M€ pour les frais de stockage à l’intervention et de 272,14 M€ et de 424,42 M€ pour les restitutions.

En troisième lieu, l'ONIC-ONIOL joue le rôle d'un centre de ressources sur le secteur céréalier et oléo-protéagineux, chargé de collecter les statistiques de campagne et d'en surveiller les conditions économiques.

Enfin, l'ONIC remplit deux rôles spécifiques.

Le premier est celui d'un opérateur de marché, puisqu'il continue de gérer pour le compte du FEOGA le mécanisme de l'intervention issu de « l'ancienne PAC », c'est-à-dire l'achat, le stockage et la revente de céréales. Ce mécanisme ne joue toutefois plus dans l'économie de la nouvelle PAC que le rôle d'un « filet de sécurité », c'est-à-dire d'instrument conjoncturel qui n'est activé qu'en cas de baisse exceptionnelle des prix de marché.

L'ONIC remplit aussi une mission quasi-bancaire, en tant qu'il accorde une garantie sur les effets de commerce que les organismes collecteurs émettent en contrepartie de leurs stocks et qu'ils escomptent auprès des établissements de crédit. Cette procédure, dite d'aval, est examinée plus loin.

B – Des responsabilités diffuses

La juxtaposition de ces différentes fonctions a pour corollaire une dispersion des responsabilités. A cet égard, la situation de l'ONIC-ONIOL s'éloigne sensiblement de celle qui prévaut dans les établissements publics classiques.

En premier lieu, la coexistence de deux entités juridiques distinctes, ONIC et ONIOL, s'est traduite par une intégration de leurs services et de leur direction générale, mais pas de leurs organes délibérants. L'ONIOL comprend ainsi un conseil de direction, dont la composition et les compétences, régies par le décret du 29 décembre 1998, l'apparentent à un conseil d'administration traditionnel².

A l'inverse, le statut de l'organe délibérant de l'ONIC présente plusieurs ambiguïtés. Le « conseil central » est en effet une institution historique remontant à 1936, qui présente la particularité de ne réserver aucune place à l'Etat : ses 49 membres sont tous issus des professions céréalières, à l'exception de deux représentants des consommateurs qui n'y ont fait leur entrée qu'en 1999. De surcroît, les attributions de ce

² Deux éléments illustrent ce point : les pouvoirs publics, c'est-à-dire les ministères concernés, sont représentés par quatre membres du conseil sur un total de 27, et le conseil se prononce sur le budget et les comptes financiers dans les conditions de droit commun issues du décret du 8 juillet 1999.

conseil sont largement déléguées à un « comité permanent » qui en émane, mais dont l'ouverture au pluralisme syndical, exigé par la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999, ne s'est pas encore pleinement réalisée.

La nature même du conseil central de l'ONIC prête à confusion. Le décret du 30 septembre 1953 qui en régit le fonctionnement exige en effet que ses délibérations soient expressément approuvées par le ministre chargé de l'agriculture et par les autres ministres intéressés pour être exécutoires. Cette disposition devrait conférer un rôle exclusivement consultatif à ce conseil : or, le décret du 8 avril 2002 introduit l'hypothèse de délibérations exécutoires même sans approbation ministérielle, bien que n'aient pas été abrogées les dispositions de 1953. Le conflit entre ces normes d'égal niveau est prévenu en pratique par une surveillance active de la tutelle, exercée par la direction des politiques économique et internationale (DPEI) du ministère chargé de l'agriculture³. Une clarification serait toutefois bienvenue.

L'absence de l'Etat au sein de l'organe délibérant de l'ONIC n'est plus adaptée, dès lors que la quasi-totalité des ressources de cet organisme proviennent de dotations publiques et que l'essentiel de ses missions est de nature administrative.

La présence de l'Etat se fait néanmoins indirectement sentir à travers les procédures budgétaires d'affectation des crédits qui permettent au ministère de tutelle de flécher l'utilisation des subventions versées aux offices et de piloter directement certaines actions comptabilisées dans les opérations nationales.

L'exercice défaillant des responsabilités affecte également les fonctions d'ordonnateur et de comptable qui structurent tant le régime français de comptabilité publique que le régime communautaire des organismes payeurs. Ces deux fonctions ne sont pas pleinement assumées.

Les fonctions assignées par la réglementation communautaire aux ordonnateurs des organismes payeurs ne sont pas exercées par les offices agricoles dans des conditions juridiquement satisfaisantes. En effet, certaines de ces fonctions sont de fait déléguées à d'autres autorités ou organismes, par exemple les directions départementales de l'agriculture et de la forêt ou les services des douanes, mais cette « délégation » manque de base juridique et n'a même pas été formalisée par une convention.

³ La composition professionnelle du conseil oblige parfois la tutelle à « passer en force » : les budgets et les comptes financiers 2000 à 2002, rejetés par le conseil central, ont été imposés par les autorités de tutelle.

Les différents mécanismes qui affaiblissent le rôle du comptable public au sein des offices agricoles ont été aussi relevés par la Cour dans le rapport public précité. Dans le cas de l'ONIC, il convient d'ajouter que le comptable s'en remet à une banque du secteur privé pour procéder au règlement des aides les plus importantes, dans les conditions exposées plus avant dans la troisième partie. Dès lors, tout au moins sous cet angle, la question de la présence d'un agent comptable au sein de cet office se trouve posée.

Enfin, toute notion de responsabilité disparaît dans la gestion de certaines aides, lorsque celles-ci sont créées et définies par « lettres interministérielles ». De fait, la mention dont ces lettres sont parfois assorties (« *La présente lettre vaut décharge de responsabilité de l'ordonnateur et de l'agent comptable.* »)⁴ ne participe pas d'un bon système de gouvernance.

En définitive, les particularités de l'ONIC-ONIOL conduisent à s'interroger sur sa nature juridique. Erigé en établissement public industriel et commercial depuis l'origine, ses interventions sur le marché ne cessent de décliner et les aides directes à la production sont attribuées selon une procédure et des règles administratives, sur des ressources exclusivement publiques. L'ONIC-ONIOL se comporte donc en réalité comme un établissement public administratif, tout en étant doté d'un organe délibérant, le conseil central, uniquement composé de professionnels.

II – La gestion des aides

La confusion des deux natures de l'établissement, à la fois organisme payeur des aides européennes et office national d'intervention revêtant la forme juridique d'un établissement public, n'est pas sans incidence sur les pratiques de gestion observées.

A – La conformité au cadre comptable national

Les modes de comptabilisation pratiqués par les deux offices jusqu'à 2001 n'étaient pas conformes au cadre comptable applicable aux établissements publics nationaux.

⁴ Lettre du 10 mars 2000 adressée au directeur de l'ONIOL par le ministre chargé de l'agriculture et la secrétaire d'Etat au budget afin de mettre en place une aide au soja de qualité. Celle-ci est évoquée dans la deuxième partie de cette insertion.

Les opérations financées par l'Union européenne n'étaient enregistrées en droits constatés dans aucun des deux offices, contrairement aux prescriptions du décret portant règlement général de la comptabilité publique du 29 décembre 1962 et de l'instruction comptable applicable aux établissements publics industriels et commerciaux. L'obligation faite aux organismes payeurs par la réglementation communautaire de déclarer mensuellement leurs décaissements minorés de leurs encaissements, selon une logique de trésorerie, ne dispense pourtant pas les organismes payeurs de tenir une comptabilité des opérations communautaires conforme aux dispositions nationales qui leur sont applicables.

De surcroît, dans le cas de l'ONIC, les aides nationales n'étaient pas davantage enregistrées en droits constatés. Les dépenses étaient comptabilisées au jour le jour par le mouvement d'un compte de tiers attribué à l'Etat et du compte de trésorerie correspondant, mais elles n'étaient inscrites en charge qu'une fois par mois, à hauteur des décaissements effectués, un titre de recettes étant émis à due concurrence. Par construction, aucun résultat n'était donc constaté en fin d'exercice, et les excédents dégagés par les opérations pour le compte de l'Etat n'apparaissaient jamais dans les réserves de l'établissement. Cette comptabilisation hétérodoxe n'a été régularisée qu'en 2002. La signification des comptes examinés par la Cour s'en trouve singulièrement amoindrie.

Jusqu'en 2002, les établissements n'ont pas été en mesure de présenter un compte de résultat et un bilan agrégés, rendant compte de leur situation financière d'ensemble.

Les offices devront appliquer les dispositions du récent décret du 8 avril 2002 portant règlement financier et comptable des offices d'intervention agricole. Ce texte demandé par la Cour dès 2001 devrait remédier à la plupart des insuffisances qu'elle a relevée notamment en ce qui concerne la comptabilité en droits constatés, mais pas avant l'exercice 2004.

B – L'interprétation de la réglementation communautaire

Les règlements communautaires laissent « à l'autorité compétente » le soin de fixer certaines des caractéristiques des aides dont l'office a la responsabilité. L'établissement, parfois sous l'impulsion de sa tutelle ministérielle, applique toujours les dispositions les plus

favorables aux agriculteurs et aux opérateurs nationaux, induisant un coût de gestion supplémentaire.

Ainsi, l'article 24 du règlement n° 800/99 relatif aux restitutions à l'exportation autorise les Etats membres à avancer « *tout ou partie* » du montant de ces dernières, dès l'acceptation de la déclaration d'exportation du bénéficiaire – et donc avant la sortie des marchandises du territoire de l'Union européenne, qui fait naître dans la majorité des cas le droit à un paiement définitif. En France, c'est le principe de l'avance intégrale et inconditionnelle qui a été retenu, y compris pour des montants minimes. Pourtant, il s'écoule souvent peu de temps entre le moment où une avance peut être versée, et celui où le paiement définitif est dû. Eu égard à la grande complexité du dispositif de l'avance, qui est assortie d'un système de caution, il serait sans doute préférable d'en limiter le bénéfice aux opérations pour lesquelles elle est justifiée par l'importance du délai qui s'écoule entre ces deux moments, c'est-à-dire les opérations qui nécessitent l'apport des preuves de l'arrivée des marchandises à destination⁵.

Par ailleurs, l'article 49-9 du même règlement permet à « *l'autorité compétente* » de ne pas verser les restitutions inférieures à 100 € L'ONIC n'a pas fait usage de cette possibilité pendant toute la période contrôlée par la Cour. L'application de ce seuil aurait pourtant représenté une économie de gestion tout à fait significative puisque 21 % des dossiers aboutissent à des aides inférieures à ce montant et ce, sans gêne majeure pour les opérateurs, ces micro-paiements ne représentant que 0,62 % des sommes distribuées.

En réponse à la Cour, l'ONIC a indiqué qu'il envisageait de mettre ce seuil de paiement en application à compter de 2004 : cette intention doit être encouragée.

Enfin, l'interprétation des textes communautaires dans le sens le plus favorable aux opérateurs conduit à léser les intérêts financiers communautaires : les cautions déposées par les bénéficiaires d'aides, supposées préserver les intérêts financiers de l'Union européenne en cas d'inexécution des obligations qui leur incombent, ne sont pour ainsi dire jamais appréhendées par l'établissement en vue d'un recouvrement forcé des pénalités émises. Cette pratique laxiste fait peu de cas de l'article 29 du règlement n° 2220/85, qui indique clairement que « *au cas où le paiement n'a pas été effectué dans le délai prescrit [trente jours], l'autorité compétente (...) exige sans tarder que la caution procède au*

⁵ Seules les « restitutions différenciées », qui concernent les exportations vers une liste de pays limitée, nécessitent l'apport de ces preuves. Dans les autres cas, la sortie du territoire communautaire suffit.

paiement, ce paiement devant être effectué dans un délai maximal de trente jours à compter de la réception de la demande ».

L'établissement – notamment son agent comptable - a indiqué qu'il entendait désormais appliquer strictement ces dispositions. Cette résolution paraît être efficace : à l'été 2003, l'ONICOL avait pu recouvrer 192 des 195 titres de recettes évoqués ci-dessus, dont 43 par appréhension directe des cautions, et 132 par paiement des opérateurs sous menace d'utilisation des cautions. La situation est moins favorable à l'ONIC, la plupart des 41 dossiers mentionnés ci-dessus ayant déjà donné lieu à la libération des cautions correspondantes.

Les exemples précédents sont essentiellement issus du régime des aides à l'exportation. Un autre cas dans lequel la réglementation communautaire est interprétée au profit des opérateurs peut être relevé dans le champ des interventions de marché. Ainsi, l'ONIC accepte de prendre provisoirement à sa charge les frais de stockage afférents aux lots qu'il a déjà revendus, mais que l'adjudicataire n'a pas encore fait enlever. L'établissement supporte ainsi en lieu et place des stockeurs, sans base réglementaire, le risque de ne pas recouvrer les sommes supposées être remboursées par l'adjudicataire : à l'été 2003, ce sont 131 957 € qui restaient dus à l'office, après un pic de 1,95 M€ en décembre 2001.

C – La régularité des opérations nationales

Les opérations nationales financées par l'ONICOL recouvrent des actions dites d'intervention, notamment l'aide alimentaire nationale et des actions de coopération, et des actions dites d'orientation de la filière. Ces dernières se sont élevées à 8,78 M€ en 2000 et 17,29 M€ en 2001. Les plus substantielles d'entre elles ont été mises en œuvre de manière irrégulière.

1 – L'aide agri-environnementale en faveur du tournesol

La Commission européenne avait accepté, lors du compromis du 11 mars 1999 sur l'Agenda 2000, qu'une mesure agri-environnementale couvrant la production de tournesol puisse être incluse dans le cadre du règlement national sur le développement rural, pour autant qu'elle aille au-delà de la simple application des bonnes pratiques agricoles.

Sans attendre que le plan national de développement rural soit élaboré et approuvé formellement par la Commission, le ministre de l'agriculture a chargé le directeur de l'ONICOL, par lettre du 17 février 2000, de mettre en œuvre de manière anticipée cette aide selon des

modalités précisées par une circulaire du 28 mars 2000. Par lettre interministérielle du 8 novembre 2000, les ministres chargés de l'agriculture et du budget autorisaient le directeur de l'ONIOL à verser les aides correspondant à la part nationale, pour un montant de 6,18 M€

Le cahier des charges de l'aide, tel qu'il avait été défini par le ministère dans la circulaire précitée, prévoyait que le désherbage puisse être chimique ou mécanique, au choix de l'exploitant. Le désherbage mécanique, plus exigeant et coûteux, ouvrait seulement droit à une majoration de l'aide. Or, la Commission a subordonné l'intégration de cette aide dans le plan de développement rural national, agréé le 7 septembre 2000 et applicable à compter de 2001, à des modalités plus contraignantes, en rendant le désherbage mécanique obligatoire, sans majoration.

L'aide a donc été versée en 2000 à 12 552 exploitants sur la base de modalités d'attribution ne répondant pas aux critères environnementaux approuvés par la Commission. De fait, 95 % d'entre eux se sont retirés dès 2001 de ce dispositif supposé quinquennal, le vidant ainsi de sa substance⁶.

Cette situation s'est traduite pour l'ONIOL par un excédent de trésorerie non négligeable. En effet, 16 M€ de crédits sur les 22,87 M€ versés au début de l'exercice 2000 sous forme de subvention spécifique par le ministère de l'agriculture au titre de cette aide ont été annulés en 2000 ou 2001. Les fonds correspondants n'ont pas été restitués au ministère, et sont venus abonder la trésorerie de l'établissement.

2 – Les aides nationales décidées par des lettres inter-ministérielles

Outre la mesure agri-environnementale en faveur du tournesol, les principales actions d'orientation financées par l'ONIOL en 2000 et 2001 ont été des actions strictement nationales : une mesure de soutien en faveur du soja de qualité et des actions de filière fédérées dans des plans de développement.

L'aide nationale en faveur du soja de qualité a été mise en œuvre par l'ONIOL en 2000 et 2001 sur la base d'une lettre interministérielle du 10 mars 2000 co-signée par le ministre de l'agriculture et le secrétaire d'Etat au budget. Pour ces deux exercices, les aides versées par l'établissement ont représenté 14 M€, sans que la mesure ait été notifiée à

⁶ En 2001, le montant versé au titre de cette mesure n'a été que de 0,43 M€

la Commission comme l'exige l'article 88, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne.

Les plans de rénovation oléicole, de relance des protéagineux et de développement des légumes secs, qui ont porté sur des montants financiers moindres, n'ont été quant à eux notifiés et approuvés que tardivement, alors que la mise en œuvre des aides prévues dans ces plans était déjà engagée, parfois depuis de nombreuses années. Ainsi, le plan de rénovation oléicole, recouvrant des aides à la recherche, des aides à la plantation et à la restructuration des oliveraies et des aides à la promotion de l'huile d'olive, n'a été notifié à la Commission que le 7 décembre 2000 et accepté par elle le 11 avril 2001, alors qu'il avait été mis en place par la SIDO dès 1996.

L'organisation communautaire du marché des céréales étant plus structurée que celle qui couvre les oléagineux, l'ONIC est moins souvent appelé que l'ONICOL à mettre en place de telles aides nationales. Cependant, le plan de développement de l'agriculture biologique mis en œuvre par les deux offices a accusé les mêmes anomalies de gestion. Il a donné lieu à des paiements dès 1999, alors son approbation formelle par la Commission n'a été acquise que le 17 juillet 2001. De surcroît, certaines de ses aides ont dépassé les taux plafonds mentionnés au cours de la procédure de notification, tandis que le budget global du plan, accepté pour 381 000 € par la Commission, était dépassé de 90 % en 2001.

D – La « garantie d'aval » aux organismes stockeurs

La procédure d'aval constitue une survivance de l'organisation du marché des céréales issue de la loi du 15 août 1936, qui a été maintenue lorsque a été mise en place la politique agricole commune, puis lors de la réforme de cette dernière en 1992.

L'aval se présente comme la contrepartie de la triple obligation imposée aux organismes collecteurs par l'article L.621-26 du code rural de :

- se porter acquéreur de toutes les céréales qui leur sont offertes ;
- payer le prix intégral de celles-ci à la livraison ;
- dans le cas de livraisons différées, verser aux producteurs un acompte pouvant aller jusqu'aux deux tiers du prix final.

Ces obligations faisant peser sur les collecteurs une forte contrainte de liquidité, l'aval constitue pour eux la garantie financière de l'ONIC sur

les effets de commerce créés par ces organismes en contrepartie des céréales qu'ils détiennent, lesquels effets sont escomptés auprès d'établissements de crédit en vue d'assurer la mise à disposition de la trésorerie nécessaire au paiement des céréales stockées.

Le montant des garanties accordées par l'ONIC au titre de l'aval a représenté 10,8 Md€ en 2001, l'encours avalisé, c'est-à-dire le montant des garanties « vivantes » à un instant donné, variant quant à lui selon les mois de 1 à 3 Md€

L'importance de ces engagements hors bilan exige qu'ils soient correctement suivis et que le risque financier encouru par l'établissement en cas de défaillance d'un collecteur soit prévenu.

Si la surveillance par l'ONIC de la situation financière des collecteurs avalisés apparaît de qualité et si les obligations de gestion liées à l'aval semblent globalement respectées par les opérateurs, la question de la couverture du risque, en revanche, reste posée.

Depuis plusieurs années, l'établissement affiche une « réserve d'aval », dotée de 76 M€ de 1995 à 2002, qui procède en fait des excédents accumulés de 1989 à 1994 au titre des opérations de stockage public⁷.

La Cour estime plus légitime que la réserve destinée à prévenir le risque de défaillance d'un collecteur procède d'une facturation minimale de la garantie d'aval. C'est du reste ce que prévoit l'article 25 du décret du 30 septembre 1953, jamais appliqué, qui autorise l'ONIC à subordonner l'octroi de sa garantie à la perception d'une redevance maximale de deux pour mille du montant des effets avalisés.

L'ONIC a indiqué en réponse à cette observation qu'il était prêt à envisager la mise en œuvre de cette disposition. Sur la base des montants avalisés en 2001, cette facturation modeste permettrait de reconstituer très rapidement une réserve suffisante pour couvrir un risque qui ne s'est pas présenté au cours des quinze dernières années⁸.

⁷ Pendant ces exercices, le forfait sur la base duquel l'Union européenne remboursait à l'ONIC certains des frais liés au stockage public était avantageux par rapport aux coûts réellement supportés par l'établissement : en peu d'années, celui-ci a ainsi enregistré des excédents de gestion significatifs, faute d'un ajustement du forfait européen.

⁸ Depuis 1989, le seul cas où l'ONIC a été appelé en garantie est survenu en novembre 2002, pour 0,75 M€. Dans la mesure où la défaillance en cause procédait d'une escroquerie instruite par la justice, il est du reste possible que l'établissement récupère cette somme par un contentieux récursoire ou par la voie d'indemnités.

III – Les aides directes aux exploitants

Les aides directes aux surfaces portant des cultures arables ont été instituées en 1992 dans le cadre de la réforme de la politique agricole commune. Avec 5,2 Md€ en 2001, elles représentent de très loin le premier poste de dépense de l'ONIC-ONIOL.

A – Les conséquences de la réforme de la politique agricole commune engagée en 1992

Cette réforme se donnait pour objectifs de stabiliser le montant des dépenses agricoles européennes et de donner une plus grande efficacité économique à la politique agricole commune. La révision de ses instruments devait par ailleurs s'insérer dans le contexte de réduction des barrières douanières lié aux négociations du cycle de l'Uruguay, qui se déroulaient au même moment et se sont conclues par la signature des accords de Marrakech, le 15 avril 1994. Elle devait aussi tenir compte des positions des consommateurs, qui reprochaient aux modes de production intensifs de ne pas apporter des garanties sanitaires suffisantes et de dégrader l'environnement sans préserver le bien-être des animaux.

Un premier facteur d'amélioration de l'efficacité économique de la PAC consistait à limiter l'apparition de surplus qui ne trouvaient un débouché sur les marchés qu'après des opérations de stockage public onéreuses et grâce à des aides à l'exportation. Pour cela, il a été décidé de baisser les prix garantis aux producteurs, et de « geler » une partie des superficies portant des cultures arables. La baisse des prix garantis était de nature à rendre plus compétitifs sur les marchés internationaux les produits dont les prix communautaires se rapprocheraient des cours mondiaux. Il était aussi attendu que ces mêmes produits, jusque là concurrencés par des importations à plus bas prix en provenance de pays tiers, trouvent leur place sur le marché communautaire de l'alimentation animale.

Les aides directes versées aux producteurs ont été conçues pour compenser la baisse de rémunération liée à ces deux mesures.

Cette réforme s'est traduite par une augmentation substantielle des sommes directement versées par le FEOGA aux acteurs de la filière céréalière : alors que les aides communautaires distribuées par l'ONIC avaient représenté 16 Md€ au cours de la période 1983-1991, elles ont atteint 42,3 Md€ au cours des années 1993-2001 (en euros courants).

Sans qu'il soit question ici d'une évaluation économique d'ensemble de la politique agricole commune dans le secteur des grandes cultures depuis dix ans, plusieurs constats doivent être faits en regard de cet accroissement des aides publiques.

Les « anciens » instruments de l'organisation commune du marché des céréales, qui ont été conservés en 1992, continuent de jouer un rôle important, en complément des aides directes. Ainsi, le stockage public et les restitutions aux exportations ont encore représenté respectivement 763 et 2 404 M€ au cours des exercices contrôlés par la Cour, c'est-à-dire de 1996 à 2001, avec, il est vrai, des variations tenant à l'évolution du prix sur le marché mondial.

L'appel à ces mécanismes est rendu nécessaire par les variations de la production nationale de céréales, qui, après une légère contraction liée à l'impact de l'obligation de gel, a retrouvé dès 1995 le niveau de 1992. Les récoltes des campagnes 1998 à 2000 ont d'ailleurs été considérées comme des records. Ce résultat est lié pour l'essentiel à une poursuite de la croissance des rendements : de 1990 à 1999, le rendement moyen d'un hectare de blé est passé de 61 à 73 quintaux au niveau national.

B – Les montants et la répartition des aides directes

Le montant des aides directes versées en France est passé de 4,9 Md€ en 1995 à 5,2 Md€ en 2001. Selon les chiffres publiés par la Commission européenne dans sa communication au Conseil et au Parlement européen du 17 juillet 2002, relative à la révision à mi-parcours de la PAC, les aides directes aux superficies consacrées en France aux céréales, aux oléagineux, aux protéagineux et aux surfaces gelées correspondantes se sont élevées à 36 % du total des dépenses agricoles communautaires en 2000, ce qui fait de la France le premier bénéficiaire.

S'agissant d'aides versées en fonction de la superficie des exploitations, il est logique de constater une concentration marquée sur les exploitations les plus vastes. Ainsi, en 2001, les 1,6 % plus grandes exploitations, toutes supérieures à 200 hectares, ont touché près de 562 M€, cependant que les plus petites exploitations, chacune de 10 à 20 hectares représentant 19,3 % du total n'ont touché que 361 M€.

Le montant des aides versées aux superficies cultivées en céréales est passé de 3,6 Md€ en 1995 à 4,2 Md€ en 2001, pour des superficies respectives de 9,317 millions d'hectares et 10,077 millions d'hectares, alors que le nombre de producteurs aidés est passé dans le même temps de 415 018 à 361 784. L'aide moyenne par hectare a augmenté de 386 € à

416 € tandis que l'aide moyenne par bénéficiaire est passée de 8 848 à 12 023 €

L'évolution des surfaces cultivées en oléagineux et protéagineux apparaît quant à elle fortement dépendante de la variation des taux d'aide appliqués à ces productions.

Ces surfaces « primées » font l'objet au niveau national d'un double plafonnement complexe.

En effet, les superficies éligibles aux aides directes ont été plafonnées en 1992 dans chaque Etat membre sur la base de références historiques, correspondant au nombre moyen d'hectares consacrés aux grandes cultures en 1989, 1990 et 1991. Les terres consacrées au 31 décembre 1991 au pâturage et aux cultures permanentes, à la forêt et aux usages non agricoles sont très explicitement exclues du bénéfice de ces aides. Une « enveloppe budgétaire » a été attribuée à chaque Etat membre, sous la forme d'un plafonds d'hectares éligibles chaque année : cette enveloppe est répartie en plusieurs « bases », qui correspond à chaque mode de culture, en sec ou en irrigué, deux bases ayant été par ailleurs individualisées pour la culture du maïs.

Lorsque le total national des superficies faisant l'objet d'une demande d'aide dépasse, par base, le nombre d'hectares éligibles attribués à la France, un coefficient d'abattement est appliqué à l'ensemble des superficies relevant des bases considérées⁹.

Le montant des aides aux surfaces accordées chaque année à un producteur est établi en appliquant un taux monétaire à sa production théorique (exprimée en tonnes), cette production étant elle-même calculée sur la base des surfaces déclarées et de rendements de référence fixés au niveau départemental. Depuis la campagne 2002/2003, le taux est le même pour toutes les cultures à raison de 63 € par tonne, sauf pour les protéagineux qui bénéficient toujours d'un taux plus élevé à 72,5 €

Pour les oléagineux, ce même système est appliqué depuis la campagne 2000/2001. Auparavant, le montant de l'aide était lié à la superficie cultivée, et non à la production « théorique » correspondante.

⁹ Cette situation s'explique par le fait que, lors de la détermination des superficies éligibles, toutes les superficies arables au 31 décembre 1991 ont été prises en compte, y compris celles qui étaient cultivées avec des plantes qui n'étaient pas éligibles aux ACS, par exemple celles cultivées en pommes de terre. Si la même année, de nombreux producteurs sèment, par exemple, du blé sur des terres jusque là cultivées en pomme de terre, les superficies pour lesquelles des demandes d'aides recevables sont déposées vont augmenter par rapport à ce qu'elles étaient au départ.

C'est à ce stade que prend place le second système de plafonnement. Lorsque le volume national pour lequel des demandes d'aides ont été introduites, exprimé en tonnes de céréales, est supérieur à celui obtenu en multipliant le total des superficies de référence par le rendement moyen historique (6,02 tonnes par hectare), un nouveau coefficient d'abattement¹⁰ est appliqué aux paiements compensatoires à verser pour l'année suivante.

En outre, chaque producteur qui réclame des paiements compensatoires se voit contraint de geler une superficie proportionnelle à la superficie emblavée. Le taux de gel initialement fixé à 15 % a en fait varié de 5 % (1997 et 1998) à 12% (1999).

C – Des conditions de versement contestables

1 – L'inclusion de terres inéligibles

Certaines superficies qui ne sont pas réglementairement éligibles aux aides directes ont été admises à en bénéficier par une lettre interministérielle du 11 décembre 1995 dont les dispositions ont été reconduites jusqu'à 1999.

La réglementation communautaire pose comme principe général que seules les surfaces arables cultivées avant le 31 décembre 1991 sont éligibles. Ce principe ne connaît qu'une exception pour les vignobles ayant donné lieu à un arrachage avant le 31 décembre 1991. Or, la lettre interministérielle précitée a étendu cette dérogation à des vignobles sur lesquelles cet arrachage avait été effectué postérieurement, en 1992 ou 1993, ainsi qu'à des vergers et des prairies reconvertis.

Le risque financier encouru pour ces irrégularités peut être estimé à plus de 42 M€ pour les seules superficies résultant de l'arrachage de vignes et de vergers, l'évaluation du risque lié au retournement des prairies n'ayant pas pu être évalué faute d'éléments. Le risque financier s'accroît avec le temps, puisque des aides sont versées chaque année au titre de superficies qui n'ont jamais été légalement éligibles.

De la même façon, des lettres interministérielles ont permis de déroger aux règles relatives aux rendements de référence¹¹.

10 Ce coefficient est appelé coefficient stabilisateur de rendement.

11 Ces règles sont posées par les règlements n° 1752/92 et n° 2715/94.

2 – Le paiement des aides en un seul jour

Alors que les règles communautaires laissent deux mois aux organismes payeurs pour verser les ACS, des lettres interministérielles ont demandé aux responsables de l'ONIC-ONIOL de procéder à ce versement en une seule semaine, dès l'ouverture de l'exercice financier communautaire. La Cour a constaté que, de fait, ce paiement était effectué en un seul jour, ce qui représente 600 000 à 800 000 opérations bancaires simultanées.

Les conditions dans lesquelles il a été recouru à une banque du secteur privé pour effectuer ces versements sont critiquables.

Celle-ci a été retenue plusieurs années de suite aux seuls motifs qu'environ 90 % des bénéficiaires des aides détenaient un compte bancaire dans son réseau, et qu'elle avait déjà effectué le versement des aides directes en 1993 dans de bonnes conditions. Ce n'est que depuis l'exercice 2000 qu'une procédure formalisée de sélection est appliquée, mais dans des conditions telles qu'elles procurent un avantage indéniable à la banque retenue en 1993 sans mise en concurrence.

De surcroît, les modalités de rémunération de la banque sont irrégulières. Sa rémunération, qui procède du placement, par la banque, des fonds mis à disposition par le Trésor deux ou trois jours avant la date du paiement¹², n'apparaît pas dans les comptes de l'office. Suite à l'intervention de la Cour, il a été mis fin à cette forme de rémunération.

Enfin, l'exécution des conventions annuelles qui servent de base à l'évaluation de cette rémunération n'a pas été suivie avec rigueur par les dirigeants de l'ONIC-ONIOL. En effet, ceux-ci ont accepté pour solde des conventions 1994 à 1999 le règlement¹³ par la banque de 37 170 € alors que l'application des clauses conventionnelles aurait dû conduire cette dernière à reverser près de 0,19 M€, selon les estimations de la Cour. Une partie de ce solde a d'ailleurs été dépensée par l'ONIC en dehors des règles de la dépense et de la comptabilité publiques : des frais d'impression et de reprographie engagés par l'ONIC ont été en réalité pris en charge par la banque et défalqués du solde reversé à l'ONIC.

¹² Ces fonds, avancés par le Trésor public à l'ONIC, représentent selon les années 2 à 4 milliards d'euros.

¹³ Ce reversement correspond à la différence entre la rémunération prévue par les conventions et le montant des produits financiers effectivement retirés par la banque au vu des conditions de marché.

CONCLUSION

La réforme de l'organisation commune du marché des céréales en 1992 n'a pas conduit à remettre en cause le statut et les caractéristiques de l'ONIC. Pourtant, l'institution d'aides directes massives versées aux producteurs de cultures arables a sensiblement modifié les responsabilités de l'établissement, qui relèvent de moins en moins d'une logique interprofessionnelle, et de plus en plus de fonctions administratives classiques.

l'ONIC-ONIOL devrait être doté de nouveaux statuts, l'Etat retrouvant la place qui lui revient dans la distribution des aides à l'agriculture par une nouvelle définition des rôles respectifs de ses différents services (directions départementales de l'agriculture et direction générale des douanes) et du nouvel établissement public.

Le rôle du comptable public devrait être redéfini avec précision, de façon à faire bénéficier le paiement des aides directes des garanties que l'on est en droit d'attendre des procédures de la dépense publique. De ce point de vue, le règlement en un seul jour de 600 000 à 800 000 mandats pose un problème qui n'est pas résolu. Ce mode de paiement interdit, dans les faits, le contrôle préalable de l'agent comptable. Si ce contrôle est maintenu, le paiement des aides directes devrait être soit étalé dans le temps soit déconcentré sur un plus grand nombre d'agents payeurs. Une autre solution consisterait à supprimer le contrôle préalable, ce qui ne serait pas sans conséquence sur le rôle du comptable public.

Enfin, la disparité des aides payées, qui peuvent varier de quelques euros à plusieurs centaines de milliers d'euros, invite à s'interroger sur l'opportunité de régler des aides dont l'intérêt économique est faible comme sur l'opportunité de mettre en œuvre l'écrêtement prévu par les règlements européens.

Le montant élevé des sommes maniées par l'ONIC-ONIOL, qui se sont considérablement accrues depuis dix ans, rend indispensable qu'il soit mis fin aux irrégularités comptables et aux approximations juridiques qui caractérisent, dans son champ de compétence, la gestion des aides nationales et communautaires.

*RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES
ET DE L'INDUSTRIE
ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET ET À LA RÉFORME
BUDGÉTAIRE*

I - Les particularités de l'Onic-Oniol

A - Des compétences multiples

La pluralité des compétences techniques et d'intervention des deux établissements ne constitue pas en elle même un facteur défavorable. Les deux établissements constituent le premier pôle d'organismes payeurs des aides communautaires de l'Union européenne et forment un ensemble cohérent qui peut être amené à évoluer conformément au principe du droit public français de mutabilité des services publics.

B - Des responsabilités diffuses

1/ La Cour s'interroge sur la dispersion des responsabilités qu'elle diagnostique comme provenant de la juxtaposition des missions assurées, de l'intégration fonctionnelle des services des deux établissements juridiquement distincts dotés du même directeur général et du même organigramme et de l'absence de représentation de l'Etat dans l'organe délibérant, le conseil central de l'Onic, alors même que l'office assure des missions de service public administratif.

*Il convient de préciser que l'Onic assure des missions dont la nature est analogue à celles assurées par les autres offices, exceptée toutefois celle, quasi-bancaire, de garantie des effets des collecteurs de céréales. Le particularisme de la composition de l'organe délibérant de l'Onic, le conseil central, n'entrave pas le bon fonctionnement de l'office. En effet, le conseil central dispose des mêmes compétences que les conseils de direction des autres offices agricoles. L'Etat est représenté de manière minoritaire dans cet organe délibérant comme dans ceux des autres offices. La différence tient à ce qu'au conseil central de l'Onic, les représentants de l'Etat ont une voix consultative et non délibérative (article R.*621-41 du code rural).*

*Compte tenu de la portée des votes du conseil central (article R.*621-51 du code rural), de la possibilité de délégation du pouvoir d'approbation des ministres chargés de l'agriculture et du budget respectivement au commissaire du gouvernement et au contrôleur d'Etat (article R.*621-47 du code rural) et de la procédure d'affectation de crédits (R.*621-28 du code rural), l'Etat dispose de moyens de contrôle effectifs du pilotage de l'office. Il en va de même pour l'Oniol.*

A la suite du rapport d'audit des inspections générales des finances et de l'agriculture de juin 2003 sur le fonctionnement des offices agricoles, une réflexion est en cours sur l'évolution des offices d'intervention et de la réorganisation nécessaire des organismes payeurs des aides communautaires français.

Dans ce contexte, une évolution de la qualification législative des missions de service public de l'Onic-Oniol et de la structure de leurs organes délibérants devra être envisagée en parallèle à la réflexion des professionnels sur l'évolution de l'organisation des filières.

Une tendance se fait déjà jour avec la reconnaissance de la qualité d'organisation professionnelle conférée à Inter céréales. Elle permettra aux professionnels de la filière céréalière française de disposer d'une cotisation volontaire obligatoire pour financer une politique professionnelle autonome et défendre des intérêts collectifs privés distincts, mais non nécessairement contradictoires, de l'intérêt général.

2/ Il est apparu à la Cour des comptes, notamment à l'occasion de l'examen détaillé de la gestion des aides compensatoires aux surfaces (ACS), que l'articulation des tâches entre les services déconcentrés de l'Etat et les deux offices est insuffisamment formalisée, ce qui aurait pour conséquence d'amoinrir l'accomplissement de ses fonctions par l'ordonnateur.

Il convient d'observer tout d'abord que les deux offices et notamment l'Onic ont su améliorer de manière continue leurs méthodes de contrôle de terrain ainsi que leur efficacité ; ainsi les services régionaux de l'Onic réalisent maintenant plus de contrôles des ACS en régie directe que par l'intermédiaire des directions départementales de l'Agriculture et de la forêt (DDAF) dont le champs territorial de compétence s'avère un obstacle au bon accomplissement des contrôles.

Dès lors que l'Onic continue à avoir recours aux services déconcentrés de l'Etat pour accomplir une partie de ses missions, il sera veillé à ce qu'il soit conclu rapidement une convention entre l'office et le ministère chargé de l'agriculture prévoyant précisément les rôles respectifs entre l'Onic et les DDAF.

Une piste de réforme pertinente serait de prévoir, en liaison avec la réforme des offices, le regroupement à un échelon territorial à déterminer, des actuelles délégations régionales des offices agricoles et des services économiques des DDAF. Ces nouvelles délégations communes à l'ensemble des offices, instruiraient les dossiers et diligenteraient les contrôles nécessaires sous l'autorité, selon les directives, et pour le compte des offices compétents.

La Cour regrette aussi l'absence de délégation en bonne et due forme par l'Onic aux services déconcentrés de la direction générale des douanes

(DGDDI) pour la mise en œuvre des procédures de contrôle en matière céréalière.

L'intervention des services de la DGDDI a plusieurs fondements.

L'action des services de la DDGDI pour les contrôles physiques des produits de la politique agricole commune (PAC) déclarés à l'exportation est prévue par la réglementation européenne qui mentionne explicitement les autorités douanières comme organe responsable de l'exécution de ces contrôles (règlement n° 386/90 du 12 février 1990 et règlement n° 2090/2002 du 26 novembre 2002).

Pour la gestion de l'organisation commune du marché des céréales et des mécanismes des échanges en matière de politique agricole commune, la réglementation communautaire désigne simplement les autorités nationales comme responsables du contrôle de l'exécution correcte des règlements.

C'est la raison pour laquelle un arbitrage interministériel en 1993 a réparti les tâches en matière d'aides agricoles entre l'Onic et les services de la DGDDI. Ces derniers mettent en œuvre à cette fin les compétences prévues notamment à l'article 65-A de la section 4 Contrôles de certaines opérations effectuées dans le cadre de la Communauté européenne du chapitre IV du titre II du code des douanes.

Un protocole d'accord avec l'Onic-Oniol, renouvelé en 2002, prévoit les modalités de coopération entre l'Onic et les services de la DGDDI (répartition des compétences, échange d'information notamment). A l'occasion de la prochaine modification du protocole, il sera tenu le plus grand compte des observations de la Cour.

3/ la Cour indique que le règlement en un seul jour de 600 000 à 800 000 mandats interdit dans les faits le contrôle préalable de l'agent comptable.

Par courrier du 25 juillet 2003, en réponse à l'observation de la Cour relative à l'absence de directive ministérielle précise quant à l'analyse de risques dans le cadre du contrôle sélectif, il a été répondu à la Cour que le dispositif de contrôle sélectif prévu par la réglementation européenne était initialement complété par des lettres interministérielles annuelles décrivant d'une part les modalités de liquidation et de mise en paiement des aides et autorisant, d'autre part, le comptable public à n'effectuer ses contrôles que sur un échantillon, représentant 5 % au moins des dossiers à l'Onic et à l'Oniol, eu égard au nombre de transactions concentrées sur un laps de temps très court.

Désormais, le décret du 8 avril 2002 et l'arrêté du 31 juillet 2002 les autorisent à procéder à des contrôles hiérarchisés, avant et après paiement, et décrivent précisément les critères de sélection des dossiers après avoir effectué une analyse de risque.

Le compte-rendu du dispositif pour le premier exercice d'application transmis par l'agent comptable le 11 juin 2003 ne fait pas apparaître de dysfonctionnement majeur ni d'anomalie de nature à remettre en cause la sélectivité des contrôles.

4/ Par lettre des 28 juin 1994 (Onic) et 18 janvier 1999 (Oniol), la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) a autorisé les offices, après consultation de la direction du Trésor, à déroger à l'obligation de dépôts de fonds au Trésor (article 212 du décret n°62-1587 du 29 septembre 1962 modifié), en ouvrant un compte bancaire à la Caisse régionale du Crédit agricole d'Ile-de-France (Crca).

Que la prestation bancaire soit assurée par la Crca ou par le réseau du Trésor public ne remet pas en cause le rôle de l'agent comptable, celui-ci demeurant le seul habilité à manier les fonds et mouvementer les comptes de disponibilités. Les règlements des dépenses sont bien effectués par les agents comptables des offices.

En réponse aux observations de la Cour, l'Onic et l'Oniol ont pris l'attache du Trésor public pour étudier les conditions dans lesquelles ce dernier serait en mesure d'assurer la prestation réalisée par la Crca. Ces informations ont été portées à la connaissance de la Cour par lettre du 25 juillet 2003.

II - La gestion des aides

A - La non-conformité au cadre national jusqu'en 2001

*Depuis l'entrée en vigueur de dispositions du décret n°2002-487 du 8 avril 2002 codifiée au code rural aux articles R.*621-24 à R.*621-37, les deux établissements comme les autres offices agricoles comptabilisent l'ensemble de leurs opérations en droits constatés conformément aux règles de la comptabilité publique et seront à même cette année de produire un bilan et un compte financier agrégé pour rendre compte de leur situation financière d'ensemble.*

B - L'interprétation de la réglementation communautaire

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie partage les remarques de la Cour des comptes sur l'interprétation de la réglementation communautaire notamment des articles 24 et 49-9 du règlement n°800/99 et de l'article 29 du règlement n°2220/85.

Le directeur général de l'office sera encouragé à mettre effectivement en œuvre le seuil d'écrêtement des versements de restitutions prévu à l'article 49-9 à compter de l'année 2004 ainsi qu'à revoir la manière d'appliquer l'article 24 précité.

C - La régularité des opérations nationales

Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie rappelle sa position de principe de respect systématique des procédures communautaires en matière d'aides d'Etat.

En effet, le non-respect de ces règles emporte un risque important tant pour les finances publiques de l'Etat (condamnation pour manquement) que pour les bénéficiaires d'aides illégales (obligation de remboursement des aides indûment versées).

*Par ailleurs, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie s'attache à ce que le recours aux lettres interministérielles (LIM) se fasse dans le respect de la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière de directive (CE, section, 29 juin 1973 société Géa, Rec.453) et conformément aux dispositions de l'article R.*621-27-III du code rural.*

Les LIM sont des instructions ministérielles qui, dans le cadre de la politique définie par le gouvernement, indiquent en tant que de besoin aux offices nationaux d'intervention l'objectif à poursuivre, un plafond de dépenses et des critères à utiliser pour la mise en œuvre des mesures concernées.

Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie s'attache à ce que l'intervention des LIM ne se substitue pas à la mise en œuvre de procédures existantes. Il s'attache également à ce qu'elles soient mises en œuvre par l'office dans le respect des règles en vigueur au nombre desquelles le droit des aides publiques.

Ainsi, les évolutions des dotations ou les redéploiements de crédits au sein des lignes budgétaires des interventions économiques sont successivement décidées et inscrites expressément à l'état prévisionnel des recettes et des dépenses (EPRD) par décision modificative (DM) en tant que de besoin.

Enfin, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie considère que la gestion efficiente et juridiquement sûre des aides nationales ne pourra être acquise que lorsqu'entrera en vigueur un régime général des aides des offices agricoles sous forme d'un décret en Conseil d'Etat prévoyant a minima que :

- les formes des aides financières sont déterminées de manière limitative en avances, garanties et subventions ;*
- l'énoncé exhaustif des catégories d'aides sectorielles possibles dans le domaine agricole, agro-alimentaire et de la pêche se déduit des dispositions communautaires générales (règlements, lignes directrices) opposables en la matière ;*

- les aides nationales sont définies par des arrêtés qui en indiquent les caractéristiques (objectifs, indicateurs, période de validité, montants de crédits, bénéficiaires, conditions et modalités d'octroi et de contrôle, dépenses éligibles, taux et montants d'aide) ;
- les aides attribuées le sont pour une durée déterminée (par exemple 3 ans) avec déclinaison d'enveloppes pluriannuelles et annuelles. Ces aides font l'objet d'une évaluation à partir des objectifs prédéterminés et au moyen d'indicateurs définis dans l'arrêté l'instituant conformément à la LOLF du 1^{er} août 2001 ;
- les aides font l'objet de la signature systématique d'une convention d'aide entre le bénéficiaire et l'office prévoyant les contreparties de l'aide accordée et les procédures précises de contrôle du respect des conditions et objectifs de l'aide ;
- les arrêtés définissent les conditions d'attribution des aides et des conditions que le bénéficiaire doit respecter ;
- la décision accordant l'aide est créatrice de droit seulement si le bénéficiaire réunit les conditions d'attribution au moment de la prise de décision ;
- l'autorité administrative est tenue de mettre fin à la procédure d'attribution si elle constate qu'au moment de la liquidation l'une des conditions présentes au moment de la décision vient à manquer ;
- en cas de non-respect par le destinataire de l'aide des obligations sur lesquelles il s'est engagé, l'office en exige le remboursement après que l'entreprise agricole aura été mise en mesure de présenter sa défense ;
- les aides existantes doivent être prévues sous forme d'arrêtés dans les six mois de la publication du décret pour perdurer.

Le décret devra prévoir en outre des dispositions relatives à la prévention des conflits d'intérêts.

D - La « garantie d'aval » aux organismes stockeurs

La Cour rappelle que la réserve d'aval affichée par l'établissement de 76 M€ provient d'excédents budgétaires accumulés des années 1989 à 1994 au titre des opérations de stockage public. La Cour estime qu'il serait plus légitime que la réserve d'aval procède d'une facturation minimale de la garantie d'aval ce que du reste prévoit l'article 25 du décret du 30 septembre 1953 (devenu l'article R.*621-93 du code rural) dans la limite de deux pour mille de la valeur des effets avalisés.

Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie partage le point de vue de la Cour.

III - Les aides directes aux exploitants

Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie partage les constats de la Cour et ne peut que réitérer les observations formulées au point II-C.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE, DE L'ALIMENTATION, DE LA PÊCHE ET DES AFFAIRES RURALES

Sur certains points faisant l'objet d'observations ou de critiques de la Cour des comptes, je souhaite apporter les précisions suivantes :

L'organisation des offices

Le ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales a transmis en octobre 2003 aux assemblées parlementaires un "Rapport sur le fonctionnement des offices agricoles ». Des consultations devraient être engagées au premier semestre 2004 avec l'ensemble des parties prenantes concernées, sur les suites qu'il convient d'y donner.

Les observations de la Cour relatives à l'organisation et au fonctionnement de l'ONIC seront parmi les éléments qui feront l'objet d'un examen dans le cadre général de la réflexion en cours sur le devenir des offices agricoles.

En outre, la réforme de la politique agricole commune engagée par le compromis de Luxembourg du 26 juin 2003 introduit des modifications importantes des régimes d'aides directes. Il est probable qu'elles conduiront à une évolution des dispositifs de gestion des aides.

L'ouverture du conseil central de l'ONIC au pluralisme syndical

La mise en œuvre du pluralisme syndical à l'ONIC nécessitait la modification des articles R. 621-40 et R. 621-42 du code rural. Il y a été procédé par le décret en Conseil d'Etat n° 2003-1175 du 8 décembre 2003 relatif notamment à l'Office national interprofessionnel des céréales et portant modification des articles R. 621-40, R. 621-42, R. 661-20 et R. 661-22 du code rural. Cette modification permettra à l'ensemble des organisations syndicales d'exploitants agricoles habilitées, conformément à l'arrêté ministériel du 24 octobre 2001 fixant la liste des organisations syndicales à vocation générale d'exploitants agricoles habilitées à siéger au sein des commissions, comités ou organismes à caractère national mentionnés au I de l'article 2 de la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole, de siéger au conseil central de l'ONIC.

La gestion déléguée des aides

L'ONIC et l'ONIOL sont les établissements agréés en tant qu'organismes payeurs pour les aides communautaires directes dans le secteur des grandes cultures. Le dispositif actuellement en place fait intervenir les directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF).

Services déconcentrés de l'État, les DDAF constituent le point de contact avec les agriculteurs. Elles assurent l'instruction administrative des demandes d'aide, la coordination des contrôles, l'information des agriculteurs et le traitement des recours. L'ONIC et l'ONIOL procèdent à la liquidation et au paiement des aides ainsi qu'aux contrôles sur place.

Ce système a été mis en place en application du règlement (CE) n° 1663/95 de la Commission du 7 juillet 1995 qui définit les procédures d'apurement des comptes du FEOGA section "garantie", notamment de son annexe qui donne les orientations pour les critères d'agrément d'un organisme payeur et les conditions de la délégation des fonctions d'ordonnancement et/ou de service technique.

Si les corps de contrôle du FEOGA et de la Cour des comptes européenne ont, par le passé, exprimé des réserves sur le dispositif français de répartition des responsabilités entre les services centraux et déconcentrés de l'État et les organismes payeurs, la conclusion provisoire de la mission d'audit de la Commission du 13 au 17 octobre dernier venue examiner certains aspects d'agrément, en particulier la délégation de fonctions, est que le point à améliorer reste celui de la formalisation des pratiques existantes.

Les autorités françaises ont indiqué que les conventions de délégation entre les organismes payeurs et le ministère seraient finalisées très rapidement. Les services centraux du ministère ont entamé les travaux afin d'aboutir à une convention type. L'objectif est que ces documents soient opérationnels pour la campagne 2004.

La garantie d'aval aux organismes stockeurs

Le mécanisme de l'aval consiste en la garantie de l'office national interprofessionnel des céréales (ONIC) sur les effets de commerce créés par les organismes collecteurs de céréales en contrepartie des céréales qu'ils détiennent. Ces effets sont escomptés auprès de l'établissement de crédit en vue d'assurer le paiement comptant des céréales livrées par les agriculteurs. Ce système constitue effectivement la contrepartie des obligations qui sont imposées aux organismes stockeurs de se porter acquéreurs de toutes les céréales qui leur sont offertes et d'en payer le prix intégral à la livraison.

Cette notion induit une forte contrainte de liquidités pour l'établissement qui avait affiché, jusqu'en 2002, une réserve dite d'aval dotée

de 76 M€. Le prélèvement exceptionnel opéré sur le budget de l'Etablissement au profit du BAPSA en loi de finances rectificative pour 2003 rend nécessaire de la remplacer par un système alternatif d'efficacité équivalente.

La Cour préconise que la réserve destinée à prévenir le risque de défaillance d'un collecteur procède d'une facturation minimale de la garantie d'aval.

Cette solution n'apparaît pas souhaitable dans un contexte de baisse continue du revenu des céréaliculteurs au cours de la dernière décennie.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'OFFICE NATIONAL
INTERPROFESSIONNEL DES CÉRÉALES (ONIC)
ET DE L'OFFICE NATIONAL INTERPROFESSIONNEL DES
OLÉAGINEUX PROTÉAGINEUX ET CULTURES TEXTILES (ONIOL)**

Concernant « Des responsabilités diffuses »

Le fait que les fonds destinés au paiement des aides ne soient pas déposés sur un compte au Trésor Public mais sur un compte en banque, avec l'autorisation du ministère des finances, comme le permet l'article 212 du décret du 29 décembre 1962, demeure sans incidence sur les compétences de l'agent comptable qui effectue seul les opérations aboutissant au règlement de ces aides : prise en compte des oppositions et cessions de créances, contrôle des dossiers et de la liquidation, confection des bandes de paiement, transfert des fonds à la banque.

Concernant « Des conditions de versement contestables »

« Le paiement des aides en un seul jour »

La différence entre le chiffre de 37 170 € accepté par l'ONIC-ONIOL et l'estimation de près de 190 000 € de la Cour semble résider essentiellement dans la valorisation de la différence entre le nombre de virements prévus dans la convention 1999 (période du 01/07/1999 au 30/06/2000) et le nombre de virements exécutés au 31/12/1999.

Il convient de souligner, qu'en l'absence de dispositions contractuelles, le calcul effectué pour déterminer la somme à verser par le Crédit agricole n'a signifié aucunement que l'ONIC-ONIOL acceptait ce chiffre pour solde définitif des conventions 1994 à 1999. Le bilan définitif de cette dernière convention a été tiré, comme le prévoyaient les clauses de la convention, au 30/06/2000 en tenant compte de tous les éléments et

notamment de la valorisation de la différence entre le nombre de virements prévus et le nombre de virements réellement exécutés.

Concernant la conclusion du rapport de la Cour

• Le nombre d'anomalies détectées par l'agent comptable lors des contrôles effectués sur les dossiers de paiement des aides directes, et qui ont eu une réelle incidence financière, est très faible (3 pour mille au maximum des dossiers examinés). La procédure retenue actuellement, qui consiste en ce que le comptable public effectue un contrôle par sondage de ces dossiers, est donc de nature à concilier le mode de paiement de ces aides avec les nécessités du contrôle de la dépense publique.

• L'ONIC/ONIOL examinera avec ses autorités de tutelle les modalités de mise en œuvre d'un seuil de liquidation et de non mise en recouvrement, en conformité avec la réglementation communautaire en la matière.

• Dans les réponses qu'il a apportées à la Cour, l'ONIC/ONIOL a démontré sa compétence et sa capacité à gérer des procédures complexes dans un environnement où s'entremêlent les réglementations communautaires et nationales.

Sur le plan comptable, l'établissement a corrigé dès qu'il a eu connaissance des constatations faites, les pratiques non conformes que la Cour a relevées.