

Les prêts bonifiés à l'agriculture

Dans son rapport public annuel 2007, la Cour avait notamment relevé la complexité du dispositif de gestion des prêts bonifiés à l'agriculture, faisant intervenir les services du ministère de l'agriculture, le Centre national d'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) et les établissements de crédit, la faiblesse des contrôles opérés sur les bénéficiaires de ces prêts, la confusion des responsabilités entre les services de l'Etat et le CNASEA en matière de contrôle. Enfin la Cour s'était interrogée sur l'efficacité des prêts bonifiés.

Depuis son intervention, d'autres contrôles ont globalement confirmé les observations de la Cour. La Cour des comptes européenne a en particulier souligné la difficulté d'assurer une traçabilité complète de gestion des prêts.

Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et le ministre de l'agriculture avaient répondu qu'ils partageaient les observations de la Cour et annonçaient des améliorations au dispositif de gestion, sans pour autant remettre en cause ni le bien-fondé, ni l'économie générale des prêts bonifiés. Souhaitant connaître les suites données à son intervention, la Cour a donc engagé un contrôle de suivi en 2008 dont les principales conclusions sont présentées ci-dessous.

Malgré les quelques mesures prises, les recommandations de la Cour n'ont pour l'essentiel pas été suivies d'effet à ce jour.

* * *

La Cour critiquait en premier lieu l'hétérogénéité des prêts bonifiés à l'agriculture, avec dix catégories de prêts différents, engendrant des lourdeurs et des complexités de gestion.

La Cour a sur ce point obtenu partiellement gain de cause, le ministère de l'agriculture et de la pêche ayant progressivement recentré le dispositif sur les seuls prêts à l'installation qui, par ailleurs, sont les seuls à être encore cofinancés par la Communauté européenne jusqu'en 2015.

De fait, en 2007, les prêts à l'installation ont représenté 54% des nouveaux prêts et 70% des encours. Le Crédit Agricole

reste prédominant en termes de parts de marché, avec près de 83% des nouveaux prêts à l'installation.

La Cour relevait par ailleurs le grand nombre d'intervenants dans la gestion des prêts bonifiés, situation qui favorisait une dilution des responsabilités et une perte de maîtrise du dispositif par l'Etat.

Malgré quelques avancées depuis 2007, cette analyse reste fondamentalement valable.

Des améliorations ont été apportées au dispositif de gestion des prêts bonifiés. Il faut relever en particulier :

- la mise en place de la nouvelle application OSIRIS, et plus précisément pour les prêts bonifiés, d'OSIRIS-PB.
- la signature, quoiqu'avec plusieurs mois de retard, des nouvelles conventions Etat-établissements de crédit 2007-2013, qui allègent certaines tâches assurées jusqu'ici par ces derniers, leur permettent un accès en consultation de la base de données OSIRIS et établissent une nouvelle procédure de facturation et de certification désormais du ressort du CNASEA.

Ces avancées ne modifient toutefois pas fondamentalement un circuit de décision et de suivi des engagements qui reste complexe et qui n'est pas sans risques pour l'Etat. Tout en étant organisme payeur et gestionnaire des crédits nationaux et communautaires, le CNASEA n'a pas la responsabilité des décisions d'octroi des prêts bonifiés qui relèvent de la compétence des services déconcentrés de l'Etat mais il est chargé de fait du suivi des engagements de l'Etat. Il utilise pour les nouveaux prêts accordés depuis le 1^{er} janvier 2007 OSIRIS, qui n'est pas un outil comptable et ne dispose d'ailleurs d'aucune interface avec les applications comptables de l'Etat. En outre, l'état actuel des systèmes d'information et du contrôle interne ne permet pas d'apporter toutes les garanties de fiabilité quant aux informations sur les engagements comptables de l'Etat. Enfin, les insuffisances déjà relevées dans le suivi du stock de prêts accordés avant 2007 devraient rester d'actualité pendant encore un certain nombre d'années.

La Cour recommande donc de poursuivre le déploiement d'OSIRIS, et en particulier de renforcer les procédures de contrôle interne, et de rechercher la mise en place d'interfaces informatiques avec les applications comptables de l'Etat et du CNASEA pour éviter tout risque de rupture dans la chaîne de traitement de l'information comptable. Plus largement, une réécriture de la

convention - qui date de 1990 - par laquelle l'Etat délègue au CNASEA la gestion des prêts bonifiés agricoles ne serait pas inutile.

La Cour avait relevé que des programmes de contrôle avaient été engagés tardivement, à partir de 2006 sous la menace de refus d'apurement par les autorités communautaires.

La situation n'est toujours pas satisfaisante.

La Cour prend acte des efforts faits par le CNASEA chargé par le ministère de rattraper le retard pris dans les contrôles chez les bénéficiaires. A cette occasion, le ministère a assoupli les règles en la matière par sa circulaire du 3 mai 2006. Sans être négligeables, les suites données par les DDAF à ces contrôles apparaissent en retrait par rapport au nombre d'anomalies constatées.

Les audits de certification des factures des établissements de crédit, quant à eux, ont pris un retard considérable alors qu'ils constituent un élément essentiel de fiabilisation de l'ensemble du dispositif. Les rapports définitifs pour les factures 2000 à 2003 ne sont pas encore totalement achevés. Les suites données à ces audits de certification devraient se traduire, à la date de réalisation du contrôle de la Cour, par des réfections sur factures atteignant un montant de près de 130 M€ et l'Etat n'a pas libéré les soldes de factures correspondants.

Les nouvelles conventions Etat-établissements de crédit 2007-2013 prévoient que les factures de bonification sont désormais établies par le CNASEA lui-même, à partir des éléments issus d'OSIRIS. Si cette procédure comporte des avantages, elle n'est pas non plus sans inconvénients. En effet, le CNASEA gère et alimente OSIRIS, édite la facture à partir d'OSIRIS, et certifie lui-même la facture qu'il édite ; le CNASEA est amené d'une certaine façon à « s'auto-certifier ». Il est dès lors indispensable de prévoir une procédure d'audit d'OSIRIS qui offre toutes les garanties au certificateur des comptes de l'Etat.

Compte tenu du retard pris dans les audits de certification en cours, les audits de certification concernant les factures des années 2004 à 2006 n'ont pas encore été lancés. Il est à craindre que les audits concernant les nouveaux prêts accordés à partir de 2007 ne démarrent eux aussi avec un certain retard.

La Cour jugeait confuse la répartition des rôles entre le CNASEA et les services de l'Etat

Elle le demeure.

L'Etat délègue au CNASEA les tâches de contrôle chez les bénéficiaires (contrôles et visites sur place), ce qui peut le conduire à contrôler l'instruction des demandes de prêts par les DDAF. Mais celles-ci maîtrisent le choix des bénéficiaires à contrôler et ont ensuite la responsabilité des suites à donner aux contrôles du CNASEA. A minima, il reste nécessaire de clarifier des objectifs de ces différents contrôles, qui numériquement ne sont pas négligeables, et les responsabilités respectives des services de l'Etat et du CNASEA.

La Cour soulignait le niveau des dépenses de fonctionnement qu'entraînent, pour le CNASEA, la gestion et le contrôle des prêts bonifiés.

Les nouvelles conventions Etat-établissements de crédit aboutissent même, tout en faisant des établissements de crédit les « guichets uniques » pour les demandeurs de prêts bonifiés, à transférer de ces derniers vers le CNASEA de nouvelles tâches de gestion.

Les obligations que l'Etat impose aux établissements dans les nouvelles conventions, notamment en ce qui concerne les contrôles et les systèmes d'information, paraissent particulièrement vagues. Dans ces conditions, il faut s'interroger sur le bien fondé et le niveau de la rémunération dite forfaitaire versée aux établissements de crédit et à la charge exclusive du budget de l'Etat. De plus, le taux de rémunération désormais réduit ne s'applique qu'aux nouveaux prêts.

Critiquant la lourdeur des procédures de gestion et la difficulté des contrôles, la Cour exprimait des doutes sur l'intérêt réel des prêts bonifiés à l'agriculture par rapport à d'autres formes d'aide, s'agissant notamment de l'installation de jeunes agriculteurs

Sans doute les prêts bonifiés, qui nécessitent le maintien d'une organisation et de procédures spécifiques, lourdes, coûteuses, difficiles à contrôler, ne sont-ils pas sans avantages, tant pour l'agriculteur, qui bénéficie de l'effet de levier de l'endettement aidé, que pour l'Etat, qui étale le coût de cette aide sur plusieurs exercices; mais ils ne sont pas non plus sans inconvénients. Or, aucune véritable évaluation de l'efficacité des prêts bonifiés n'a été faite et un débat de fond sur le maintien de ce dispositif semble renvoyé à plus tard.

La Cour a relevé que l'équilibre financier pour l'Etat était menacé par deux changements importants :

- la fin programmée du cofinancement des prêts à l'installation par le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) à partir de 2015, ce qui oblige d'ores et déjà l'Etat à inscrire dans ses comptes la totalité des engagements de bonification au-delà de cette date ;
- la remontée sensible depuis 2006 des taux d'intérêt de marché, entraînant un accroissement de près de 40% du différentiel de bonification.

Ces évolutions, dans un contexte budgétaire contraint, ont conduit le ministère de l'agriculture en 2007 à gérer la « file d'attente » des demandes de prêts par des ouvertures de crédit successives jusqu'à la toute fin de l'année. Au début de l'année 2008, le ministère a par ailleurs réduit les durées de bonification, opération qui ne peut naturellement pas se répéter tous les ans.

**RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET
DE LA FONCTION PUBLIQUE**

La Cour souligne la complexité de la gestion des prêts bonifiés ainsi que les lacunes des contrôles opérés et regrette l'absence de véritable évaluation de l'efficacité et de l'efficience du dispositif.

Je partage globalement l'analyse de la Cour et souhaite apporter les précisions suivantes :

1. La complexité de la gestion des prêts bonifiés, la fin programmée du cofinancement communautaire et la hausse des taux d'intérêt se sont traduites par un coût élevé pour le budget de l'Etat

Comme le souligne la Cour, l'organisation de la gestion des prêts bonifiés est complexe, et la répartition des rôles entre le CNASEA et les services de l'Etat en matière de contrôle demeure confuse. Par ailleurs, les frais de gestion prélevés par les établissements de crédits s'élèvent à 8 M€ par an alors que la mise en place des prêts bonifiés est très peu contraignante pour ces établissements, le CNASEA assurant l'essentiel des tâches de gestion. Ces frais de gestion et les dépenses de fonctionnement du CNASEA liées à la gestion et au contrôle des prêts contribuent à rendre le dispositif particulièrement coûteux pour l'Etat.

A ce premier facteur de coût, directement lié à la complexité de la gestion des prêts bonifiés, s'ajoutent deux autres facteurs alourdissant nettement le coût du dispositif pour l'Etat. D'une part, la fin du cofinancement communautaire des prêts à l'installation en 2015 conduit l'Etat à supporter l'intégralité des engagements de bonification au-delà de cette date. D'autre part, la remontée des taux d'intérêt depuis 2006, a eu un impact direct sur le budget de l'Etat, qui a supporté l'intégralité des variations des taux d'intérêt de marché.

Les aménagements apportés au dispositif début 2008, avec notamment la réduction des durées de bonification et l'introduction d'un plafond de subvention équivalente, n'ont pas fondamentalement remis en cause la logique du dispositif. Le plafond de subvention équivalente a ainsi été fixé au niveau des subventions équivalentes du début de l'année 2008, période où les taux d'intérêt étaient élevés.

2. Ce coût élevé renforce la nécessité d'une évaluation de l'efficacité et de l'efficience des prêts bonifiés, susceptible de conduire à une remise à plat du dispositif

Au regard de la lourdeur des procédures de gestion, de la difficulté des contrôles et du coût global du dispositif, la Cour émet des doutes sur l'intérêt réel des prêts bonifiés à l'agriculture, et invite à mettre en balance avantages et inconvénients du dispositif, en le comparant à d'autres formes d'aide, notamment celles relative à l'installation des jeunes agriculteurs.

Le principal avantage pour l'agriculteur du dispositif des prêts bonifiés réside dans l'effet de levier de l'endettement aidé. Mais cet effet de levier n'a, à ma connaissance, fait l'objet d'aucune évaluation précise. Il n'est d'ailleurs pas exclu qu'une aide directe puisse avoir le même effet.

Certes, l'Etat peut, grâce au mécanisme des prêts bonifiés, étaler le coût de l'aide sur plusieurs exercices. Néanmoins, les prêts bonifiés, se révèlent à terme plus coûteux pour les finances publiques que les aides directes, non seulement à cause des frais de gestion prélevés par les banques, mais aussi parce que le taux de base servi aux établissements de crédit est sensiblement supérieur au coût auquel l'Etat s'endette.

Aussi, est-il nécessaire de procéder à une analyse approfondie de l'efficacité et de l'efficience des prêts bonifiés. Cette analyse doit être menée au regard d'autres types de dispositifs existants comme les aides en capital (plan de modernisation des bâtiments d'élevage, plan végétal pour l'environnement) ou les aides directes (dotation jeune agriculteur), dont la gestion est moins complexe. En 2008, pour un montant équivalent d'aides accordées, le paiement des prêts bonifiés a ainsi mobilisé 46 emplois en équivalent temps plein travaillé (ETPT) au CNASEA, contre 7 ETPT⁴⁶ pour le paiement du plan végétal pour l'environnement et du plan de modernisation des bâtiments d'élevage.

Il me semble donc indispensable de procéder, comme le recommande la Cour, à une évaluation de l'efficacité et de l'efficience des prêts bonifiés. Cette évaluation doit s'inscrire dans le cadre général de la politique de l'installation, dont il convient d'avoir une vision d'ensemble. Elle doit également permettre de comparer les avantages et les inconvénients des prêts bonifiés avec ceux d'autres types d'aides, notamment les aides directes. Cette évaluation pourrait, le cas échéant, conduire à une remise à plat du dispositif des prêts bonifiés.

46) Données transmises par le CNASEA.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DU CNASEA**

Le Cnasea constate que les avancées importantes ayant conduit à une refonte totale de la procédure et des outils pour les prêts octroyés à partir de 2007, conformément aux recommandations des divers corps de contrôles, sont bien prises en compte par la Cour, mais s'étonne que leur portée soit régulièrement minimisée.

Aussi le Cnasea entend-il apporter des réponses factuelles aux principales observations de la Cour relative à la gestion, par ses services, du dispositif des prêts bonifiés.

Concernant les conclusions de la Cour des comptes européenne suite à la mission de mars 2008 :

En premier lieu, la Cour des comptes européenne a essentiellement noté la difficulté d'assurer la traçabilité complète du processus de gestion des prêts, et non comme l'indique la Cour des comptes française, des « insuffisances du dispositif français en matière de contrôles ». En effet, la France mettant en oeuvre l'intégralité des dispositions réglementaires communautaires, ni la Cour des comptes européenne, ni la Commission européenne lors de l'audit d'octobre 2008, n'ont émis de critique sur ce point.

Concernant la remarque relative à « l'auto-certification » pratiquée par le Cnasea :

*Il est pour le moins paradoxal que la Cour estime que la nouvelle procédure de certification liée au nouvel outil OSIRIS des gestion des prêts bonifiés, soit une sorte d'auto-certification, alors qu'elle consiste précisément à **assurer la fiabilité exhaustive des données** contenues dans l'outil. En effet, cette procédure repose sur la transmission annuelle aux banques de toutes les données figurant dans l'outil au titre d'une année de facturation, à charge pour ces dernières de prouver qu'elles sont erronées. A défaut d'en avoir apporté la preuve, les données OSIRIS sont considérées comme valides et servent dès lors de base au paiement des banques.*

Il convient à ce propos de noter l'appréciation positive apportée par la Commission européenne dans son rapport du 1^{er} décembre faisant suite à la mission d'octobre 2008, concernant le nouveau système de facturation des prêts bonifiés. En effet, la Commission estime que la procédure « permet en principe d'établir une piste d'audit et donc l'identification du bénéficiaire final, et que le système est adéquat à condition d'un suivi approprié (réconciliation avec les données auprès des banques, analyse des écarts, analyse des anomalies signalées par les délégations régionales, etc.) ».

Ceci correspond très exactement à la procédure mise en oeuvre.

Concernant la nécessité de prévoir une procédure d'audit du dispositif OSIRIS :

Le Cnasea tient à préciser que dans le cadre du plan quinquennal des travaux de la mission d'audit interne, il est prévu de réaliser dès le 1^{er} semestre 2009 une revue complète des outils et des procédures de gestion des prêts bonifiés gérés dans le cadre du nouveau dispositif.

Concernant la prétendue « confusion » de la répartition des rôles entre le Cnasea et les services de l'Etat :

La répartition des tâches entre le Cnasea, organisme payeur des aides cofinancées par le FEADER, et le Ministère de l'agriculture et de la pêche, autorité de gestion du programme, est définie par la convention du 20 mars 2008. Les rôles et obligations du Cnasea et du MAP ne sont donc en aucun cas confus, mais parfaitement encadrés et conformes aux dispositions réglementaires nationales et communautaires.

De plus, la mise en œuvre des tâches est définie par voie de notes ou de circulaires. Ainsi la circulaire du 12 août 2008 définit-elle le traitement des contrôles sur place pour les mesures hors-surface, incluant donc les prêts bonifiés, tandis que la note du 9 décembre 2008 fournit les éléments de cadrage en ce qui concerne les visites sur place.
