

1

L'ONILAIT et l'ONIVINS

Dans son rapport public de 1999, la Cour avait mentionné de graves irrégularités relevées lors du contrôle des comptes et de la gestion de l'office national interprofessionnel des céréales (ONIC) qui est l'un des « organismes payeurs » des dépenses du fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA), section garantie.

Depuis lors, elle a poursuivi ses investigations dans le domaine des dépenses du FEOGA-Garantie à l'occasion du contrôle de deux autres organismes payeurs de ces dépenses, qui, outre leur mission de payer les aides communautaires, ont aussi des tâches nationales propres, l'office national interprofessionnel du lait et des produits laitiers (ONILAIT) et l'office national interprofessionnel des vins (ONIVINS).

Les aides gérées par ces deux établissements relèvent de « l'ancienne politique agricole commune ». Il s'agit d'aides aux produits, qui ont pour principal objectif de soutenir les cours. Elles prennent la forme de restitutions sur exportations destinées à compenser la différence de prix avec les cours mondiaux, d'achats et de stockage des produits qui peuvent se conserver (alcool tiré des produits de la vigne, poudre de lait, beurre) ou de mesures visant à remédier définitivement à la surproduction par l'arrachage (vignes notamment) ou par la fixation de quotas de production (produits laitiers).

I. – L'ONILAIT

Créé en 1983, l'office national interprofessionnel du lait et des produits laitiers (ONILAIT) verse les aides nationales et communautaires aux producteurs et transformateurs de lait. L'essentiel des dépenses concerne les aides communautaires pour lesquelles l'office est agréé comme organisme payeur. Elles se sont élevées à 5,529 milliards (842,89 millions d'euros) en 1999. Les paiements imputés sur le budget national ont représenté 465 millions de francs (70,88 millions d'euros) dont 188,6 MF (28,75 millions d'euros) au titre de la réglementation communautaire et 277 MF (42,22 millions d'euros) au titre des aides nationales. En veillant au respect du régime des quotas laitiers, l'ONILAIT est chargé de la maîtrise de la production laitière ; il contribue aussi au soutien du marché intérieur par des achats directs et le versement d'aides destinées à développer l'utilisation des produits laitiers ; il participe enfin au développement des exportations en versant des restitutions qui compensent la différence entre le prix du marché communautaire et le prix de vente sur le marché mondial.

De 1988 à 1996 l'office a dépensé 69,3 milliards de francs pour des interventions communautaires et 7,41 milliards de francs pour des interventions nationales.

La politique de maîtrise de la production laitière a permis de réduire la collecte totale de 253 199 000 hl en 1983 à 225 318 000 hl en 1996. Cette évolution s'est accompagnée d'une forte concentration des exploitations, mais le système très administré de gestion des quotas qui a été adopté par la France a permis d'accroître la part des zones de montagne qui est passée de 10 % à 13 % au cours de la même période. La diminution globale du revenu des éleveurs laitiers a été compensée par la forte réduction du nombre des exploitations, si bien que le revenu individuel des éleveurs s'est accru de 2 % en moyenne chaque année.

L'office n'est cependant pas en mesure d'évaluer les conséquences économiques et sociales des nombreuses aides qu'il distribue. En outre, l'économie de certaines mesures tendant à accroître la consommation de beurre et de lait subventionné devrait être réexaminée dès lors qu'avec la résorption des stocks d'intervention, leur justification initiale a disparu.

A. – Les contrôles

Les contrôles souffrent des difficultés de la coordination entre les administrations et de l'attitude parfois excessivement indulgente de l'office.

a) La bonne application des quotas laitiers dépend ainsi du contrôle des acheteurs, c'est-à-dire des laiteries agréées à cet effet dès lors qu'elles satisfont à des obligations comptables et administratives. Leur vérification revêt d'autant plus d'importance que la politique des quotas présente des risques reconnus de fraude.

L'article 7 § 3 du règlement européen 563/93 prescrit notamment un contrôle des transports de lait au cours du ramassage dans les exploitations afin de vérifier sur le terrain l'exactitude des quantités de lait comptabilisées. Cette obligation réglementaire n'est pas respectée. En effet, le texte législatif nécessaire pour habiliter les différents corps de contrôle à réaliser la pesée des camions n'est toujours pas intervenu et les contrôles correspondants n'ont pas été mis en œuvre. Toutefois à la demande de la commission interministérielle de coordination des contrôles, la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) a réalisé quelques vérifications à partir de 1999.

En outre, le contrôle de la collecte de lait doit pouvoir se fonder sur un examen des bordereaux de ramassage qui attestent la quantité de lait livré. Or le respect de l'obligation des producteurs, aux termes de l'article 4 du règlement 4045/89, de conserver ces bordereaux pendant trois ans, n'a pas été exigé par l'ONILAIT. Ce n'est qu'à partir de la campagne 1999/2000 que les bordereaux constituent des documents commerciaux au sens de la réglementation communautaire et que leur défaut de conservation peut être sanctionné par les corps de contrôle.

Enfin, aux termes de l'article 3 du règlement 536/93, les acheteurs devaient communiquer à l'office avant le 15 mai suivant la fin de chaque campagne leurs déclarations de collecte sous peine d'être sanctionnés par une pénalité de retard. Jusqu'en 1998, cette sanction n'a jamais été appliquée à l'égard des acheteurs, alors qu'elle l'a été à l'égard des vendeurs directs qui ne commercialisent que de très faibles volumes de lait.

En tout état de cause, l'ONILAIT n'a jamais procédé au retrait d'agrément d'un acheteur défaillant ou même d'un acheteur qui, après

avoir cessé son activité, n'aurait pas de lui-même sollicité le retrait de son agrément.

b) Le contrôle par l'office des restitutions aux exportations qui représentent entre le quart et le tiers des dépenses communautaires, soit environ 2 milliards de francs, n'est pas fait de manière assez rigoureuse.

Jusqu'en 1997, l'existence d'applications informatiques distinctes et indépendantes pour les différents documents justificatifs n'a pas permis de connaître le nombre des décisions sanctionnant le dépassement des délais prescrits pour la production des pièces nécessaires au paiement des restitutions ou à la régularisation des avances, ni les sommes concernées. Dans le cas d'une société qui avait reçu en 1997 2,2 MF d'avances pour des exportations qui ne sont jamais intervenues, seule une faible partie des avances obtenues frauduleusement a pu être récupérée. Une autre société a reçu près d'un million de francs d'aide en 1996 pour des exportations en Egypte dont la preuve n'est toujours pas fournie.

En outre, les irrégularités constatées lors du contrôle des expéditions ou de vérifications a posteriori doivent donner lieu, aux termes de l'article 11 du règlement 3665/87, à des sanctions administratives sur restitutions indues correspondant à 50 % de la différence entre la restitution demandée ou obtenue et la restitution réglementairement due, ce pourcentage étant porté à 200 % dans le cas de fraude intentionnelle. Or, de 1995 à 1997, 42 dossiers seulement ont été sanctionnés pour un montant recouvrable total de 166 282 francs.

Les montants à recouvrer au titre des irrégularités liées à la perception d'une avance induue, à un dépassement de délai ou à l'absence de pièces justificatives doivent être assortis, selon la même réglementation communautaire d'intérêts de retard, mais cette prescription n'a été suivie d'aucune application jusqu'en mai 1996.

Enfin, lorsque des avances indues ont été versées, la caution correspondant à cet indu, augmenté d'une majoration, doit être appréhendée. Dans la pratique, l'office a préféré ne pas saisir les cautions, attendant un éventuel paiement au prix de rappels plus ou moins réguliers. Ainsi un seul dossier de restitution a fait l'objet d'une appréhension de caution, en 1996, pour 67 457 francs et trois dossiers en 1997 pour un montant de 1 083 095 francs.

Du fait de ces défaillances pour justifier les exportations subventionnées et recouvrer les avances indues, les récupérations sont pratiquement inexistantes. En 1996, par exemple, elles n'ont représenté que 0,5 % des restitutions versées.

B. – Les aides nationales

Sur instruction ministérielle, l'ONILAIT a accordé des aides financées sur ressources nationales. Puisqu'elles n'ont pas été déclarées à la Commission européenne, leur compatibilité avec la réglementation communautaire n'a pu être vérifiée, comme le prévoient les articles 87 à 89 du traité institutif de la Communauté européenne.

Des aides complémentaires aux restitutions, cofinancées par l'office et l'interprofession laitière, ont été versées pour l'exportation de produits laitiers vers des pays tiers, mais aussi vers des pays membres de l'Union. De 1983 à 1996, les paiements pris en charge par l'ONILAIT à ce titre se sont élevés à 328,03 MF. Cependant, le montant ainsi versé annuellement et le nombre d'entreprises bénéficiaires ont beaucoup diminué en fin de période.

Un second dispositif interministériel a encore ouvert des crédits destinés à aider les investissements commerciaux d'opérateurs laitiers souhaitant développer leur notoriété sur des marchés extra-communautaires. Ces contributions prennent la forme d'avances transformables en subventions dont le remboursement n'est exigé qu'en cas d'échec. La partie du concours ainsi apportée à des opérateurs majeurs du secteur n'a pu être précisément évaluée.

C. – La situation des producteurs du pays de Gex

Depuis le traité de Paris du 20 novembre 1815 et le traité de Turin du 16 mars 1816, l'approvisionnement en lait du canton de Genève est assuré par du lait produit dans la zone franche du pays de Gex et collecté par des laiteries genevoises.

L'administration française considère que les traités de l'Union européenne et les règlements communautaires n'ont pas affecté ces accords. Selon elle, ils permettraient de produire 22 600 tonnes de produits laitiers chaque année, hors quotas et donc sans paiement des pénalités (prélèvements) prévues en cas de dépassement de ceux-ci.

En réalité, cette situation trouve sa source, en l'absence de véritable décision, dans une très ancienne mention manuscrite apposée par le directeur de cabinet du ministre de l'agriculture le 4 décembre 1978 sur une lettre du directeur de l'ancien Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (FORMA) sollicitant, pour les laiteries concernées, l'exonération d'un prélèvement institué par la réglementation communautaire et supprimé depuis lors.

Cette dérogation, elle-même discutable sur le fond et dans sa forme, a ensuite été abusivement considérée comme soustrayant ces opérations au régime des quotas laitiers institué six ans plus tard en 1984.

En outre, selon la Commission interministérielle de coordination des contrôles, ce contingent de lait aurait bénéficié de restitutions à l'exportation, alors même qu'il est produit en dehors des règles communautaires.

Se prévalant de ce régime favorable qui postule la supériorité des traités de 1815 et 1816 sur les traités communautaires, les opérateurs helvétiques achètent en outre 15 000 tonnes de lait supplémentaires par an en dehors des autorisations de production communautaire. Transformée sur le territoire français, cette production est ensuite livrée en Suisse et bénéficie d'aides à l'exportation sous forme de restitutions communautaires.

En prévoyant une régularisation, limitée à la quantité de 15 000 tonnes de lait non concernée par la dérogation de 1978, et très progressive, avec l'attribution de 5 000 à 6 000 tonnes de quotas supplémentaires jusqu'en 2005, le ministère de l'agriculture et de la pêche s'en tient à une remise en ordre anormalement lente, aléatoire et partielle, qui exclut toute recherche d'une solution pour le contingent de 22 600 tonnes en principe couvert par les traités de 1815 et 1816.

II. – L'ONIVINS

Si le fonctionnement de l'office national interprofessionnel des vins (ONIVINS) n'appelle pas d'observation critique, en revanche la mauvaise connaissance du coût et des résultats des politiques menées, l'insuffisance des contrôles exercés et la gestion défailante des aides nationales retiennent l'attention.

A. – Les coûts et les résultats de la politique suivie

D'après les comptes de l'ONIVINS, la politique communautaire de soutien et de restructuration du secteur viti-vinicole s'est traduite par des dépenses de 13,22 milliards de francs entre 1989 et 1997. Mais, en tenant compte des dépenses de la Société des alcools viticoles pour financer les opérations de distillation, des cofinancements nationaux et des aides apportées par le budget de l'État, en plus ou en dehors des aides européennes, l'effort public en faveur de la filière s'élève à 20,7 milliards de francs au cours de cette période.

Il est regrettable qu'en raison de la multiplicité et de la dispersion des aides le niveau de ces dépenses n'apparaisse pas dans les documents officiels. De ce point de vue, les comptes de l'ONIVINS ne sont pas révélateurs de l'ampleur des aides publiques au secteur. Aussi, ni les responsables de l'office, ni les autorités ministérielles, qui ont validé les chiffres établis par la Cour, ni le Parlement ne semblent avoir une vision complète de l'effort ainsi consenti.

Les résultats de cette politique sont encore plus difficiles à connaître. Certaines données ne sont pas collectées ou actualisées, certaines sont imprécises ou leur traitement n'est pas possible. Il n'existe pas d'instrument permettant de mesurer en permanence le coût des actions menées ni d'en apprécier les résultats.

Néanmoins, les aides européennes ont sensiblement diminué, les dépenses comptabilisées passant de 1 227 millions de francs en 1989 à 500 en 1997.

La Cour a pu vérifier l'efficacité de certaines mesures. Ainsi, les aides à l'arrachage, dont le montant dépasse 4 milliards de francs au cours de la période considérée, ont permis de réduire la superficie du vignoble producteur de vin de table de près de 20 % et de 23 % la

production de ces vins. Dans le même temps, la production des vins de pays, mieux valorisés, a augmenté de 37 %. Les aides à la distillation des vins excédentaires ont contribué à rapprocher l'offre de la demande, sauf en ce qui concerne les vins de Charente, dont l'avenir demeure préoccupant. Ces deux mesures ont permis de stabiliser sur le long terme les prix des vins de table et de maintenir le niveau de vie des viticulteurs.

En revanche, l'efficacité des aides à l'exportation n'a pu être démontrée, faute de données fiables sur les volumes de vins de table exportés. Quant aux aides à la production et à la promotion de jus de raisin, leurs résultats sont peu significatifs.

La connaissance de ces données étant utile pour proposer l'adaptation des politiques communautaires et nationales en faveur de la viti-viniculture, il serait souhaitable que soient mis en place les instruments pour mesurer le coût réel des politiques menées et en apprécier les résultats.

B. – Les contrôles de l'ONIVINS et des services de l'État sur la distribution des aides communautaires

Si ces contrôles se sont renforcés sous la pression des autorités communautaires et nationales, ils demeurent encore insuffisants.

L'office a pendant longtemps manifesté une certaine négligence pour poursuivre et sanctionner les irrégularités ou les infractions commises par les sociétés bénéficiaires des aides européennes. Par exemple, dans une affaire d'aides aux exportations payées sur de fausses déclarations, l'office n'a développé devant le tribunal administratif aucun argumentaire sur le fond des infractions et s'est abstenu d'être présent ou représenté à l'audience. Ce dossier est maintenant en instance devant la Cour administrative d'appel et une partie des aides indues a été reversée.

Dans une autre affaire, l'attitude de l'office a porté encore plus préjudice aux finances publiques : une société a reçu 17 millions de francs d'aide au jus de raisin après les avoir aromatisés avec des produits interdits et acidifié les moûts avec des produits réglementés obtenus en fraude. L'ONIVINS a refusé de demander le reversement de l'aide au jus de raisin aromatisé pour des raisons techniques discutables. Ayant dû accepter le reversement des aides sur les moûts acidifiés, l'office a omis d'en liquider le reversement. Enfin, alors que

le ministère de l'économie et des finances avait introduit une instance devant le juge pénal, l'ONIVINS ne s'est pas porté partie civile. Il a aussi refusé de communiquer ces irrégularités aux autorités européennes et, désavoué, a obtenu que les montants en cause ne soient pas indiqués, au motif du contentieux en cours devant les tribunaux.

Il est vrai qu'au cours de l'instruction de la Cour, l'ONIVINS a annoncé son intention de modifier son point de vue et de s'attacher dorénavant à défendre les intérêts financiers des collectivités publiques à l'égard des sociétés coupables d'irrégularités ou de fraudes.

C. – Les aides nationales

La Cour a aussi relevé le montant élevé des aides nationales qui s'ajoutent aux aides communautaires : 4,7 milliards de francs. Ces aides nombreuses -35 ont été mises en œuvre au cours de la période, une quinzaine sont distribuées chaque année- sont souvent d'une régularité douteuse au regard de l'organisation commune des marchés dans la mesure où elles ne sont pas toujours approuvées au préalable par les autorités européennes. Ces aides sont souvent financées de façon opaque. Bien que certaines décisions ne soient pas chiffrées, la Cour a cependant pu évaluer à 957 millions de francs au moins une partie de ces aides, dont 693 millions avaient été payés au moment de son intervention. Certaines d'entre elles ont même été mises en œuvre sans autorisation ministérielle, ce qui a conduit la Cour à en rejeter la dépense pour un montant de 157 millions de francs. A la suite des observations de la Cour, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie a demandé qu'un inventaire exhaustif de ces aides soit réalisé, en vue de les notifier aux autorités européennes et d'abandonner ou de réorienter, à terme, les aides incompatibles avec le traité institutif de la Communauté. Particulièrement critiquables apparaissent les aides à l'exportation, qui prennent souvent la forme de campagne de publicité dont l'efficacité reste à démontrer et qui sont confiées sans concurrence à une société publique qui en sous-traite une grande partie après avoir perçu des honoraires qui peuvent s'élever à 15 % de la dépense. Une campagne aux États-Unis a même donné lieu à un prélèvement total de 36 % de commissions et honoraires payés à des sociétés françaises et étrangères. Après le contrôle de la Cour, l'ONIVINS a modifié ses pratiques, mis en concurrence les

sociétés de promotion et mieux contrôlé les justifications des dépenses engagées par ses partenaires à l'étranger.



Quelque médiocres que soient les évaluations des effets économiques et sociaux des aides gérées par l'ONILAIT et l'ONIVINS, l'impact de celles-ci paraît largement positif, qu'il s'agisse de la maîtrise de la production ou du maintien du revenu des exploitants. En outre, le coût de ces aides décroît globalement. En revanche, comme la Cour l'avait déjà relevé pour l'ONIC, les contrôles des aides européennes sont souvent insuffisants et les offices font preuve de négligence voire de complaisance dans la poursuite et la sanction des irrégularités commises par les bénéficiaires.

De surcroît, l'ONILAIT comme l'ONIVINS versent diverses aides nationales qui n'ont pas été déclarées à la Commission européenne et sont d'une régularité contestable.

Faiblesse des contrôles et irrégularité des aides nationales font courir des risques financiers à l'État français dans la mesure, notamment, où la réglementation européenne prévoit qu'un refus d'apurement total ou partiel des aides préalablement versées par les organismes payeurs entraîne une sanction financière pour l'État concerné. Il est donc souhaitable que les quelques progrès observés dans la période la plus récente soient confirmés et étendus à l'ensemble du dispositif.

Réponse du Ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie

1. Sur la politique d'évaluation, et pour la part des crédits d'intervention mobilisée par les offices agricoles au travers des contrats de plan État-Régions, les principes fixés par la circulaire du Premier ministre du 25 août 2000 sur la mise en oeuvre de l'évaluation dans les procédures contractuelles trouveront leur pleine application. Par ailleurs, des indicateurs de performance seront progressivement mis en place sur l'ensemble des crédits d'intervention confiés aux offices.

2. Sur la question particulière des contrôles de transport de lait, l'habilitation législative des corps de contrôle compétents est en cours d'adoption par le Parlement. Dans l'attente de cette habilitation, la DGCCRF a accepté en 1999, à la demande du Président de la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC), de réaliser à titre expérimental et palliatif une série de contrôles, ciblés, des transports de lait, alors que ce type de contrôles ne relève pas normalement du champ d'activité de la DGCCRF et que ces interventions ont été réalisées au prix de contraintes supplémentaires pour ses services.

3. Les crédits consacrés à la promotion par les offices agricoles étaient jusque là mobilisés pour les campagnes élaborées et conduites par la SOPEXA. L'évolution du droit de la concurrence justifie un recours à d'autres prestataires de services par le biais d'appels publics à la concurrence. Cette nouvelle organisation se met en place progressivement. Par ailleurs, le dispositif interministériel destiné à aider les investissements commerciaux d'opérateurs, notamment dans les secteurs laitiers ou viticoles, souhaitant développer leur notoriété sur des marchés tiers sera adapté pour en assurer la comptabilité avec la réglementation communautaire.

Réponse du Ministre de l'Agriculture

Evaluation de l'impact des mesures gérées par l'ONILAIT et l'ONIVINS

Les analyses économiques effectuées régulièrement par l'ONILAIT et l'ONIVINS permettent d'évaluer les impacts des mesures de soutien prévues dans chacune des deux organisations communes de marchés (OCM) notamment la part de la production aidée, les niveaux de prix et de soutien ramenés à la production.

Des études sont également menées ou en cours d'élaboration pour évaluer les impacts économiques et sociaux des politiques qui sont conduites notamment, s'agissant de l'ONILAIT, sur les effets du régime des quotas laitiers sur l'évolution des structures de production ou sur les incidences de l'aide à l'utilisation de la poudre de lait écrémé sur l'évolution du secteur du veau de boucherie et, s'agissant de l'ONIVINS, sur la politique d'abandon définitif primé, l'installation en viticulture ou la reconversion du vignoble.

Par ailleurs, des indicateurs de gestion des aides versées par les offices et de performance vont être mis en place en liaison avec les ministères de tutelle. De tels indicateurs sont d'ores et déjà prévus dans le cadre des contrats de plan État-régions 2000-2006.

ONILAIT

En ce qui concerne la réglementation relative aux quantités de référence laitières

◆ Sur la coordination des contrôles entre les administrations

Dans ce domaine, il convient de rappeler que la création de la CICC par le décret n°96-389 du 10 mai 1996 a permis précisément d'améliorer la coordination des différents corps de contrôles des offices nationaux interprofessionnels et des administrations.

◆ Sur le contrôle des transports de lait

Un dispositif habilitant les corps de contrôle de l'Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole

(ACOFA) et de l'Office national interprofessionnel du lait et des produits laitiers (ONILAIT) à réaliser le contrôle des transports de lait et prévoyant des sanctions en cas de manquement, est prévu dans le cadre du projet de loi portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire en matière de santé des animaux et de qualité sanitaire des denrées d'origine animale adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 2 mai dernier. Sur cette base, l'ONILAIT a d'ores et déjà prévu dans son programme de contrôle pour la campagne en cours de réaliser 2.200 contrôles de transport de lait.

◆ *Sur la conservation des bordereaux de ramassage*

Depuis le 1^{er} avril 1999, les bordereaux de ramassage sont considérés comme des documents commerciaux au sens du règlement 4045/89. A ce titre, les acheteurs doivent les conserver durant trois ans.

◆ *Sur les pénalités en cas de dépassement de la date du 15 mai pour les déclarations de collecte*

L'ONILAIT appelle des pénalités de retard auprès des acheteurs depuis la campagne 1998/1999 ; il apparaît clairement à cette occasion que le dispositif ne concerne que les acheteurs de petite dimension pour des montants faibles. Ainsi, au titre de la campagne 1998/1999, 5 entreprises ont été concernées représentant un montant total de 23 636 F. ; aucune entreprise n'est concernée au titre de la campagne 1999/2000.

◆ *Sur le retrait d'agrément des acheteurs*

L'ONILAIT effectue un suivi régulier des déclarations périodiques de collecte des acheteurs, ce qui permet d'appréhender l'arrêt ou les évolutions anormales de collecte. L'office a, par ailleurs, préparé un projet de circulaire visant à renforcer le dispositif d'agrément et à préciser les modalités de retrait d'agrément en cas de fraude ou d'irrégularités graves.

En ce qui concerne le contrôle par l'ONILAIT des restitutions aux exportations

◆ *Sur le nombre de décisions de sanction pour la transmission hors délai des pièces justificatives d'une exportation.*

Dans ce domaine, les modalités du contrôle par l'office sont renforcées depuis 1997, puisque, depuis cette date, la nouvelle chaîne

informatique de l'ONILAIT permet l'identification des délais de transmission des documents d'exportation et, par conséquent, facilite la vérification des dépassements.

◆ *Sur la perception par une société de la somme de 2.2 MF en avance pour une exportation non réalisée.*

Les 2.2 MF de restitutions dont il est question ont été payés à l'opérateur selon la procédure classique de paiement par avance, sous couvert d'une caution de 115% des restitutions versées (2.5 MF), sans anomalie pouvant susciter le doute quant à la réalité de l'exportation. Le montant de restitution versé a été récupéré en totalité, majoré de la pénalité de 15% pour non-réalisation de l'exportation, soit 2.5 MF.

◆ *Sur le versement de la somme d'1 MF par une société pour des exportations en Egypte.*

Pour ce qui concerne le versement de restitutions pour un montant de 987.269,34 francs à une entreprise suite à des exportations en Egypte, une régularisation est intervenue en avril 2000. Une enquête de la direction nationale de renseignement et des enquêtes douanières (DNRED) a en effet prouvé, d'une part que la société avait tenté en vain, à plusieurs reprises, d'obtenir les documents douaniers d'exportation par l'intermédiaire de son client égyptien, d'autre part que la marchandise avait bien été mise à la consommation en Egypte. Compte tenu notamment des résultats de cette enquête, le poste d'expansion économique du Caire a été en mesure de délivrer l'attestation nécessaire à la régularisation du dossier.

◆ *Sur le calcul d'intérêts de retard jusqu'en mai 1996.*

Les retards de remboursement par les opérateurs sont peu nombreux. Lorsqu'ils se produisent, les montants à recouvrer correspondant aux intérêts de retard sont souvent en-deçà du seuil de 60 euros prévu par le paragraphe 3 de l'article 52 du règlement (CE) n 800/99 de la Commission du 15 avril 1999.

◆ *Sur le fait qu'une seule appréhension de caution en 1996 pour 67 457 francs, et 3 en 1997 pour 1 083 095 francs ont été opérées par l'ONILAIT.*

Pour la période considérée, la totalité des avances octroyées ont été, soit régularisées si les pièces exigées ont été fournies dans les délais, soit remboursées directement par les exportateurs, avec la

majoration réglementaire lorsque le délai de présentation des documents était dépassé.

Depuis plusieurs années, lorsque l'exportateur ne rembourse pas le montant indu dans le délai de 30 jours, la procédure d'acquisition de la caution est engagée auprès de la banque.

Par ailleurs, sur le plan général du recouvrement, il convient de préciser que la mise en place des nouvelles chaînes informatiques a permis d'améliorer nettement le suivi du recouvrement, ce qui s'est traduit dans les années récentes par une hausse sensible du taux de recouvrement.

En ce qui concerne les aides nationales

Les aides financées par l'ONILAIT sur ressources nationales figurent à l'inventaire des aides nationales. Les fiches concernant l'ONILAIT figurent à la rubrique 11.10 de ce document.

S'agissant des aides complémentaires aux restitutions qui ne figurent pas dans cet inventaire, ce dispositif, mis en place par lettres interministérielles, est en voie d'extinction. Comme le souligne la Cour, le nombre d'entreprises bénéficiaires et les montants versés à ce titre sont en effet très faibles et en constante diminution. En outre, compte tenu des observations de la Cour, le ministère de l'agriculture et de la pêche va proposer au secrétariat d'État au budget qu'il y soit mis un terme dans les plus brefs délais.

Le dispositif interministériel destiné à aider les investissements commerciaux d'opérateurs laitiers souhaitant développer leur notoriété sur des marchés des pays tiers fait l'objet d'une réflexion entre les ministères concernés afin de garantir sa compatibilité avec la réglementation communautaire.

En ce qui concerne la situation des producteurs du pays de Gex

Le ministère de l'agriculture et de la pêche a arrêté le 22 juin 1999, en accord avec la CICC, un dispositif au terme duquel :

- la quantité de lait produite excédant le contingent spécifique de 22.600 tonnes non comptabilisé dans le système des quotas laitiers, couvert par des accords internationaux antérieurs à la Communauté en application de l'article 307 du Traité instituant la Communauté

européenne, est prise en compte dans la comptabilisation de la collecte déclarée par la France.

- un plan pluriannuel d'attributions de quantités de référence laitières aux producteurs pour la quantité produite au-delà du contingent de 22.600 tonnes est engagé dans le cadre des avancées obtenues à la suite des accords de Berlin.

- parallèlement, l'intégration des producteurs et des acheteurs dans l'organisation administrative des quotas laitiers est réalisée.

Par ailleurs, aucune restitution n'a été payée pour le lait sous contingent franco-suisse collecté par les Laiteries Réunies de Genève et couvert par les accords internationaux.

ONIVINS

Coûts de la politique suivie

L'existence, jusqu'au 31 décembre 1999, de deux organismes juridiquement distincts, la SAV et l'ONIVINS, n'empêchait nullement les administrations de tutelle de connaître l'effort public global en faveur de la filière.

Même si du fait de cette situation, l'activité de la SAV ne pouvait être retracée en détail dans les comptes de l'ONIVINS, l'ensemble des éléments comptables de sa gestion était connu de son Conseil d'administration, du directeur de l'ONIVINS Commissaire du gouvernement et des administrations de tutelle. L'intégration de la SAV au sein de l'ONIVINS depuis le 1^{er} janvier 2000 a eu pour effet d'assurer une transparence totale des opérations qui lui étaient précédemment confiées.

Contrôles des aides communautaires

- ◆ Sur la poursuite et la sanction des infractions aux aides européennes.

Il convient de préciser d'une manière générale que la récupération des sommes reconnues indûment perçues lors de contrôles s'opère le plus souvent en dehors de toute procédure contentieuse dès l'émission d'un ordre de reversement.

S'agissant des exemples donnés par la Cour, il est souligné, pour le premier dossier, que l'ONIVINS a présenté une défense au fond s'appuyant sur les procès-verbaux de constatations du corps de contrôle. Toutefois, dans son appréciation souveraine, la juridiction administrative a jugé ces éléments comme insuffisants. En outre, la Cour reproche à l'ONIVINS son absence lors de l'audience. A cet égard, il est rappelé que la procédure devant les juridictions administratives est essentiellement écrite et que les audiences présentent un caractère formel.

Pour le second dossier, il doit être précisé qu'une analyse complémentaire conduite par différents services, à savoir la Direction générale des douanes et des droits indirects, la Commission interministérielle de coordination des contrôles et l'ONIVINS, a été nécessaire postérieurement aux premières évaluations de la somme de 17 millions de francs mentionnée dans le rapport de la Cour. De cette analyse, il résulte un chiffrage définitif d'un montant indûment perçu de 2,5 millions de francs compte tenu des conséquences des pratiques interdites sur le droit à l'aide et de la détermination des quantités en cause. Cette somme est en cours de recouvrement.

Par ailleurs, le ministère de l'économie et des finances et de l'industrie compétent en la matière après avis d'une commission inter-administrative dite « des irrégularités », a effectué la communication de ce dossier aux autorités européennes en mentionnant que le montant restait à déterminer en raison de la nécessité d'analyses complémentaires. Celui-ci étant désormais établi, une nouvelle communication sera réalisée auprès des instances communautaires.

◆ *Sur la remarque de la Cour relative à la constitution de partie civile.*

Il faut remarquer que jusqu'à une période récente, la question de l'intérêt, dans l'optique de recouvrement des aides versées indûment, d'une constitution des offices comme partie civile ne s'était jamais posée. A la lumière de certains cas d'espèce, une position de principe a été prise au niveau des instances interministérielles en 1998 afin que les offices se portent désormais régulièrement partie civile, dès lors qu'ils ont connaissance des instances en cours.

Les aides nationales

◆ *Sur les montants concernés.*

La Cour relève un montant de 4,7 milliards de francs d'aides nationales s'ajoutant aux actions communautaires. Si sur la période du contrôle, le nombre d'aides paraît élevé (35 au total), il faut rappeler que l'essentiel des crédits soit environ 3,5 milliards de francs s'est concentré sur l'aide à la restructuration du vignoble, pour plus de la moitié des crédits concernés, et sur les mesures exceptionnelles en faveur des producteurs de vins de table pour 957 millions ainsi que sur les contrats de plan. Ces aides ont été décidées dans le cadre de procédures interministérielles.

◆ *Sur les actions de promotion.*

La Cour s'interroge sur les honoraires versés à la SOPEXA qui peuvent s'élever à 15 % de la dépense. Il faut considérer que ce pourcentage n'est pas hors de proportion avec les normes en vigueur lors de campagnes de communication privées. Par ailleurs, les prestations de la SOPEXA intègrent souvent des actions de relations publiques pour lesquelles les frais de personnel, et partant les honoraires sont généralement élevés. Ceci explique que des opérations sur des marchés éloignés, et notamment l'Amérique du Nord, puissent donner lieu à des honoraires pouvant représenter le tiers du coût global de l'opération, notamment dans certaines situations de crise.

Dans un contexte de développement accéléré des échanges mondiaux ces dix dernières années, surtout au profit des pays tiers, et étant donnée la place de premier plan qu'occupe le secteur vitivinicole au sein du commerce extérieur, les pouvoirs publics ont demandé en 1996 à la SOPEXA qui dispose d'une expertise unique et d'un réseau mondial, d'étudier l'offre des vins français et de définir des stratégies de communication collective sur les marchés extérieurs.

Ce travail a permis d'établir le constat de l'atomisation de l'offre française composée de nombreuses petites et moyennes entreprises dont la taille et les moyens financiers ne leur permettent pas des campagnes de promotion importantes sur tous leurs marchés d'exportation, et ce notamment vers les destinations les plus lointaines. Les pouvoirs publics ont donc fait le choix d'un regroupement des forces et des moyens à travers l'interlocuteur de référence que constituait la SOPEXA. La meilleure connaissance qu'ont aujourd'hui les entreprises des marchés mondiaux va permettre progressivement une inflexion du dispositif de promotion des vins qui passera notamment par un recours partiel à d'autres prestataires.

Réponse de la Directrice de l'Office national interprofessionnel du lait et des produits laitiers

Sur les contrôles en général et ceux concernant la gestion des quotas laitiers en particulier :

L'ONILAIT ne considère pas qu'il s'est montré particulièrement indulgent : ainsi, dans le cadre de l'article 52 de la loi 90-85 du 23 janvier 1990, qui permet de sanctionner tout manquement aux règles de gestion des quotas par les acheteurs de lait (sanctions se traduisant par des amendes administratives), en complément des redressements de prélèvement supplémentaire qu'il peut infliger en application directe de la réglementation communautaire, l'Office a présenté devant la Commission de Conciliation des Litiges créée à cet effet (de 1990 à mars 2000), 248 dossiers d'infractions qui ont conduit à infliger pour plus de 36 millions de francs d'amendes administratives. Parallèlement, l'Office, sur la période 1989-1998, a procédé à 235 redressements de prélèvement supplémentaire la suite des contrôles, pour plus de 185 millions de Francs de prélèvements supplémentaires réclamés aux acheteurs de lait, ce qui correspond à plus de 10 % du total des prélèvements mis en recouvrement.

S'agissant du contrôle des transports de lait :

Le processus législatif, nécessaire pour habilitier le corps de contrôle de l'ONILAIT vient d'être engagé. L'ONILAIT a d'ores et déjà pratiqué 90 contrôles au cours de la campagne 1999/2000, et envisage de réaliser environ 2 200 contrôles de ce type en 2000/2001.

Concernant le contrôle des bordereaux de ramassage :

Les dispositions réglementaires en matière de contrôle de la collecte étaient bien mises en œuvre par l'ONILAIT et les autres organismes de contrôle, sur la base de tous les documents et éléments de comptabilité matière ou commerciale disponibles chez les acheteurs. A partir du 21 juillet 1998, le SGCI a précisé les documents qui devaient être conservés au titre de « documents d'accompagnement individualisant la livraison » visés par le

règlement CEE 536/93 dans son article 7 ; de ce fait, les premiers contrôles réalisés sur la base de ces documents ont eu lieu au cours de la campagne 1999/2000.

Concernant la gestion des restitutions à l'exportation :

L'ONILAIT met en œuvre le traitement des dossiers de gestion des restitutions selon un respect rigoureux des règlements européens ; cette rigueur est confortée par le caractère extrêmement limité des observations faites par les contrôles des différentes instances européennes, depuis de très nombreuses années.

Sur les sanctions administratives consécutives aux contrôles physiques au moment de l'exportation (article 11 du règlement CEE 3665/87) :

Il convient de préciser que la grande majorité des irrégularités relevées par les services douaniers sont inférieures à 60 euros.

S'agissant des deux cas d'avances non régularisées à la date des investigations de la Cour :

L'ONILAIT, tout en rappelant qu'il traite environ 12 000 dossiers d'avances sur restitutions par an, tient à réaffirmer que la gestion de ces dossiers a suivi un cours parfaitement réglementaire : les avances ont été versées sous constitution d'une caution de garantie de 115 %. A l'échéance de présentation des pièces par les opérateurs, l'ONILAIT a appliqué les dispositions réglementaires. Pour le dossier de 2,2 MF, la totalité des avances octroyées a été récupérée, en partie par appréhension de la caution bancaire, décision par ailleurs contestée par l'opérateur devant le tribunal administratif. Pour les exportations vers l'Egypte, la difficulté – classique sur ce type de destination – consistait à obtenir des preuves d'arrivée à destination satisfaisantes. De nombreuses démarches (enquête auprès du poste d'expansion économique au Caire, puis auprès d'une société de surveillance et de contrôle agréée, enquête de la DNRED, attestation de l'Ambassade de France en Egypte), ont permis de conclure à la régularisation de ce dossier. La caution bancaire a de ce fait été libérée depuis plusieurs mois.

Enfin, s'agissant de la zone franche du Pays de Gex :

Il est réaffirmé qu'aucune restitution n'a jamais été payée pour le lait liquide collecté par les Laiteries réunies de Genève ; et que le plan de régularisation proposé par le ministère de l'Agriculture, et accepté par la Commission interministérielle de coordination des contrôles en juin 1999, est bien en cours de déploiement, selon les modalités retenues, à savoir :

- *d'une part, les volumes en cause sont comptabilisés dans la collecte totale de la France depuis la campagne 1999/2000, les producteurs et les acheteurs étant intégrés à l'organisation administrative de gestion des quotas laitiers à partir de la campagne 2000/2001 ;*
- *d'autre part, un plan pluriannuel d'attribution de quantités de référence est engagé dès la campagne en cours 2000/2001 : une première attribution substantielle de 8 000 tonnes, représentant de l'ordre de 75 % des besoins totaux, est effectuée dès cette campagne.*