

## **L'office national interprofessionnel des fruits et légumes et de l'horticulture (ONIFLHOR)**

---

### **PRÉSENTATION**

---

*L'Office national interprofessionnel des fruits et légumes et de l'horticulture (ONIFLHOR), qui a le statut d'établissement public industriel et commercial, est un office agricole spécialisé, créé en 1983, dont la mission vise à renforcer l'organisation économique de la filière et à améliorer le fonctionnement des marchés.*

*A cette fin, l'ONIFLHOR distribue des aides communautaires et nationales à des secteurs de production très divers, soumis pour la plupart à la concurrence extérieure, à l'irrégularité de l'offre et aux aléas climatiques.*

*L'ONIFLHOR a ainsi versé en 2002 des aides communautaires d'un montant de 263 M€ et des aides nationales d'un montant de 119 M€.*

*Les interventions communautaires se caractérisent par l'entrée en vigueur, à partir de 1996, d'une nouvelle organisation commune des marchés de fruits et légumes qui relègue progressivement au second plan l'indemnisation du retrait des produits excédentaires, jusque là prioritaire, au bénéfice d'aides communautaires destinées à favoriser l'organisation et le renforcement des producteurs au sein des filières. Pour leur part, les interventions nationales concernent désormais plutôt directement les producteurs en difficulté et non plus les organisations professionnelles censées intervenir pour réguler les marchés.*

*Au terme de son contrôle, la Cour a relevé l'insuffisance du cadre administratif dans lequel s'inscrit l'action de l'office, un grave manque de rigueur dans la gestion des aides et des défaillances prononcées dans le contrôle et l'évaluation des résultats.*

*Au constat de l'irrégularité de certaines interventions de cet office s'ajoute ainsi une incertitude sur l'efficacité économique de son action.*

---

## **I – Le cadre administratif**

### **A – L'insuffisance des données économiques**

Avec « le renforcement de l'efficacité économique de la filière » et « l'application des mesures communautaires », « l'amélioration de la connaissance et du fonctionnement des marchés » est une des trois missions assignées à l'office par le décret du 18 mars 1983 qui l'institue. Or, faute de connaissances suffisamment précises relatives à la situation des activités de stockage, de transformation et de commercialisation, ni l'office ni le ministère chargé de l'agriculture ne disposent pour le secteur des fruits et légumes des données qui permettraient d'avoir, par bassin de production, une vue d'ensemble des problèmes relatifs aux structures d'exploitation, aux questions agronomiques, commerciales et économiques. Quant aux éléments pour apprécier la place et la performance économique des organisations de producteurs dans ces activités, ils n'existent pas ou ne sont pas exploités.

En réalité, les décisions prises ont privilégié, sous la pression des circonstances économiques ou des aléas climatiques, le versement d'aides multiples et disparates au plus grand nombre d'organisations de producteurs au lieu de cibler ces aides sur des actions stratégiques et des organisations performantes.

### **B – L'inadaptation des procédures de gestion des aides communautaires**

La mise en œuvre de la nouvelle organisation commune des marchés (OCM) consiste à octroyer des aides à des organisations de producteurs dûment reconnues à l'échelon national. Ces aides représentent la contribution communautaire à la constitution de fonds (*appelés « fonds opérationnels »*) destinés à financer des programmes (*appelés « programmes opérationnels »*), dont l'objet est de renforcer l'efficacité des organisations de producteurs, grâce à la réalisation de divers investissements.

La reconnaissance des organisations de producteurs est la première étape de la procédure de versement des aides par l'ONIFLHOR. Or, les directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) instruisent les dossiers de demande de reconnaissance tandis qu'une commission nationale, constituée de représentants de la profession et de l'administration, est consultée pour avis. L'office verse donc des aides à des organisations dont il ne maîtrise ni ne délègue la reconnaissance, qui est pourtant l'acte qui ouvre le droit aux aides. De même, les programmes opérationnels sont agréés par les DDAF, qui instruisent aussi les demandes annuelles en vue d'abonder les fonds opérationnels par les aides communautaires versées par l'ONIFLHOR.

Le cas d'une organisation de producteurs illustre de façon exemplaire le manque de rigueur qui a présidé au versement des aides communautaires. Ainsi, un syndicat de producteurs de fruits et légumes a été reconnu en tant qu'organisation de producteurs en juin 1997, dans des conditions qui ont abouti au retrait de cette reconnaissance par le ministre chargé de l'agriculture en janvier 2001. Comme aucun texte ne définit les critères objectifs de reconnaissance, ce retrait a finalement été annulé par le juge administratif en mars 2001. Le ministère a fait appel de ce jugement mais comme il n'a pas demandé de sursis à exécution, le syndicat de producteurs continue à demander et à recevoir des aides.

Un constat similaire peut être établi pour l'autre volet de la politique communautaire en matière de fruits et légumes, qui consiste à l'indemnisation des retraits des marchés de fruits et légumes excédentaires. Elle est mise en œuvre par l'ONIFLHOR avec le concours de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) à laquelle il confie les contrôles réglementaires, sur la base d'un protocole qui n'est pas une délégation de services en bonne et due forme.

En outre, le contrôle de la Cour a révélé que, dans plusieurs cas, tant les DDAF que la DGDDI n'affectaient pas les moyens suffisants pour accomplir correctement les tâches qui leur étaient confiées.

## **C – L'intervention des lettres interministérielles**

Au cours de la période examinée par la Cour, un grand nombre de lettres interministérielles signées par les ministres chargés du budget et de l'agriculture ont décidé, dans des conditions le plus souvent discutables, de mesures d'aide nationale.

Les aides nationales ont aussi fait l'objet, pour une part non négligeable, d'une multiplication de mesures ponctuelles et, pour les exercices examinés par la Cour, ce sont 124 mesures exceptionnelles,

décidées par plus de 64 lettres interministérielles, qui ont été mises en œuvre. Elles n'ont majoritairement pas été notifiées à la Commission et sont, de ce fait, irrégulières. Selon les réponses apportées à la Cour par l'office et ses tutelles, la situation se serait améliorée sur ce point au terme de la période contrôlée, notamment parce que les instructions de la Commission se sont faites plus précises, exposant les Etats membres à des risques financiers accrus en cas d'absence de notification.

Cette pratique entraîne une gestion budgétaire et financière désordonnée. A plusieurs reprises, des lettres interministérielles successives ont modifié le montant des crédits affectés à une aide, sans que l'enchaînement des données chiffrées contenues dans ces lettres soit bien établi. Les crédits sur lesquels les aides doivent être payées ne sont pas toujours précisés. A plusieurs reprises, les ministres ont demandé au directeur de l'office de financer des mesures exceptionnelles sur la trésorerie, puis de régulariser leur prise en charge en les inscrivant dans le budget de l'établissement, sans toutefois préciser sur quelles lignes ces dépenses devaient être imputées. Parfois, les dépenses correspondantes ont été effectuées au détriment des aides initialement prévues : des avances consenties au Centre national interprofessionnel de l'horticulture (CHIH) ont ainsi entraîné une diminution des aides à la construction de serres horticoles.

Dans certains cas, les dotations complémentaires annoncées dans les lettres interministérielles n'ont finalement pas été attribuées ou l'ont été pour des montants inférieurs à ceux qui avaient été annoncés. Cette pratique s'est traduite, à la fin de l'exercice 2000, par une ponction sur la trésorerie, non prévue par le budget, de 53 M€ Ce n'est qu'en octobre 2001 qu'a été couvert le solde de 46,51 M€ qui subsistait à cette date. Les sommes dépensées au titre des inondations de 1999 (0,647 M€ en 1999 et 0,415 M€ en 2000) n'étaient toujours pas régularisées.

De telles pratiques compromettent l'équilibre financier de l'office. Elles ont aussi pour conséquence l'impossibilité de suivre avec précision les dépenses rattachées à chaque lettre interministérielle. Le directeur de l'ONIFHLOR a toutefois annoncé la mise en place d'une procédure individualisée de suivi budgétaire et comptable pour chacune des mesures financées sur fonds nationaux.

## **II – La gestion des aides**

### **A – Les aides communautaires**

Des aides financées ou cofinancées par des fonds communautaires ont été consenties dans des conditions contraires aux objectifs ou aux modalités prévus par la réglementation européenne.

C'est ainsi que les aides communautaires instituées en 1992 avaient pour objectif d'améliorer la compétitivité des producteurs français de fruits et légumes en renforçant une série de mesures déjà payées sur des fonds nationaux. Or ces aides ont été utilisées à plusieurs reprises pour diminuer le montant de la contribution nationale, au bénéfice de la création de nouvelles aides nationales.

Par ailleurs, plusieurs manquements aux règles communautaires ont été relevés dans le domaine des aides versées aux organisations de producteurs au sein de la filière des fruits et légumes.

Même si la rédaction du règlement n° 2200/96 relatif aux organisations de producteurs laisse aux Etats membres une marge d'interprétation pour fixer les critères de leur reconnaissance, elle donne des orientations claires dont les décisions prises se sont éloignées. Celles-ci, au lieu de retenir des critères sélectifs d'efficacité économique, ont fixé un régime très souple qui a eu pour principal effet d'augmenter le nombre d'organisations de producteurs reconnues.

Dans le même temps, des anomalies portant sur les modalités de versement de leurs cotisations aux fonds opérationnels par les adhérents des organisations de producteurs ont été identifiées.

En particulier, les modalités selon lesquelles l'office a versé une aide de 1,73 M€ à un syndicat de producteurs déjà mentionné sont critiquables : le fonds que devait constituer l'organisation de producteurs pour bénéficier du cofinancement de ses programmes d'investissement n'a pas été constitué selon les règles, d'une part, et le programme lui-même n'a pas été agréé conformément aux dispositions communautaires, d'autre part.

L'interprétation erronée des règles de délai applicables à l'aide à la construction et à la modernisation des serres maraîchères a déjà conduit à ne pas rembourser à l'Etat français un montant de 6,745 M€

Le manque de rigueur dans l'application de la réglementation communautaire fait peser sur l'Etat un risque réel d'avoir à acquitter les

sommes correspondant aux corrections à opérer sur les versements effectués.

## **B – Les aides nationales**

Au cours des exercices contrôlés, la gestion des aides nationales a été si peu rigoureuse qu'il n'a pas été possible à la Cour de connaître avec certitude, malgré le recoupement de plusieurs approches, le montant des sommes dépensées à ce titre.

- Dans de nombreux cas, l'application de la réglementation et la qualité des procédures mises en œuvre apparaissent défailtantes.

Les aides versées pour la rénovation et la restructuration du verger corse de 1994 à 2000 s'élèvent à 1,507 M€ mais seule une dépense de 1,346 M€ a été justifiée sur la base d'une convention entre l'ONIFLHOR et un organisme professionnel local, aucun fondement juridique n'étant clairement établi pour le reste de ces aides.

Les conventions sur lesquelles reposent les aides accordées à des entreprises ou à des coopératives au titre du renforcement de l'organisation économique sont elles aussi critiquables, car elles n'indiquent pas clairement les conditions de versement des aides. Cette imprécision a pour conséquence le versement d'aides dont le montant n'est pas suffisamment justifié et des contentieux dans lesquels l'office peine à faire valoir ses intérêts.

Les interventions de la Société pour l'expansion des ventes des produits agricoles et alimentaires (SOPEXA) pour des opérations de promotion et de publicité en faveur des fruits et légumes, financées avec l'aide de l'ONIFLHOR, reposent elles aussi sur des bases juridiques insuffisantes. Alors qu'elles s'élèvent à plusieurs millions d'euros, elles n'ont pas donné lieu à des procédures de mise en concurrence et les décisions prises par le directeur de l'office pour le paiement des dépenses correspondantes ne sont pas formulées de façon précise, ni sur la nature des prestations attendues, ni sur les honoraires de la SOPEXA.

Les taux appliqués aux aides versées à la SOPEXA pour sa contribution à des campagnes de publicité et de promotion ne correspondent pas à ceux prévus en fonction des produits et des zones géographiques concernés. De plus, les avances sur subvention qui lui sont accordées, calculées sur la base d'un pourcentage des réalisations qu'elle devait effectuer, ont été liquidées sur la base d'un montant de réalisations supérieur à celui qui a été atteint, ce qui revenait à accorder à la Société,

au-delà de ce qui lui était normalement dû, le bénéfice injustifié d'une trésorerie gratuite.

Pour ce qui est des aides au renforcement de l'organisation économique dans le secteur horticole, les termes des conventions fournies ne sont pas précis et, de surcroît, une partie des conventions n'a même pas pu être produite à la Cour lors du contrôle.

En outre, des aides ont été accordées à des entreprises qui ne remplissaient qu'en partie les conditions prévues : deux coopératives ont bénéficié de subventions pour accroître leurs capitaux propres sans que les objectifs fixés dans les conventions aient été atteints ; une société résultant de l'absorption d'une autre société a bénéficié dans des conditions juridiques discutables d'une subvention initialement due à la société absorbée. D'une manière générale, l'office ne dispose d'ailleurs pas d'analyses financières et économiques consistantes sur les entreprises aidées.

Le contrôle de la Cour a révélé que des aides avaient été payées au-delà de la date limite de validité de la convention sur laquelle elles reposaient, par exemple pour le financement d'abris maraîchers. En outre, des dossiers d'aide à la construction et à la modernisation des serres horticoles ne contenaient ni certaines pièces exigées par la circulaire qui fondait la mesure, ni la preuve que ces pièces avaient été vérifiées par les DDAF chargées d'instruire les dossiers.

- Les irrégularités sont encore plus fréquentes dans le cas des aides décidées par lettres interministérielles. Elles cumulent fréquemment les irrégularités et les négligences propres à la gestion des aides exceptionnelles relevées ci-dessus et des irrégularités propres à la nature des mesures elles-mêmes.

Le cas des aides versées aux producteurs de tabac Burley et celui des aides aux producteurs en difficulté dans le secteur des fruits et légumes sont particulièrement significatifs de cette situation.

Alors que les autorités communautaires avaient décidé de ne pas encourager la production de tabac Burley en diminuant le montant des aides à la production de cette variété de 1992 à 1999, des aides nationales créées par cinq lettres interministérielles, ont été accordées aux coopératives de producteurs afin de compenser la baisse des aides communautaires. Les lettres interministérielles demandaient au directeur de l'ONIFLHOR de verser aux coopératives qui produisaient cette variété de tabac une aide calculée en fonction des dépenses engagées pour l'encadrement technique des producteurs. Mais les aides versées par l'office ont été calculées sur la base des superficies cultivées en tabac Burley. L'office n'a donc pas respecté les directives des ministres. Plus

significativement, ces concours sont aussi contraires aux décisions de la Commission, car il s'agissait en réalité d'encourager la production de tabac Burley.

Quatre mesures d'aide aux producteurs en difficulté dans le secteur des fruits et légumes ont été mises en œuvre sans respecter le cadre mis en place au niveau national. Ainsi, en 1997, dans un des principaux départements producteurs, la DDAF s'en est remise à la commission chargée de donner un avis sur les aides pour fixer les critères d'attribution. Sans se conformer aux critères liés au niveau d'endettement des exploitations établis par la lettre du ministre de l'agriculture, les professionnels ont décidé d'attribuer les aides en fonction du chiffre d'affaires de ces exploitations. Le directeur départemental a alors avalisé cette position et liquidé plus de 4 M€ d'aides en contravention avec les critères fixés au niveau national.

- La Cour a aussi constaté que l'ONIFLHOR avait consenti des aides destinées à financer des actions qui n'entrent pas dans ses missions réglementaires.

Ainsi, des prêts d'intervention économique ont été accordés par l'office en 1993 à des agriculteurs par l'intermédiaire des groupements dont ils étaient adhérents. Des prêts ont été accordés à des coopératives en 1998, puis à des entreprises privées et à des sociétés d'intérêt collectif agricole en 1999 pour un montant supérieur à 6,5 M€ alors que l'office n'est pas habilité à financer ce type d'activité.

De même, pour préserver des arbres fruitiers, plutôt que d'instaurer un dispositif spécifique, le ministère chargé de l'agriculture a par commodité demandé à l'office de verser des aides en faveur d'actions phytosanitaires qui n'entrent pas dans les missions de l'office. Cette situation perdure et aucun dispositif alternatif n'est envisagé.

## **C – Le suivi des créances**

Qu'il s'agisse d'aides communautaires ou d'aides nationales, la Cour a constaté la grave insuffisance de l'ONIFLHOR dans le suivi des créances que cet organisme détient sur les bénéficiaires d'avances ou de prêts.

L'office ne tient toujours pas le « grand livre des débiteurs » prescrit à l'annexe du règlement CE n° 1663/95 et dont l'absence même constitue une irrégularité qui peut entraîner le retrait de son agrément d'organisme payeur. La situation des créances n'est connue à ce jour que de façon extra-comptable et, malgré les progrès accomplis à l'issue du

contrôle de la Cour, la situation des créances sur les fonds communautaires n'a pas encore été assainie.

En outre, plusieurs titres ont fait l'objet, en première instance, d'une annulation par le juge administratif en raison d'irrégularités formelles. Les sommes en jeu ne sont pas négligeables : pour les seules créances de deux coopératives fruitières, elles s'élèvent au total à 3,840 M€

Le suivi des créances n'est pas assuré de façon satisfaisante. Ainsi, l'aide au renforcement de l'organisation économique des filières « fruits et légumes » a, dans plusieurs cas, fait naître des créances que l'office n'a pas recouvrées parce que les titres de recettes n'ont pas été émis ou ont été émis en retard et parce que les cautions n'ont pas été appréhendées lorsque les entreprises n'ont pas acquitté les titres de recette émis à leur rencontre. Il est arrivé aussi que les entreprises soient placées en redressement ou en liquidation judiciaire avant que l'office fasse les démarches pour faire valoir ses intérêts.

Tel est le cas d'une coopérative qui a fini par rembourser en décembre 2001 les sommes indûment perçues sur des aides versées en 1992, ainsi que celui d'une autre coopérative qui reste toujours redevable d'une somme de 0,30 M€ versée en 1995.

Une mesure qui consistait à avancer sur des fonds nationaux des aides communautaires que des coopératives étaient supposées percevoir, mais qu'elles n'ont finalement pas perçues, a été à l'origine de plusieurs créances encore non recouvrées, dont l'une s'élève à 0,338 M€

Enfin, plusieurs coopératives n'ont toujours pas remboursé, malgré le dépassement de l'échéance, des prêts d'intervention économique que l'ONIFLHOR leur avait consentis sur la base de lettres interministérielles, alors que, comme cela a été mentionné, cette activité n'entre pas dans son champ de compétence. Pour trois d'entre elles, les sommes dues à l'office s'élèvent au total à 1,617 M€ sans que les cautions aient été appréhendées. Dans le cas de l'une de ces trois coopératives, sur instructions interministérielles, le directeur de l'office avait même dû réduire bien en deçà du montant du prêt qu'il avait consenti le montant de la caution qu'il détenait et, lorsque la coopérative a été placée en situation de liquidation judiciaire, l'office n'a donc pu bénéficier que d'une créance chirographaire d'un montant de 0,507 M€

Enfin, des avances ont été consenties à maintes reprises à un organisme interprofessionnel du secteur horticole, sur la base de lettres interministérielles, pour un montant total de 13,43 M€. Cet organisme a été placé en situation de liquidation judiciaire et l'office, même s'il est

déclaré bénéficiaire du bonus de liquidation, ne récupérera qu'une faible partie des sommes avancées.

Les intérêts de l'ONIFLHOR ne sont donc pas toujours bien défendus et ce manque de diligence caractérise plus particulièrement les créances résultant d'aides octroyées sur la base de lettres interministérielles.

### **III – Les procédures de contrôle et d'évaluation**

#### **A – Des contrôles insuffisants**

Les contrôles que doivent faire de façon exhaustive les DDAF avant de payer les aides à la rénovation et à l'adaptation du verger, versées dans le cadre du règlement CE n° 3816/92, n'ont pas été réalisés. Alors que la Commission a accordé un délai pour faire ces contrôles a posteriori, puisqu'il s'agissait de plantations pérennes, ce délai n'a pas été respecté et, plus d'un an après son expiration, seulement deux-tiers des dossiers ont été contrôlés par l'office national interprofessionnel des vins, finalement chargé de cette opération. Ce contrôle a mis en lumière que 8 % des plantations contrevenaient aux critères réglementaires.

Le défaut de contrôle a été aussi constaté pour le versement d'aides nationales. L'Etat a confié la mise en oeuvre de programmes représentant près de 10 M€ d'aides aux représentants de la profession agricole. Les contrôles a posteriori des versements effectués au titre de la rénovation et de l'adaptation du verger en 1999 et en 2000 doivent être effectués par les DDAF sur la base d'un plan de contrôle établi par l'office. Ces contrôles n'ont pas été effectués.

La troisième et la quatrième mesure d'aide en faveur des producteurs en difficulté dans le secteur des fruits et légumes se présentaient comme des mesures de redressement des exploitations et ont donné lieu à la signature d'un contrat entre chaque producteur bénéficiaire et le DDAF. Ces contrats prévoyaient notamment un suivi des exploitations pendant les trois années après la signature du contrat. Or, aucun document relatif à ce suivi n'a été transmis à l'ONIFLHOR par les DDAF qui n'ont elles-mêmes signalé aucun manquement des bénéficiaires aux engagements qu'ils avaient pris.

## **B – Des effets économiques non mesurés**

En l'absence de tenue régulière de tableaux de bord et même d'un suivi des aides distribuées, les résultats des mesures communautaires et nationales mises en œuvre par l'ONIFLHOR ne sont pas connus de l'office.

Pour l'ensemble des aides communautaires, seuls les résultats de l'aide en faveur des producteurs de tabac peuvent être mesurés. Les aides substantielles versées aux producteurs de tabac, soit 681 M€ de 1994 à 2000, ont permis d'atteindre l'objectif fixé de maintenir la production dans ses zones traditionnelles et de freiner la régression des superficies cultivées.

En revanche, l'absence de bilan des réalisations, à l'issue de cinq années de mise en œuvre de la nouvelle organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes (150 M€ de 1998 à 2000), laisse dans l'ignorance des résultats obtenus.

S'agissant des aides nationales, disparates et le plus souvent motivées par des aléas conjoncturels, il est difficile pour cette raison même de leur conférer des objectifs précis et les effets des concours de l'office ne sont pratiquement jamais connus.

Sur les 25 aides mises en œuvre dans le secteur des fruits et légumes, des données essentielles telles que les réalisations physiques ou les produits des études et recherches, les résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés et la mesure de l'ensemble des coûts ne peuvent être établies que pour trois d'entre elles : la rénovation du verger, le programme « fruits à coque » et les mesures phytosanitaires. Dans le secteur de l'horticulture, ces trois éléments ne sont disponibles simultanément pour aucune des aides.

Les aides pour lesquelles les résultats sont les plus mal connus sont les aides à la construction de serres maraîchères, au renforcement de l'organisation économique des filières « fruits et légumes » et à la réalisation d'investissements dans les exploitations. La première mesure semble même avoir placé les producteurs les moins compétitifs dans une situation d'endettement telle qu'il a fallu intervenir, par une nouvelle lettre interministérielle, en créant une aide complémentaire. Quant aux deux dernières mesures, elles recouvrent une telle multitude d'actions atomisées que les responsables de l'office n'ont même pas pu en établir la liste exhaustive.

Enfin, ni les résultats des actions de recherche et d'expérimentation aidées par l'ONIFLHOR, ni les résultats des programmes de publicité et

de promotion en faveur du secteur des fruits et légumes ne sont mesurés. Lorsque les effets des aides sont mieux connus, comme dans le cas de la rénovation du verger, c'est alors le défaut de données générales sur l'ensemble du secteur concerné, faute d'études de qualité, qui empêche de les valoriser.

Ainsi, ni les responsables de l'office, ni les représentants professionnels, ni les ministères de tutelle ne se sont donné les moyens d'apprécier l'efficacité de ces différentes interventions qui ont totalisé 600 M€ de 1994 à 2000.

---

### CONCLUSION

---

*Alors que le marché des fruits et légumes est très concurrentiel et qu'il traite de denrées périssables, destinées pour partie à la consommation en frais, l'absence de vision stratégique qui caractérise la mise en œuvre à l'échelon national des aides communautaires et nationales est très regrettable. La récente réforme de la politique agricole commune n'ayant pas modifié la nature du régime d'aides au secteur des fruits et légumes, il serait d'autant plus nécessaire de mettre en cohérence les interventions nationales et les interventions communautaires au service d'une politique sectorielle mieux conçue et mieux suivie.*

*Il importe pour cela de ne pas différer la réalisation des études nécessaires pour élaborer et conduire une politique cohérente en faveur du secteur des fruits et légumes. Un suivi des mesures mises en œuvre doit être instauré pour vérifier que les objectifs sont bien atteints et pour opérer à temps les redressements qui s'imposeraient. Enfin, il est indispensable que les progrès annoncés par les responsables de l'office et le ministère chargé du budget à l'issue du contrôle de la Cour, pour mettre fin au manque de rigueur maintes fois constaté dans la gestion des aides nationales et communautaires, soient enfin accomplis.*

---

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

***I - L'insuffisance du cadre administratif de l'action de l'office***

***A - L'insuffisance des données économiques***

*La définition d'une stratégie rationnelle d'aides économiques sélectives nécessite l'exploitation de données économiques adéquates.*

*La Cour souligne à cet égard une insuffisance de données économiques au sein de l'office ainsi que l'insuffisante utilisation de données pour accompagner l'action de l'établissement. Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie rappelle que la mise en œuvre complète de la loi organique sur les lois de finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001 nécessite que l'établissement améliore la gestion et l'utilisation des données économiques pertinentes pour renforcer l'élaboration et l'évaluation de sa politique d'intervention.*

*Le rapport d'audit sur le fonctionnement des offices agricoles de juin 2003 établi par les inspections générales des finances et de l'agriculture notait<sup>14</sup> « une absence de pilotage stratégique des offices » ainsi qu'une « définition trop imprécise des actions à mener [qui] se double d'une absence de demande d'évaluation des interventions réalisées », même si la direction des politiques économique et internationale du ministère chargé de l'agriculture (DPEI) a nommé au début de l'année 2003 un chargé de mission pour piloter la mise en place du contrôle de gestion dans les différents établissements.*

*Par voie de conséquence, il sera porté une attention toute particulière à l'élaboration d'un contrat d'objectifs entre l'établissement et ses tutelles comportant une bonne définition des politiques d'aides nationales qui doivent découler d'une stratégie claire, élaborée à partir d'une véritable analyse économique des objectifs et des modalités fixés, ainsi que l'évaluation, notamment économique, de leur atteinte.*

***B - L'inadaptation des procédures de gestion des aides communautaires***

*La Cour regrette l'absence de délégation en bonne et due forme par l'ONIFLHOR aux services déconcentrés de la direction générale des douanes (DGDDI) pour la mise en œuvre des procédures de retrait. Enfin,*

---

<sup>14</sup>) Page 14.

*elle considère que les effectifs des services de la DGDDI affectés à des tâches de gestion des aides et procédures communautaires sont insuffisants.*

*Le règlement communautaire portant organisation commune des marchés dans le secteur des fruits et légumes désigne sans autre précision les autorités nationales comme responsables du contrôle de l'exécution correcte du règlement.*

*C'est la raison pour laquelle un arbitrage interministériel en 1993 a réparti les tâches contrôle en matière d'aides agricoles entre l'ONIFLHOR 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.*

*Les services de la DGDDI effectuent leur mission en matière de retraits de fruits et légumes sur la base d'un protocole d'accord avec l'ONIFLHOR datant de 1998 qui prévoit les modalités de coopération entre l'ONIFLHOR et les services de la DGDDI. Ce protocole doit faire l'objet d'une mise à jour prochaine à l'occasion de laquelle il sera tenu le plus grand compte des observations de la Cour.*

*La DGDDI affecte des effectifs suffisants à ces missions qui présentent un caractère saisonnier. Pour tenir compte de ces contraintes, un soin particulier a été apporté à l'évaluation des moyens nécessaires à mobiliser en début de campagne et à l'organisation d'actions de formation professionnelle sur la reconnaissance de la qualité des produits et les normes de commercialisation pour renforcer l'efficacité des effectifs mobilisés.*

### **C - L'intervention des lettres interministérielles**

*La Cour constate l'ampleur du recours aux lettres interministérielles (LIM) dans la mise en place et la gestion des aides pour en relever les conséquences budgétaires et les difficultés de suivi de l'exécution des mesures adoptées.*

*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 ministère 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.*

*Depuis l'entrée en vigueur du décret n°2002-487 du 8 avril 2002, l'intervention des lettres interministérielles est concrétisée budgétairement par des décisions modificatives de l'état prévisionnel des recettes et des dépenses (EPRD) conformément aux dispositions de l'article R.\*621-27 III du code rural. Celui-ci dispose qu'« En matière d'intervention économique et d'opérations en capital, les virements de crédits sont soumis pour avis par le directeur à l'organe délibérant de l'office. Toutefois, en cas d'urgence, les ministres chargés de l'agriculture, du budget et, le cas échéant, de la pêche ou de l'outre-mer peuvent autoriser des virements de crédits ou notifier à l'office une dotation complémentaire. Les modifications ainsi apportées à l'état prévisionnel des recettes et dépenses de l'année sont soumises ultérieurement pour avis à l'organe délibérant de l'office ». Autant que possible, il est recherché l'avis du conseil de direction sur la modification de l'EPRD avant la mise en œuvre des mesures prévues par une LIM.*

*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'EPRD par décision modificative (DM) en tant que de besoin.*

*Afin de prendre en compte l'observation de la Cour des Comptes sur l'insuffisance du suivi des dépenses réalisées dans le cadre des LIM, ayant pour conséquence la connaissance incomplète des règlements réalisés par type d'aide, un double dispositif a été mis en œuvre à l'ONIFLHOR.*

*Dès 2002, les dépenses prévues par les LIM ont été individualisées au sein des comptes budgétaires par des terminaisons spécifiques.*

*A compter de 2004, pour la mise en œuvre du nouveau règlement comptable et financier des offices agricoles, une nouvelle nomenclature budgétaire à 15 chiffres sera appliquée. Cette segmentation budgétaire permettra de détailler les aides par millésime, par rubrique budgétaire, par filière, par type d'aide, par catégorie. Enfin, une spécification comptable particulière sera attribuée pour assurer le suivi des paiements réalisés en application des LIM.*

*Sur le plan comptable, des comptes de tiers spécifiques seront ouverts à l'occasion de l'exécution de chaque lettre interministérielle reçue par l'ONIFLHOR.*

*Ce dispositif comptable, qui reflétera fidèlement le dispositif budgétaire, permettra un suivi exhaustif des dépenses payées dans le cadre de chacune des décisions interministérielles concernées.*

*Cette nouvelle architecture budgétaire et comptable devrait apporter la réponse attendue par la Cour en la matière.*

## **II - Le manque de rigueur de la gestion des aides**

### **A - Les aides communautaires**

*Il ne peut qu'être déploré avec la Cour, qu'en absence de vision stratégique claire, les aides communautaires aient été utilisées pour remplacer des aides nationales afin de dégager des financements pour la création de nouvelles aides nationales.*

*Comme il l'a été dit plus haut, la mise en œuvre de la LOLF nécessitera une vision stratégique d'ensemble des interventions économiques sectorielles tant communautaires que nationales.*

### **B - Les aides nationales**

*1) Pour les aides nationales, la Cour déplore que l'absence de rigueur de gestion de l'Office ne lui ait pas permis de connaître leur montant exact et qu'en raison de procédures défaillantes, une partie des aides ait donné lieu à des versements sans fondement juridique établi.*

*La remarque formulée par la Cour est partagée pour ce qui est de la période sous revue.*

*Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie considère qu'il est souhaitable d'instituer un cadre réglementaire national pour assurer une gestion efficiente et juridiquement sûre des interventions des offices agricoles. Il considère que ce dispositif devrait prendre la 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 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<sup>er</sup> août 2001 ;*

- les aides font l'objet de la signature systématiquement 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.*

*2) Le recours aux prestations de la société pour l'expansion des ventes des produits agricoles et alimentaires (SOPEXA) en méconnaissance des règles de mise en concurrence*

*Depuis 2003, suite à une décision interministérielle et conformément au sens des remarques de la Cour, les commandes de prestations de l'Office à la SOPEXA sont diligentées dans le respect des règles juridiques formelles de mise en concurrence.*

*Par ailleurs, l'ONIFLHOR est actionnaire de la SOPEXA. Pour achever la normalisation des relations contractuelles entre l'Office et la société prestataire, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie s'attachera à ce que l'Office se retire complètement du capital de la SOPEXA dans les meilleurs délais et de manière conforme à la préservation de ses intérêts patrimoniaux.*

### **C - Le suivi des créances**

*1) La Cour a constaté l'absence de tenue du grand livre des débiteurs prévu par le règlement communautaire n°1663/95.*

*Un logiciel de gestion des créances, opérationnel depuis janvier 2003, a été élaboré pour le suivi des créances nationales et communautaires. Ce logiciel enregistre l'ensemble des données relatives aux pré-débiteurs et*

débiteurs effectifs synthétisées dans une fiche signalétique indiquant pour chaque dossier son état d'avancement et les notifications faites au FEOGA (articles 3 ou 5 du règlement 595/91). L'accès à ce logiciel est effectif pour tous les services concernés, par habilitation et par mot de passe.

Le grand livre des débiteurs, qui en est la résultante, est donc généralisé, les données relatives aux dossiers en cours qui ont fait l'objet d'un premier acte administratif (contrôle « positif » de la part d'un corps de contrôle) ont été intégrées.

## *2) Le suivi des créances*

Le dispositif, de nature à éviter les errements constatés et qui ont permis à des débiteurs de demander aux tribunaux l'annulation des procédures pour vice de forme, a été communiqué à la Cour.

Ce dispositif comprend une phase contradictoire, le bénéficiaire disposant d'un mois pour présenter ses observations, précédant la phase recouvrement.

D'une manière générale, après prise en charge des titres de recettes, l'agent comptable élabore deux documents :

- un tableau de suivi dont la fonction est de retracer pour chaque dossier les événements de la procédure de recouvrement et qui permet de piloter et de mettre en œuvre les poursuites ;
- un état de restes à recouvrer en fin d'année.

Ce dispositif devrait permettre de répondre aux attentes de la Cour en matière de suivi des créances, en évitant notamment leur prescription.

### **III - Les procédures de contrôle et d'évaluation**

#### **A - Des contrôles insuffisants**

La carence des DDAF en matière de contrôles des aides prévus par la réglementation communautaire constaté par la Cour est regrettable, car, ce type de carence contribue à l'augmentation des coûts générés pour l'Etat par les refus d'apurements de la Commission.

Cette question a fait l'objet par ailleurs de remarques dans le rapport d'audit précité (cf supra I-A). Elle constitue un élément de la réflexion nécessaire sur la réorganisation des services déconcentrés des administrations techniques de l'Etat comme sur celle des organismes payeurs des aides communautaires français.

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.*

### ***B - Des effets économiques non mesurés***

*Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie partage le constat de la Cour et ne peut que réitérer les observations déjà formulées aux points I-A, II-A et II-B.*

### **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'insuffisance de données économiques observée par la Cour***

*De nombreux rapports ont été réalisés au cours des années précédentes par les inspecteurs du comité permanent de coordination des inspections (COPERCI), permettant d'évaluer les politiques publiques dans le secteur des fruits et légumes, à titre d'exemple, l'étude CYNDINIS sur la connaissance de la production dans le secteur de l'arboriculture.*

*En 2003, le ministre de l'agriculture a décidé de faire mener par le COPERCI un vaste audit de la filière fruits et légumes comportant trois volets : un volet relatif à la compétitivité de la filière, un volet relatif à l'organisation économique et un volet relatif aux outils d'intervention. Cet audit reflète la volonté d'approfondir la connaissance de la situation de la filière, ainsi que de l'efficacité de l'action de l'Etat.*

*Ces études et audits sont particulièrement utiles dans ce secteur : il faut rappeler le caractère extrêmement volatil des marchés des fruits et légumes, sensibles aux aléas climatiques tant favorables que défavorables, qui provoquent régulièrement des déséquilibres entre offre et demande.*

#### ***Les procédures de gestion des aides communautaires***

*La reconnaissance des organisations de producteurs est la condition préalable au versement d'aides communautaires au titre de l'organisation commune de marché (OCM) des fruits et légumes. La procédure de reconnaissance est gérée au plan national : sur la base d'un rapport établi par les DDAF, et après avis simple d'une commission nationale, le ministre*

*de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales décide de l'octroi de la reconnaissance. Une telle procédure nationale est garante de la cohérence des décisions prises.*

*S'agissant des programmes opérationnels, l'instruction des dossiers et des demandes d'aide par les directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) est encadrée d'une part par un protocole ONIFLHOR/MAAPAR et d'autre part par un guide de procédure commun à l'ONIFLHOR et aux DDAF. Il est souligné que ce protocole fait actuellement l'objet d'une expertise dans le cadre d'une harmonisation de l'ensemble des conventions conclues entre les offices d'intervention et les services déconcentrés dans le cadre des délégations de services.*

*Concernant le cas particulier cité d'une organisation de producteurs pour laquelle un retrait de reconnaissance a été annulé par le juge administratif, le MAAPAR ne peut que prendre acte de la décision juridictionnelle et tirer les conséquences qui s'imposent du jugement de la Cour administrative d'appel.*

### ***L'intervention des lettres interministérielles***

*La Cour relève l'importance du procédé des lettres interministérielles dans la gestion courante de l'office et les conséquences de ce procédé sur le suivi des crédits.*

*Il convient de souligner que la lettre interministérielle a deux objectifs :*

*1 - mettre en place rapidement une mesure propre à la filière pour faire face par exemple à une situation exceptionnelle d'origine climatique ou à une situation de crise conjoncturelle ; plus que la notion de mesure exceptionnelle ou de crise, c'est la notion d'urgence qui fonde la pratique courante des lettres interministérielles ;*

*2 - procéder rapidement aux paiements des aides correspondantes, qui, compte tenu des circonstances, n'ont pu être prévues dans l'état prévisionnel des recettes et des dépenses (EPRD) de l'office. Dans ce cas, le directeur et l'agent comptable de l'office agissent sur instruction des ministres de tutelle.*

*Compte tenu de l'urgence propre à ces périodes de crise, les crédits destinés à couvrir la mesure proviennent soit d'un redéploiement à l'intérieur même des crédits de l'office, par un recalibrage de mesures en cours ou, comme l'indique la Cour, par un recyclage de reliquats pour des actions prévues par des lettres interministérielles antérieures, par un prélèvement sur le fonds de roulement de l'office, ou par un redéploiement des crédits entre offices.*

*Dans ces conditions, il s'avérait effectivement difficile de retracer l'origine des financements d'une mesure mise en place par lettre interministérielle.*

*Afin de trouver une solution à ce problème récurrent et commun à l'ensemble des offices, il a été décidé d'encadrer la procédure des lettres interministérielles.*

*Le règlement financier et comptable des offices d'intervention (décret n° 2002-487 du 8 avril 2002), prévoit ainsi dans son article 4 III qu'« en matière d'intervention économique et d'opération en capital, les virements de crédits sont soumis pour avis par le directeur à l'organe délibérant de l'office. Toutefois, en cas d'urgence, les ministres chargés de l'agriculture, du budget et, le cas échéant, de la pêche ou de l'outre-mer peuvent autoriser des virements de crédits ou notifier à l'office une dotation complémentaire. Les modifications ainsi apportées à l'EPRD de l'année sont soumises ultérieurement pour avis à l'organe délibérant de l'office. ».*

*Ainsi, les ajustements de dotation en cours d'année et les virements de crédits par redéploiement par exemple au sein des interventions économiques et des dotations en capital sont désormais explicités dans les EPRD des offices.*

### **Les aides communautaires**

*Les programmes communautaires institués en 1992 dans le but d'améliorer la compétitivité des producteurs français de fruits et légumes suite à l'adhésion de l'Espagne ont fait l'objet d'un programme présenté à la Commission européenne et approuvé par celle-ci. Sa mise en œuvre a fait l'objet d'un refus d'apurement par les autorités communautaires sur la base de non respect de délais ; en revanche le contenu des actions réalisées et financées n'a pas été mis en cause dans cette décision.*

*En matière de reconnaissance des organisations de producteurs et de programmes opérationnels, les risques de refus d'apurement soulignés par la Cour tiennent plus à l'imprécision des dispositions réglementaires communautaires qu'à un manque de rigueur dans leur application nationale. Le MAAPAR a alerté à maintes reprises le Conseil et la Commission européenne sur l'insécurité juridique liée à certaines imprécisions des textes. La Commission européenne a partiellement répondu à cette nécessité de clarification par l'adoption de deux règlements en août 2003 relatifs à la reconnaissance et aux programmes opérationnels. Ce travail de clarification se poursuivra en 2004 au niveau du Conseil de l'Union européenne.*

### **Les aides nationales**

*Les aides nationales qui ont été versées pour l'encadrement technique des producteurs de tabac « Burley » n'apparaissent pas contraires aux orientations de l'OCM tabac. En effet, en application de cette OCM, la Commission européenne a autorisé à plusieurs reprises des augmentations des quotas de production de « Burley », tabac trouvant aisément des débouchés sur le marché au détriment des quotas affectés aux tabacs bruns pour lesquels la demande est en constante diminution. La conversion variétale de la production de tabac et l'amélioration de la qualité des tabacs produits dans l'Union européenne s'inscrivaient au contraire pleinement dans les objectifs de l'OCM tabac brut.*

*Par ailleurs, la lutte contre la Sharka et le feu bactérien est une préoccupation forte pour les arboriculteurs. Devant la situation économique très difficile des producteurs touchés, les crédits de l'office ont été mobilisés afin de mettre en place un dispositif transitoire, conçu pour éradiquer rapidement les maladies : il s'agissait de limiter les problèmes économiques majeurs générés par les arrachages de vergers atteints, qui ont bien évidemment un impact direct sur le revenu des exploitants arboriculteurs.*

*La propagation de la Sharka s'est avérée plus difficile et longue à contrôler que ce qui avait été initialement prévu. A ce jour le problème sanitaire n'est d'ailleurs pas totalement résolu.*

*Cependant il a été acté, qu'à partir de 2003, l'office n'interviendra plus sur ces sujets d'aides afférentes aux maladies sanitaires des vergers. L'EPRD de l'office pour l'année 2004 reflète cette décision : aucun crédit ne sera affecté à ces actions, qui sont désormais financées directement par l'Etat.*

### **Le suivi des créances**

*L'ONIFLHOR s'est attaché à mettre en place les moyens humains et juridiques permettant d'optimiser le recouvrement des créances.*

*A cet effet, a été créée une cellule de coordination du suivi des créances. D'autre part, un logiciel de gestion des créances a été élaboré pour le suivi des créances nationales et communautaires. Il est aujourd'hui opérationnel. Ce logiciel enregistre l'ensemble des données relatives aux pré-débiteurs et débiteurs effectifs, synthétisées dans une fiche signalétique indiquant pour chaque dossier son état d'avancement et les notifications faites au FEOGA en application du règlement 595/91. L'accès à ce logiciel est effectif pour tous les services concernés sur habilitation.*

*Le grand livre des débiteurs qui en est la résultante est donc actuellement généralisé à l'ensemble des dossiers.*

*En outre, une étude approfondie vient d'être menée visant à sécuriser, sur un plan juridique, les demandes de reversement. Une note de service, d'application stricte, prévoit avec précision les différentes phases de la procédure, prenant en compte l'ensemble des obligations résultant des textes garantissant les droits des débiteurs. Ce dispositif est de nature à éviter les problèmes constatés qui ont permis à des débiteurs de demander aux tribunaux l'annulation des procédures pour vice de forme. Il a été soumis à l'avis de l'avocat de l'ONIFLHOR, de ceux d'autres offices notamment l'ONILAIT et du service des affaires juridiques du MAAPAR.*

*Un tableau de bord propre à l'agence comptable permet d'effectuer toutes les diligences nécessaires au recouvrement des créances (sur les redressements, liquidation judiciaire, relance, appréhension des cautions...).*

*L'ensemble de ces mesures permet désormais un suivi rigoureux des créances et d'assurer la défense des intérêts de l'ONIFLHOR.*

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'OFFICE NATIONAL  
INTERPROFESSIONNEL DES FRUITS ET LÉGUMES  
ET DE L'HORTICULTURE (ONIFLHOR)**

**Premier préalable**

*Sur la période analysée (1994-2000), je souhaite souligner que si je suis membre de ce conseil de direction depuis 1995, jusqu'en décembre 2001, je n'en suis devenu le président qu'au 1er janvier 2002. A cette époque et jusqu'à la fin juillet 2002, le directeur en titre était malade et absent, un ingénieur général a fait fonction de directeur sans en avoir le titre ; ce n'est qu'à la fin juillet 2002 que Monsieur L.P. BALAY, actuel directeur a été proposé par Monsieur Gaymard en conseil des ministres.*

**Second préalable**

*1/ Vous n'ignorez pas que selon le décret de 1983, la délégation du conseil de direction se limite à donner un avis sur les affaires en cours, et sur le budget, qui sont décidés par le ministre lui même.*

*Même en cas de vote négatif sur le budget ce qui est plusieurs fois arrivé, et notamment sous ma présidence en décembre 2002, la décision finale revient aux tutelles soit le ministère de l'agriculture et le ministère du budget.*

*2/ La délégation du président*

*lui fait obligation d'établir l'ordre du jour, de fixer la date du conseil, d'inviter des experts et de conduire les débats ; au delà du décret, les usages*

*ont fait que le président a un contact rapproché avec le cabinet ou le ministre de l'agriculture pour l'informer de l'acuité des situations et proposer éventuellement des pistes pour résoudre les problèmes posés ; ce que je n'ai jamais manqué de faire, mais qui n'a jamais été entendu ou en tout cas retenu. Mes observations écrites allaient dans le sens de vos critiques et propositions.*

*3/ La délégation du directeur*

*le charge de diriger l'ensemble des agents d'exécuter les « décisions du conseil » et de liquider les dossiers sous le contrôle du contrôleur d'état et de l'agent comptable.*



*Sur votre rapport lui-même, vos observations sont de deux ordres.*

- *A : à caractère administratif, procédural ou juridique : I B, C / II A B C III A*
- *B : de portée économique, professionnelle ou politique : Présentation , I A, III B, conclusions*

*\*\**

*A : ce chapitre échappe aux professionnels des filières :*

*1/ ces aspects internes ne font pas explicitement partie de leur délégation,*

*2/ la comptabilité publique, est très complexe pour des profanes et plutôt une affaire de spécialistes,*

*3/ les professionnels ne sont pas spécifiquement appelés à faire des commentaires et n'ont pas accès à toutes les informations,*

*Le président est logé à la même enseigne que les autres professionnels et vous comprendrez que je ne fasse aucun commentaire, sauf que je regrette vivement les faits que vous rapportez.*

*Je veux néanmoins apporter un témoignage : j'ai pu voir, ces 17 derniers mois, les efforts constants de Monsieur L.P Balay pour normaliser la situation et les procédures, avec, de surcroît, une réelle volonté de transparence envers les professionnels du secteur ; au plan administratif, je n'ai, bien entendu aucune expertise, mais les premiers résultats sont visibles.*

*\*\**

*B : au plan économique, professionnel, politique ...*

*et juridique, quant à l'application du décret de 1983 sur la mission de l'ONIFLHOR, je ne puis que confirmer, valider les observations qui sont faites dans le rapport. Le rapport dit :*

*« ainsi, ni les responsables de l'office, ni les représentants professionnels, ni les ministères de tutelle ne se sont donné les moyens d'apprécier l'efficacité de ces différentes interventions qui ont totalisé 600 M€ de 1994 à 2000 ».*

*Cette critique est particulièrement pertinente sur le fond sauf que les représentants professionnels d'une manière générale et quasi permanente ont été demandeurs de plus d'analyses et plus de sens. Leur mise en question me paraît ici contraire à la réalité. Les observations que les professionnels ont pu faire en interne n'ont pas été suivies d'effets, on retrouve cela à la lecture des comptes rendus successifs, comme sur les courriers confidentiels que j'ai moi-même communiqués au cabinet.*

*Et votre appréciation me paraît particulièrement importante, fondatrice même, car elle est à la fois cause, effet, et symptomatique d'un mode de fonctionnement.*

*Au cours des conseils de direction, l'absence de dialogue vrai entre professionnels et représentants des ministères bien des fois a été désespérant et démotivant ; c'est ce que j'ai pu nommer, pour tenter de les faire sortir de leurs réserves, « l'autisme des tutelles », les appelant à s'ouvrir, par cette période budgétaire difficile, mais sans succès, à un échange plus franc, pour chercher des pistes de progrès, des modes d'intervention plus inventifs.*

*Cet « enfermement » dont personne n'est peut-être directement responsable vient d'une mauvaise compréhension de la mission qui est la nôtre, au sein du conseil de direction, ou en tous cas d'un manque de motivation à la mettre en œuvre.*

*Cette mission est pourtant claire et assez simple à exécuter ; je l'ai nommément rappelée et explicitée à l'ensemble du conseil et aux tutelles, dès le premier jour de présidence, et certains, pour tout dire, m'ont un peu considéré comme un extra-terrestre.*

*C'est ainsi que je partage entièrement vos interrogations notamment sur « l'incertitude, sur l'efficacité économique de l'ONIFLHOR » dans certaines de ces actions, et, (peut-être) plus globalement.*

*Toutefois, il me paraît capital de conserver cet EPIC dans une vigueur renouvelée et une spécificité préservée, et sur lesquelles les fusions envisagées font peser des doutes considérables.*

*C'est pour cela que je partage entièrement vos conclusions, sur « la nécessité de mettre en place une politique mieux conçue et mieux suivie » d'autant que les enjeux de ce secteur très particulier et spécifique de l'alimentation subissent des évolutions récentes et fondatrices.*

*1/ la perception de leur valeur en termes d'équilibre alimentaire, de prévention de la santé, et de santé publique qui lui donnent une place différente, nouvelle ;*

*2/ pour conserver toutes leurs vertus préventives et curatives, les fruits et les légumes doivent être consommés rapidement dit la ligue contre le cancer, (notion de proximité) ;*

*3/ les changements climatiques commencés risquent de faire évoluer les zones de production à court terme, et l'eau risque de devenir un facteur limitant, surtout dans les zones déjà arides. (La récente canicule doit faire réfléchir sur les intentions géopolitiques tendant à faire produire tous les légumes d'Europe par la rive sud de la Méditerranée).*

*Ces trois nouveaux repères doivent inciter les décideurs à la prudence et plaident pour conserver une production nationale suffisante ; d'autant qu'en termes de concurrence, on peut affirmer que le cahier des charges de production français dont les réglementations sont plus contraignantes au plan social, environnemental et phytosanitaire, donnent des produits intrinsèquement différents et plus fiables au consommateur que les produits de la plupart des autres origines. Aucune analyse, aucune réflexion à ce jour n'intègre cette nécessaire autonomie stratégique en conformité avec les recommandations du PNNS (plan national de nutrition et de santé).*

*La mise en place d'une véritable politique économique cohérente et transparente avec les intérêts des consommateurs devient incontournable :*

- la prévention et l'anticipation des fluctuations du marché (parfaitement possibles) en les distinguant des crises qui n'en sont que la conséquence ;*
- une application active du respect des règles de la concurrence interne et externe avec une vraie volonté pour rééquilibrer la « dépendance économique » qui produit un réel « parasitisme économique », en permettant le renforcement du producteur notamment par l'exemption des ententes prévues dans l'ordonnance de 1986 ;*
- permettre l'identification des produits issus des modes réglementaires et culturels pratiqués dans l'hexagone et l'appui public à leur promotion favorisant ainsi l'information, et leur différenciation pour une plus juste et plus exacte valorisation ;*
- l'appui aux initiatives et aux projets d'entreprise innovants collectifs ou privés ;*
- un audit à caractère scientifique fait par l'INRA, venant prolonger l'audit du COPERCI ;*
- la systématisation de suivi et de l'analyse d'impact sur les opérations publiques engagées ;*
- le renforcement de la collaboration politique et stratégique avec les responsables professionnels de la filière.*

*Ces actions me semblent être dans le droit fil des missions de l'office et dans le sens du décret de 1983, contrairement au juste soutien aux producteurs au titre de tel ou tel autre sinistre, dont les fonds devraient être trouvés ailleurs, et permettre à l'office le retour à un budget opérationnel, pour ses missions de base.*

*Mécaniquement, cette cohérence publique devrait pouvoir relancer une très profitable cohésion professionnelle.*

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA SOCIÉTÉ POUR  
L'EXPANSION DES VENTES DES PRODUITS AGRICOLES ET  
ALIMENTAIRES (SOPEXA)**

**« Les interventions de la Sopexa n'ont pas donné lieu à des  
procédures de mise en concurrence »**

*La Société Sopexa existe depuis 1961 et depuis plus de 42 ans travaille à la promotion en France et dans le monde, des produits agro-alimentaires français. Cette société subventionnée par l'Etat, a été jusqu'en 1998, considérée plus comme un outil commun des professionnels et de l'Etat pour le marketing et la communication de l'agroalimentaire que comme une véritable SA. Ceci explique que ses objectifs n'aient jamais été directement axés sur la recherche de profit, mais plutôt sur la satisfaction de ses partenaires. Jusqu'en 1998, l'Etat par convention lui refusait même le droit de constater un résultat comptable positif. Cette société anonyme de droit privé est par ailleurs dotée d'un commissaire du gouvernement disposant d'un droit de veto sur toutes les délibérations de son conseil d'administration et d'un contrôleur d'Etat aux très larges pouvoirs.*

*Jusqu'au 1er janvier 2002, les offices n'étaient pas soumis à la réglementation sur les marchés publics ; à partir de cette date, la loi « Murcef » du 11/12/2001 a rendu les procédures de passation de marché applicables notamment aux établissements publics à caractère industriel et commercial de l'Etat, donc aux offices agricoles.*

*A l'issue d'une réunion interministérielle le 3/12/2001 prenant en compte l'état de la réglementation française et communautaire, il a été décidé pour ce qui est des actions de promotion agroalimentaire la mise en œuvre des procédures de mise en compétition au 1<sup>er</sup> janvier 2003, l'année 2002 étant une année de transition caractérisée par la passation de conventions de mandats entre la Sopexa et les offices.*

*Fin 2002, ont été lancés les premiers dossiers de candidature de Sopexa en réponse aux appels d'offres et les contrats signés en 2003 l'ont été à la suite de marchés gagnés après mises en compétition.*

**« Les décisions prises par le directeur de l'office pour le paiement des dépenses correspondantes ne sont pas formulées de façon précise, ni sur la nature des prestations attendues,... »**

*Historiquement, sur les dix dernières années, l'accord de l'Oniflhor sur les campagnes Oniflhor/Sopexa nous a été communiqué, d'abord sous forme de lettre se référant à des décisions administratives, puis par des conventions (mises en œuvre à partir de 1997). Ces décisions ou conventions étaient habituellement établies à la suite de réunions avec les interprofessions définissant sur quels aspects promotionnels devait être particulièrement orientée la campagne. Etaient joints à ces décisions et conventions des budgets détaillant précisément les actions publicitaires à réaliser.*

*Il semble que l'étude de la Cour des comptes porte particulièrement sur 12 décisions. Pour certains des produits concernés, Sopexa n'avait pas un rôle de prestataire : les opérations étaient mises en œuvre en totalité ou en majeure partie par des comités économiques régionaux, avec Afcofel, en pleine restructuration de la filière fruits et légumes.*

*Pour les campagnes de promotion et de publicité menées par Sopexa pour le compte de l'Oniflhor, la nature des prestations attendues de Sopexa est clairement énoncée et de façon détaillée pour la plupart des conventions établies à partir de 1997.*

**« ni sur les honoraires Sopexa. »**

*La Sopexa n'a pas reçu d'honoraires sur les actions dont elle n'était pas prestataire.*

*Quant à ceux qu'elle a pu recevoir pour les campagnes qu'elle a menées :*

- le coût des prestations à la journée de la Sopexa était, au cours de la période observée, inférieur de moitié aux prix pratiqués sur le marché par des sociétés « concurrentes » et les prestations de conseil gratuitement fournies : l'office n'a donc pu être lésé par une surévaluation des honoraires ;*
- ils sont mis en évidence dans les budgets annexés aux décisions ou aux conventions ; quand, exceptionnellement, ils ne sont pas intégralement isolés, ils figurent dans le budget prévisionnel détaillé adressé par Sopexa à l'office et, comme pour toutes les actions menées, dans l'état récapitulatif des dépenses remis en fin de campagne*

**« Les taux appliqués aux aides versées à la Sopexa pour sa contribution à des campagnes de publicité et de promotion ne correspondent pas à ceux prévus »**

*Nous n'avons pas d'exemple illustrant cette remarque relevant, semble-t-il, des décisions de gestion de l'Oniflhor.*

**« Les avances sur subvention ... ont été liquidées sur la base d'un montant de réalisations supérieur à celui qui a été atteint »**

*Sopexa a fait bénéficier l'Oniflhor d'économies sur les dépenses initialement prévues en recherchant toujours la meilleure prestation au meilleur coût. Ainsi les réalisations ont été inférieures aux prévisions, sans que la qualité des prestations en souffre.*

*La liquidation définitive de la campagne a toujours été effectuée sur la base de la somme des dépenses réellement réalisées.*

**« ce qui revenait à accorder à la société, au-delà de ce qui lui était normalement dû, le bénéfice injustifié d'une trésorerie gratuite. »**

*Le fait que les avances aient été supérieures à ce qu'elles auraient dues être si elles avaient été calculées non d'après le budget mais d'après les réalisations n'a pas généré pour autant d'excédents de trésorerie chez Sopexa, puisque lorsque ces avances étaient versées, les dépenses auxquelles elles correspondaient étaient la plupart du temps consommées ; ou d'autres dépenses de sous-traitance pour d'autres campagnes Oniflhor étaient facturées et en attente de paiement.*

*Par ailleurs, le paiement du solde des campagnes était en général effectué plusieurs mois après leur facturation, sur présentation d'états de dépenses comptables ; ces clôtures prenaient en général beaucoup de temps : pour Sopexa, celui de réunir toutes les données comptables du réseau pour les marchés extérieurs, mais aussi pour l'Office, celui qu'il fallait consacrer à la liquidation de la campagne.*

*Depuis dix ans, la trésorerie de Sopexa a été lourdement déficitaire, comme en témoigne les remarques portées chaque année dans son rapport d'activité.*

*Les soldes globaux dus par l'Oniflhor au 30/6 et au 31/12 de chaque année depuis fin 1997 sont notamment les suivants, en millions d'euros :*

<i>Exercices</i>	<i>30 juin</i>	<i>31 décembre</i>
<i>1997</i>		<i>3,72</i>
<i>1998</i>	<i>2,15</i>	<i>2,68</i>
<i>1999</i>	<i>0,85</i>	<i>1,25</i>
<i>2000</i>	<i>0,97</i>	<i>0,80</i>
<i>2001</i>	<i>0,76</i>	<i>1,23</i>
<i>2002</i>	<i>2,93</i>	<i>1,46</i>

*Soit un en-cours moyen en attente de règlement de 1,70 M€.*

*A titre d'information, les retards de paiement sur les créances à plus de 6 mois ont représenté aux mêmes dates de 2001 et 2002 :*

<i>2001</i>	<i>0,71</i>	<i>0,35</i>
<i>2002</i>	<i>1,90</i>	<i>0,38</i>