

1

L’Institut français du cheval et de l’équitation : une réforme mal conduite, une extinction à programmer

PRÉSENTATION

Créés par Colbert sous Louis XIV, les Haras nationaux avaient pour objectif de pallier la pénurie de la France en étalons de qualité. Longtemps simple service de l’État, ils deviennent le 1^{er} janvier 2000 l’établissement public « Les Haras nationaux » (EPHN), dont la mission est « de promouvoir et de développer l’élevage des équidés et les activités liées au cheval en partenariat notamment avec les organisations socioprofessionnelles, les collectivités locales et les associations ». L’établissement comptait à cette date 23 haras, 1 100 agents, 220 stations de monte et 1 472 chevaux ; il disposait d’un budget de l’ordre de 65 M€.

En 2002, un référé de la Cour demande à l’État de réexaminer le dimensionnement du réseau des haras nationaux et le périmètre de l’activité de monte publique, laquelle faisait depuis 1999 l’objet d’une action en concurrence déloyale, intentée par des éleveurs privés auprès du Conseil de la concurrence.

En 2003, l’État fixe aux Haras nationaux, sur une période quadriennale (2004-2008), un objectif de réduction du nombre des haras (de 23 à 17), des stations de monte (réduction de moitié) et des étalons (réduction d’un tiers), ainsi que des effectifs de l’établissement (1 044 emplois prévus en 2008).

En 2006, un rapport d'information du Sénat sur l'établissement le qualifie « d'institution coûteuse, présentant des rigidités de gestion incompatibles avec les critères de performance de la LOLF »³⁰⁹.

En 2008, il est décidé, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), de « recentrer les Haras nationaux sur leurs seules missions de service public ». Il est aussi précisé qu'un « rapprochement avec l'École nationale d'équitation (ENE) sera envisagé » : créée en 1972 et située à Saumur, l'ENE abrite le Cadre noir dont les représentations constituent le fleuron de l'équitation « à la française », assure des formations aux métiers de l'équitation et aux arts équestres, et participe à l'entraînement des cavaliers de haut niveau en lien avec la Fédération française d'équitation.

Après création d'un comité de préfiguration en 2008 et d'un comité de réflexion interministériel en 2009, la fusion de l'EPHN et de l'ENE est décidée et donne naissance à l'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE) par décret du 22 janvier 2010³¹⁰.

La fusion marie deux établissements diamétralement opposés tant dans leurs missions et leur organisation que dans la composition de leur personnel et leur culture. Elle aboutit également à la création, en décembre 2010, d'un groupement d'intérêt public (GIP) appelé France-Haras, auquel sont dévolues les activités commerciales de reproduction équine des Haras nationaux (l'étalonnage et le fonctionnement des centres de monte désormais intitulés « centres techniques ») afin d'en organiser en cinq ans le transfert vers le privé.

L'évolution qui a conduit des Haras nationaux et de l'ENE à l'IFCE et France-Haras apparaît comme l'illustration d'une réforme de l'État mal conçue, mal préparée et mal conduite. Sa mise en œuvre a été caractérisée par un grave manque d'anticipation et l'insuffisance des mesures d'adaptation nécessaires.

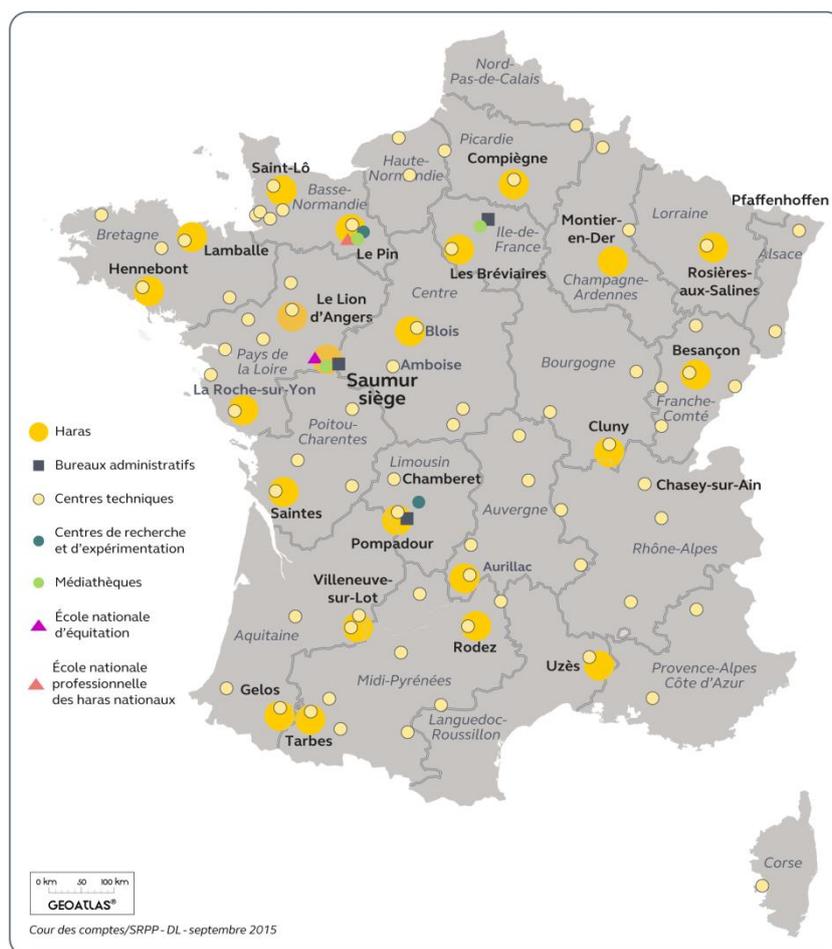
La pertinence de la fusion, cinq ans après la création de l'IFCE, n'est pas démontrée (I). Depuis sa création, l'établissement connaît des difficultés de gestion et vit dans un déséquilibre financier structurel (II).

³⁰⁹ BOURDIN Joël, *Établissement public "les Haras nationaux" - Les Haras nationaux doivent-ils déteiler ?*, Rapport d'information n°64, commission des finances du Sénat, 9 novembre 2006, disponible sur www.senat.fr

³¹⁰ En 2010, l'IFCE comptait 20 haras, plus de 1 100 agents, 76 centres techniques (auparavant appelés « stations de monte ») et près de 1 500 chevaux (dont 323 chevaux de l'ex-ENE et 870 étalons des ex-Haras nationaux) ; ses dépenses en 2010 ont été (en équivalent année pleine) de 96 M€ en fonctionnement et 7 M€ en investissement.

Le constat qui peut être dressé aujourd'hui est celui d'une disproportion coûteuse pour les finances publiques entre, d'un côté, les ressources humaines et le patrimoine immobilier dont dispose l'IFCE, et, de l'autre, les missions de service public qui subsistent. Sa situation n'est pas viable (III).

**Carte n° 1 : les sites de l'Institut français du cheval
et de l'équitation en 2010**



Source : Cour des comptes d'après rapport d'activité 2010 de l'IFCE

I - Une transformation institutionnelle dont la pertinence n'est pas démontrée

La fusion des deux établissements préexistants pour créer l'IFCE a été conduite sans qu'une véritable cohérence ait été recherchée. De surcroît, le choix de mettre fin à l'étalonnage public ne s'est pas accompagné par la reprise, par le secteur privé, des fonctions collectives précédemment assurées par les Haras nationaux au bénéfice de l'ensemble de la filière équine.

A - Une fusion dont la cohérence n'apparaît guère

Lors du conseil de modernisation des politiques publiques de juin 2008, qui prévoyait principalement « un recentrage des Haras Nationaux sur [leurs] seules missions de service public », c'est un simple « rapprochement » des Haras nationaux et de l'ENE qui avait été « envisagé » ; puis la fusion des deux établissements publics a finalement été accomplie sans que soient réunies les conditions permettant de réaliser les gains opérationnels ou financiers qui auraient pu la justifier.

En effet, selon un rapport de novembre 2008³¹¹ chargé « d'évaluer l'intérêt que pourrait présenter une éventuelle fusion », l'objectif de l'évolution institutionnelle en cours était de permettre aux Haras nationaux de « se recentrer sur leurs missions de service public, essentiellement en limitant [leurs] activités d'étalonner³¹² aux seules races qui nécessitent véritablement l'appui de l'État »³¹³. Le rapport estimait donc que, en cas de fusion des deux établissements, il était souhaitable pour l'équilibre opérationnel et financier du nouvel établissement qu'il assure l'approvisionnement en équidés de l'ensemble

³¹¹ Rapport rédigé par deux inspecteurs généraux à la demande des ministères chargés de l'agriculture et des sports.

³¹² Historiquement, l'activité des Haras nationaux était centrée sur l'activité de reproduction des équidés : les Haras possédaient donc de nombreux étalons de races variées et proposaient aux éleveurs de chevaux de faire saillir leurs juments par ces étalons (cette activité est appelée « étalonnage »). Ils participaient ainsi à assurer la qualité et la diversité génétique des races équines en France.

³¹³ Certaines races de chevaux, notamment celles non utilisées pour l'équitation de sport, de loisir ou pour les courses, ont des effectifs parfois très réduits et leur survie est donc susceptible de nécessiter l'appui de la puissance publique. Il en est ainsi en particulier de quelques races de trait (trait du nord, trait poitevin, boulonnais, auxois).

de la sphère publique, en premier lieu l'ex-ENE, mais plus largement toutes les administrations utilisatrices de chevaux – en particulier l'armée de terre, la Garde républicaine et le ministère de l'intérieur pour la police montée.

Pourtant, les administrations de la défense et de l'intérieur, qui n'avaient pas l'habitude de recourir aux Haras nationaux, refusèrent ce schéma. De plus, au moment de la création de l'IFCE en 2010, il fut décidé de mettre totalement fin à l'étalonnage public : il y avait donc d'emblée une contradiction forte entre un des objectifs de la fusion – mettre à disposition de l'ENE des chevaux de haut niveau pour la compétition – et la décision de transférer le parc d'étalons des ex-Haras nationaux au secteur privé³¹⁴.

Quant aux missions assignées désormais à l'IFCE par le code rural et de la pêche maritime, elles ne sont que l'addition des missions des deux établissements précédents : constitué sous forme d'établissement public national à caractère administratif, placé sous la tutelle conjointe des ministres chargés de l'agriculture et des sports, l'IFCE a pour objet « de promouvoir l'élevage des équidés et les activités liées au cheval ainsi que de favoriser le rayonnement de l'équitation, en partenariat notamment avec les organisations socioprofessionnelles, les collectivités locales et les associations ».

B - L'échec de l'organisation d'une filière de gestion collective de la génétique équine

Jusqu'à la création de l'IFCE en 2010, les Haras nationaux assuraient diverses activités de services aux éleveurs : ceci concernait non seulement l'étalonnage mais aussi des services d'appui technique (tels que la pose de puces électroniques d'identification des chevaux, l'aide à la naissance, au sevrage et à l'éducation des jeunes poulains, etc.).

Le GIP France-Haras, réunissant en son conseil d'administration d'un côté l'État et l'IFCE (majoritaires), de l'autre des associations et sociétés d'éleveurs et de prestataires de reproduction équine, a été créé non seulement pour assurer le transfert vers le secteur privé de ces activités concurrentielles d'étalonnage et de services aux éleveurs précédemment exercées par les Haras nationaux, mais aussi pour

³¹⁴ L'ex-ENE, et notamment le Cadre noir de Saumur, achètent régulièrement des chevaux en Allemagne et aux Pays-Bas.

permettre l'émergence d'une « organisation collective et tendant à apporter des améliorations pour toute la filière cheval dans les domaines de la reproduction, de l'identification et des services aux éleveurs ». L'enjeu était notamment « d'éviter des crises sociales et la déstabilisation de la filière équine de production ».

L'objectif à terme de France-Haras était donc ainsi défini par sa convention constitutive : le GIP devait « installer une gestion partenariale associant les pouvoirs publics et les structures professionnelles, notamment pour les missions relevant du secteur marchand », et « favoriser la mise en place de structures territoriales adaptées (locales, régionales, interrégionales) (...) permettant le transfert mutualisé public/privé ou la prise en charge par le secteur privé en fonction des besoins identifiés ». Il s'agissait donc, pour toutes les activités dites concurrentielles, d'une part de les transférer en quelques années à des structures locales ou régionales (ceci incluant le transfert des étalons nécessaires), d'autre part de mettre en place un système de fonctionnement en réseau de ces structures³¹⁵.

Conçu comme une structure légère d'une vingtaine de personnes, en relation étroite avec l'IFCE, et créé pour une période de cinq ans, le GIP a contribué à un transfert rapide des centres d'étalonnage (ou « centres techniques ») vers des structures ou personnes privées.

En revanche, aucune organisation collective de filière ne s'est construite : cet échec est dû aux réticences des professionnels présents au conseil d'administration du GIP, d'une part à se regrouper (leurs intérêts étant assez divergents), d'autre part à accepter que la nouvelle organisation collective ne bénéficie d'aucun soutien financier de l'État. Or il ressortait d'études faites à la demande du conseil d'administration de France-Haras que l'éventuel nouvel opérateur qui reprendrait les activités de France-Haras réussirait peut-être à s'équilibrer à moyen terme, mais que son démarrage n'était pas autofinancé et nécessiterait donc une mise de fonds initiale de ses fondateurs.

France-Haras a cessé son activité à la fin de 2015, comme prévu initialement par sa convention constitutive.

³¹⁵ Il était jugé utile que la filière s'organise pour hériter dans de bonnes conditions de la génétique collective issue des ex-Haras, en créant une « structure nationale de services aux professionnels ». Ceci supposait une certaine solidarité entre les éleveurs des différentes races, puisque certaines races avaient largement les moyens de procéder à ces opérations, tandis que d'autres avaient besoin de soutien pour ce faire. Les étalonniers privés, quant à eux, privilégiaient plutôt l'idée d'une simple organisation collective de transport de semence qui leur permettrait de mutualiser le coût du transport.

C - La disparition incomplète de l'étalonnage public

Depuis 1999, les activités d'étalonnage des Haras nationaux – leur métier historique – étaient contestées par les éleveurs privés : une de leurs fédérations avait saisi le Conseil de la concurrence de pratiques constitutives d'abus de position dominante par les Haras nationaux, car elle estimait notamment les prix de saillies des Haras inférieurs aux prix du marché et inférieurs à ses coûts réels³¹⁶. En 2002, la Cour incitait donc l'État à revoir l'activité d'étalonnage public et corrélativement la répartition territoriale des haras et des centres d'étalonnage (cf. encadré).

Le référé de la Cour sur l'étalonnage public (2002)

« La monte publique des équidés a connu ses justifications essentielles à l'époque où l'État utilisait massivement des chevaux à des fins militaires et où ceux-ci étaient le moyen de traction le plus répandu dans l'agriculture.

De nos jours, les institutions sportives et de loisirs, ainsi que le secteur des courses, sont pratiquement les seuls utilisateurs d'un nombre, au demeurant restreint, d'équidés dont les caractéristiques diffèrent beaucoup de celles demandées jadis.

Une activité privée de reproduction s'est par ailleurs développée, partiellement en concurrence avec le secteur public de la monte.

Le niveau d'activité des [Haras nationaux] mis en relation avec leur coût, l'action en concurrence déloyale intentée (...) auprès du Conseil de la concurrence, et enfin la situation française et internationale du marché des équidés appellent nécessairement un réexamen du réseau des Haras nationaux. Ces dernières années, des restructurations ont certes été réalisées à la marge, et d'autres sont actuellement préparées par l'établissement public, sans cependant que l'activité de monte publique, qui n'est qu'une de ses fonctions, soit réexaminée dans cette nouvelle perspective. »

En conséquence, le contrat d'objectif 2004-2008 des Haras nationaux indiquait que « les modalités de l'intervention des Haras dans un secteur concurrentiel et la stratégie d'étalonnage public doivent être

³¹⁶ Au terme de la procédure, en 2005, les Haras nationaux s'étaient engagés « à se consacrer en priorité à leurs missions de service public et à n'intervenir dans le secteur marchand, notamment en matière d'insémination artificielle, que dans le strict respect des règles de concurrence et dans la mesure nécessaire à l'accomplissement de leur mission de service public ».

réexaminées en vue d'une facturation à coût complet, puis d'un désengagement progressif dans les secteurs où l'action des Haras se révélerait peu pertinente »³¹⁷. Ceci n'impliquait pas nécessairement une disparition complète de l'étalonnage public ; c'est pourtant la décision qui fut prise au moment de la création de l'IFCE et de France-Haras.

C'est pourquoi une des missions confiées à France-Haras fut de vendre le parc d'étalons qui lui avait été dévolu à sa création par l'IFCE, lui-même héritier des étalons des ex-Haras. Ce parc était constitué de quelque 800 équidés (247 étant des étalons de sang³¹⁸ et 575 des étalons de trait, au 1^{er} février 2011).

Entre 2011 et 2014, le GIP a procédé à la vente de la majorité des étalons. Certains de ses chevaux de valeur – notamment 44 étalons de course ou de sport dont la valeur de vente a été estimée à 2,9 M€ en 2014 – ainsi que des étalons de trait appartenant à des races menacées, n'avaient en revanche pas encore été vendus.

Après le constat de l'échec de la construction d'une organisation collective susceptible de racheter les étalons de valeur, la décision prise au printemps 2014 par le conseil d'administration du GIP de vendre aux enchères les 44 étalons de valeur suscita une vive opposition des éleveurs présents à ce conseil : opposition couronnée de succès, puisque, par lettre du 20 août 2014, le ministre chargé de l'agriculture informait le président du GIP de sa décision d'abandonner le processus de vente des étalons, au profit de leur restitution à l'IFCE en vue de leur mise en location à des étalonniers.

Cette opération permet à l'heure actuelle à l'IFCE de percevoir 0,5 M€ par an au titre du loyer des étalons soit, selon l'IFCE et le ministre chargé de l'agriculture, des recettes qui pourraient « en six ans atteindre l'estimation de la valeur de revente du parc d'étalons ». Le ministre chargé de l'agriculture a aussi invoqué à ce sujet sa volonté de « défendre les intérêts de la génétique française ». Cette situation constitue un revirement par rapport à la décision initiale de se défaire de la totalité du parc d'étalons et de mettre fin à l'étalonnage public.

Selon le ministre chargé de l'agriculture, la production équine en France a perdu entre 20 et 30 % de ses volumes depuis 2008, mettant en risque la ressource génétique – en diversité comme en qualité – dans un

³¹⁷ Dans sa décision rendue en 2005, le Conseil de la concurrence a pris acte des engagements pris devant lui par les Haras nationaux dans des termes semblables à ceux de son contrat d'objectif 2004-2008.

³¹⁸ La valeur vénale de ces étalons de sang a été évaluée en 2011 à 8,8 M€ ; leur valeur nette comptable était de 5 M€.

contexte économique défavorable au secteur des loisirs en France. Dans le même temps, l'offre d'étalonnage privée a connu des difficultés pour se développer.

L'étalonnage sous forme collective n'a néanmoins pas entièrement disparu ; il peut même s'organiser indépendamment de l'État. Ainsi, pour les chevaux de trait breton, un projet de création d'un « GIP Cheval breton » s'est concrétisé en décembre 2014 par la constitution d'une association de préfiguration à laquelle l'IFCE est partie.

Le GIP Cheval breton

Créée par la région Bretagne, l'IFCE, le Syndicat des éleveurs du Cheval Breton (SECB) et le Conseil des Équidés de Bretagne (CEB), l'association de préfiguration a tenu son assemblée générale constitutive le 4 décembre 2014 à Lamballe.

L'association a pour objet, tout en préparant la création du GIP prévue au début de 2016, d'exercer pour la saison de reproduction de l'année 2015 les missions d'étalonnage exercées jusqu'à fin 2014 par l'IFCE pour le compte de France-Haras. Elle a acquis 113 étalons de trait breton auprès de France-Haras.

II - Les déficiences dans la gestion de l'IFCE

La Cour a relevé des déficiences de plusieurs ordres dans le fonctionnement et la gestion de l'IFCE : certaines fonctions support sont mal assurées et l'établissement vit dans un déséquilibre financier permanent.

Il connaît de surcroît depuis sa création une gouvernance difficile : depuis 2010 deux directeurs généraux et deux présidents de conseil d'administration se sont succédé. Aucun des « tandems » ainsi constitués n'est parvenu à travailler sans heurts, ce qui ne peut qu'affaiblir l'établissement public à un moment où sa pérennité reste problématique.

L'IFCE pâtit également de la dispersion géographique de son équipe de direction : alors que le directeur général et son adjoint sont installés à Saumur (Maine-et-Loire) – ancien siège de l'ENE –, le secrétaire général est lui à Pompadour (Corrèze) – ancien siège des Haras nationaux –, ce qui était de mauvais augure pour une gestion optimale de l'établissement.

A - Des fonctions support déficientes

Le pilotage de l'établissement est compliqué par l'absence de comptabilité analytique fiable et incontestée ; le contrôle et l'audit internes sont peu développés, mal positionnés dans l'organigramme de l'Institut et mal adaptés aux défis auxquels il fait face ; ses procédures d'achat sont totalement déficientes et doivent être entièrement revues.

1 - Des procédures d'achat très insuffisantes

L'IFCE est soumis au code des marchés publics (CMP). Le volume annuel de ses achats est de l'ordre de 30 M€ HT et l'établissement passe plus de 200 marchés par an. Le service achats, localisé à Pompadour et placé auprès du secrétaire général, a pour fonction d'assurer le soutien technique et juridique des « référents techniques » des services prescripteurs. Mais ce sont ces services qui sont les véritables acheteurs. C'est là un point critique de la procédure d'achats en vigueur à l'IFCE : le dépouillement des réponses aux appels publics à la concurrence, l'analyse de ces offres et le choix des prestataires qui en résulte sont de fait complètement « décentralisés » et laissés à l'appréciation des services concernés par la finalité de l'achat. Or le contrôle a révélé que si formellement les procédures sont en général respectées, tel n'est pas toujours le cas sur le fond, ce qui amène l'établissement à attribuer ses marchés dans des conditions souvent irrégulières.

C'est ainsi que l'attribution des marchés passés en procédure adaptée se fait souvent sur des critères et/ou selon des modes de notation des offres qui n'ont pas l'objectivité requise. La Cour a notamment relevé que le respect du cahier des charges n'est pas toujours considéré par l'IFCE lors de la notation des offres comme une obligation pour les soumissionnaires. Dans d'autres cas, la Cour a relevé que certains des critères de notation des offres n'ont pas de rapport direct avec la prestation attendue, ce qui fausse le choix final de l'attributaire ; parfois ce sont même des critères autres que ceux énoncés dans les appels d'offres qui sont utilisés, ce qui est irrégulier.

Certains marchés informatiques ont été conclus au mépris des règles du code du travail s'appliquant aux prestataires : l'IFCE a ainsi passé à plusieurs reprises des marchés dont les prestations consistaient exclusivement en la mise à disposition de main d'œuvre au profit du service SIRE (système d'information relatif aux équidés) pour réaliser des

missions récurrentes, sans que l'IFCE ait pris le soin d'analyser le risque de son exposition à une activité de prêt de main d'œuvre, interdite par l'article L. 8241-1 du code du travail.

Les procédures d'achat en vigueur à l'IFCE sont donc largement inadéquates, mal contrôlées et parfois irrégulières : elles nécessitent d'être revues en profondeur.

2 - Une comptabilité analytique peu fiable, un contrôle et un audit internes peu adaptés aux enjeux

L'IFCE utilise encore un système de comptabilité analytique hérité des ex-Haras nationaux, qui avaient lancé la démarche en 2006³¹⁹.

Après sa création, l'IFCE a mis presque deux ans à intégrer dans cette comptabilité les activités de l'ex-ENE. Cette comptabilité analytique reste encore aujourd'hui très imparfaite et ne rend toujours pas correctement compte des coûts de chaque catégorie d'activité. C'est pourquoi le contrat d'objectifs et de performance (COP) signé entre l'État et l'IFCE pour la période 2014-2017 mentionne parmi les actions clés : « finaliser la comptabilité analytique ».

Ainsi, en dix ans, les deux établissements qui se sont succédé (les ex-Haras nationaux puis l'IFCE) ne se sont ni l'un, ni l'autre, donné les moyens de mettre en place une comptabilité analytique fiable.

De même, l'intérêt stratégique du contrôle et de l'audit internes³²⁰ semble avoir été mal mesuré et mis en œuvre par l'établissement, à tel point que le COP 2014-2017 précise que « le contrôle interne est en cours de déploiement ».

³¹⁹ Cette démarche faisait suite à l'engagement pris en 2005 par les Haras nationaux devant le Conseil de la concurrence de mettre en place une comptabilité analytique, afin de pouvoir facturer leurs activités d'étalonnage à leur coût réel.

³²⁰ Le contrôle interne est un dispositif mis en œuvre par la direction d'un organisme pour lui permettre de maîtriser les risques de ses diverses opérations : respect de la législation et de la réglementation, fiabilité des informations financières, bon déroulement des processus internes.

L'audit interne a pour objet d'évaluer de manière indépendante les processus opérationnels, stratégiques et de gouvernance d'un organisme et de faire des propositions d'amélioration. Son indépendance requiert qu'il soit placé auprès du responsable le plus élevé et que son programme soit défini par un comité d'audit émanant du conseil d'administration.

De son côté, l'audit interne est encore balbutiant. Il existe pourtant depuis 2012 un « comité d'audit » placé sous la présidence d'un administrateur et constitué de l'agent comptable, du secrétaire général et du responsable de l'audit et du contrôle internes. On peut néanmoins douter de l'efficacité de son action : par exemple, son programme pour 2012 comprenait notamment « l'inventaire des matériels des centres techniques » ou « le respect de la mise en concurrence dans les procédures d'achat en procédure adaptée » : or ces thèmes précis donnent lieu à des observations très critiques de la Cour sur l'IFCE.

De manière générale, l'audit interne n'apporte pas une contribution normale au fonctionnement de l'établissement, notamment parce qu'il est placé sous la responsabilité du secrétaire général de l'établissement, ce qui est inadéquat : le responsable de l'audit devrait arrêter son programme sur la base d'une analyse de risques discutée en conseil d'administration et le directeur général devrait pouvoir s'appuyer sur le contrôle interne pour mieux exercer sa responsabilité exécutive.

B - Un établissement en déséquilibre financier structurel

L'IFCE subit depuis sa création une détérioration continue de sa situation financière : depuis 2010 son résultat d'exploitation est structurellement négatif et le déficit d'exploitation cumulé sur ses cinq ans d'existence s'élève à 29 M€.

Tableau n° 1 : évolution du résultat de l'IFCE (en M€)

<i>en M€</i>	2010 (11 mois)	2011	2012	2013	2014
Produits d'exploitation	83,6	80,2	78,3	77,2	73,6
<i>Dont subventions d'exploitation</i>	45,8	49,3	48,5	46,8	45,4
<i>Dont reprises sur amortissements et provisions</i>	1,1	1,1	0,2	5,8	5,1
Charges d'exploitation	91,5	86,8	84,4	80,7	78,3
<i>Dont charges de personnel</i>	47,6	51,3	50,1	49,9	48,4
Résultat d'exploitation	- 7,9	- 6,6	- 6,1	- 3,5	- 4,7
Résultat exceptionnel	+ 6,3	+ 7,1	+ 6,8	+ 5,3	+ 2,4
Résultat net	- 1,6	+ 0,5	+ 0,7	+ 1,8	- 2,3

Source : Cour des comptes d'après comptes financiers de l'IFCE

Un tel résultat d'exploitation, systématiquement négatif, s'explique par la décroissance très rapide des recettes liées à l'activité de l'étalonnage. En effet, bénéficiant de la dévolution des étalons pour en assurer la vente, le GIP France Haras a poursuivi l'activité d'étalonnage pour le compte de l'IFCE auquel il a reversé les recettes encaissées. La cession progressive des étalons a donc mécaniquement entraîné la diminution de ces produits (qui s'élevaient à 10 M€ en 2009 dans les comptes des Haras nationaux), puis leur extinction en 2015.

Or la disparition, en cinq ans, de ces recettes, ne s'est accompagnée ni de nouvelles recettes à due concurrence, ni d'un recul des charges suffisant pour rétablir l'équilibre.

Les charges de l'IFCE sont constituées majoritairement de charges de personnel, qui ont certes baissé sur la période (de 52 M€ en 2010 - en équivalent sur douze mois - à 48,4 M€ en 2014), mais pas dans la même proportion que la baisse des effectifs (- 20 %), et beaucoup moins que ce que représentaient précédemment les recettes d'étalonnage et de prestations techniques liées.

Sur l'ensemble de la période, le résultat net comptable cumulé est négatif (d'environ 1 M€) ; ce résultat a été obtenu grâce à des ressources non pérennes ou à des recettes exceptionnelles :

- un produit comptable exceptionnel de 5 M€ constaté dans les comptes sous forme de reprise de subvention d'investissement au moment du transfert des étalons à France-Haras ;

- la cession d'éléments d'actifs des ex-Haras nationaux, pour 8 M€ en 2013 et 2,4 M€ en 2014.

En outre, la structure financière de l'IFCE s'est détériorée avec une ponction totale de près de 15 M€ sur le fonds de roulement entre 2010 à 2014.

En 2014, l'établissement a ainsi dû fonctionner avec un budget voté en déficit de 4 M€. L'exercice s'est soldé par un résultat net comptable négatif de 2,3 M€ et une insuffisance d'autofinancement de 3,9 M€. En effet, la vente du haras de Blois (2,4 M€) et un versement exceptionnel de 4 M€ de France-Haras par réduction de son capital³²¹ n'ont pas permis de couvrir cette insuffisance d'autofinancement, et l'IFCE a dû recourir à un prélèvement de 1,6 M€ sur son fonds de roulement.

C'est ainsi que le niveau du fonds de roulement net global à la fin de 2014 est très bas : alors que l'IFCE disposait à sa création en 2010 d'un fonds de roulement confortable de 20,7 M€ (soit trois mois de charges courantes), le montant de ce fonds n'était plus que de 6 M€ (soit un mois de charges courantes) à la fin de 2014.

L'État a donc été contraint, en 2015, d'augmenter substantiellement les subventions pour charges de service public versées à l'IFCE : elles passent de 41,9 M€ en 2014 à 49,1 M€ en 2015 (soit + 17 % sur un an) puis à 50 M€ en 2016.

III - Des moyens excessifs pour des missions réduites

Hors ENE, l'IFCE a perdu l'essentiel de son activité et de sa raison d'être sans que les ajustements nécessaires aient été effectués tant pour ce qui concerne les ressources humaines que les implantations territoriales.

³²¹ A la création du GIP France-Haras, l'IFCE a été le seul des membres à le doter en capital : il lui a apporté, d'une part un montant de 0,75 M€ d'autre part son parc d'étalons. L'IFCE est donc aussi le seul des membres du GIP qui, dans le cadre de sa dissolution à la fin de 2015, peut se voir reverser le capital restant du GIP.

A - Des missions de service public peu nombreuses

Le code rural et de la pêche maritime définit les missions de l'IFCE, dont les plus importantes sont les suivantes :

- procéder pour le compte de l'État à l'identification des équidés et assurer la tenue du fichier central des équidés immatriculés ainsi que le suivi des propriétaires et détenteurs, pour participer à la traçabilité des équidés ;
- organiser des formations aux métiers de l'élevage, des arts et sports équestres, ainsi qu'aux métiers relatifs au cheval ;
- participer à l'accueil et au développement des disciplines sportives équestres de haut niveau et contribuer à mettre à la disposition des cavaliers de haut niveau des chevaux dotés des meilleures qualités sportives ;
- favoriser le rayonnement de l'art équestre au travers notamment de l'ENE dont les professeurs d'équitation sont les écuyers du Cadre noir.

Si la première de ces quatre missions était auparavant assurée par les Haras, la formation était précédemment exercée à la fois au sein des Haras et de l'ENE, et les deux dernières fonctions étaient du ressort de l'ENE (le haut niveau et l'art équestre).

1 - Le système d'information relatif aux équidés

Le rôle de l'IFCE dans l'enregistrement et le suivi des équidés, au sein d'une base de données appelée SIRE, reste une mission centrale de l'Institut – la seule qui couvre ses coûts (hors cas des chevaux de trait).

Une modernisation de grande ampleur (« SIRE 3 ») a été lancée en 2008 sans que soit menée au préalable une analyse d'opportunité approfondie et elle a été très mal conduite. Le projet a dérivé dans le temps sans que les instances dirigeantes de l'établissement ne se saisissent du sujet. En 2015, le projet SIRE 3 avait pris quatre ans de retard, vu son budget initial de 3,35 M€ multiplié par 3,3, souffert d'une véritable défaillance de gouvernance et engendré une certaine insatisfaction des utilisateurs.

Or le système français centralisé d'immatriculation et de suivi des équidés est une exception en Europe, où le suivi des équidés est avant tout l'affaire des associations de race. C'est pourquoi le rôle central de SIRE dans l'identification de l'ensemble des équidés ne pourra être maintenu que si son offre de service est compétitive et si la modernisation en cours est réussie.

2 - La formation

Lors de la fusion, les activités de formation à l'encadrement du sport et au perfectionnement sportif étaient assurées par l'ENE, alors que les activités de formation aux métiers du cheval des Haras nationaux étaient largement regroupées au Haras du Pin, en Normandie, sous l'appellation d'école nationale professionnelle des haras (ENPH) : maréchalerie, sellerie, gestion et conduite des équidés.

Le développement des formations dans les autres sites des Haras nationaux a constitué une priorité stratégique dès la création de l'IFCE en 2010. Elle s'inscrivait dans la volonté de l'établissement de trouver de nouvelles activités sur ses diverses implantations, afin de permettre la reconversion d'une partie des agents qui n'assuraient plus l'étalonnage public.

Le COP 2014-2017 réaffirme que la formation est au cœur des missions de l'IFCE, mais lui assigne un objectif centré sur les techniques d'élevage (reproduction, sélection), l'accès à l'équitation de haut niveau et les formations aux métiers du cheval ayant une forte dimension patrimoniale. Cette offre de formation doit « s'articuler, clairement, avec l'offre de formation existante sur le marché ».

Or ce marché existe et n'offre pas de grandes perspectives pour l'Institut, d'autant que son activité de formation se caractérise par un déficit structurel considérable : en 2012 par exemple, les recettes de la formation (2,04 M€) ne couvraient que 19 % de son coût complet (10,63 M€). Ceci peut s'expliquer à la fois par les faiblesses de la comptabilité analytique, par le poids de la masse salariale et par la politique tarifaire pratiquée jusqu'à ces toutes dernières années par l'IFCE. L'Institut a d'ailleurs décidé, en 2015, de procéder à une augmentation de ses tarifs, mais l'équilibre financier de cette activité dépend, avant tout, de la maîtrise des charges.

3 - Le sport de haut niveau et le rayonnement de l'équitation de tradition française

L'intervention de l'IFCE dans le sport de haut niveau est subsidiaire par rapport à celle de la Fédération française d'équitation (FFE) qui a délégation de service public en la matière. Or les deux institutions rencontrent, depuis la création de l'IFCE, les plus grandes difficultés à partager une même vision de la politique sportive de haut niveau. L'IFCE occupe d'ailleurs une place réduite dans le parcours

d'excellence sportive de la FFE, et le site de Saumur occupe une place décroissante dans la politique sportive fédérale.

Dans le COP 2014-2017 figure pourtant, parmi les « grands objectifs opérationnels » de l'IFCE, celui d'« accompagner le sport de haut niveau » : le texte rappelle la prééminence de la FFE en matière de politique sportive, puis définit en termes très génériques le rôle de l'IFCE qui « doit apporter sa contribution aux performances des cavaliers français en développant ses capacités d'intervention, y compris en faisant bénéficier le monde équestre des bonnes pratiques et procédures d'entraînement ou de préparation développées dans les autres sports ».

Mais les actions de l'Institut – développement du pôle « jeunes cavaliers » à Saumur ou achat de chevaux de compétition – n'ont pas débouché sur une amélioration visible des performances des cavaliers ainsi soutenus.

Bien que les deux organismes soient tout de même parvenus, en 2015, à signer une convention-cadre, il n'existe encore aucun texte d'application de cette convention, signe de leur difficulté persistante à coopérer.

Le Cadre noir de Saumur exerce, lui, une activité qui ressort davantage du domaine culturel que du sport équestre de haut niveau³²². Si « l'équitation de tradition française » a été classée par l'UNESCO en 2011 sur la liste représentative du patrimoine culturel immatériel de l'humanité – ce qui est remarquable – elle peine pourtant à rayonner à partir du site de Saumur (comme l'illustre par exemple le très faible nombre de représentations du Cadre noir hors de Saumur) et occupe peu de place dans les contrats d'objectifs et de performance de l'IFCE.

Le rayonnement de l'équitation de tradition française est également dépendant d'une redynamisation des recettes du Cadre noir à travers la révision de sa politique d'attribution de places gratuites, de la tarification du gala d'ouverture, de la création de présentations haut de gamme et de la relance de tournées hors de Saumur.

³²² Les écuyers du Cadre noir exercent également des fonctions de formateurs au sein de l'IFCE. Cette mission de formation professionnelle incombant au Cadre noir est une spécificité française qui le distingue des trois autres académies européennes d'art équestre (l'école espagnole de Vienne, l'école royale andalouse et l'école portugaise), dont les missions sont exclusivement axées sur le développement et le rayonnement de l'équitation académique.

La Cour a constaté qu'un certain nombre d'entre eux utilisent le « label » Cadre noir pour effectuer en dehors de l'Institut, en leur nom et à leur profit personnel, des activités privées de formation sans même en avoir demandé l'autorisation.

B - Des personnels dont les compétences ne correspondent plus aux missions

À sa création en 2010, l'IFCE comptait un peu plus de 1 100 personnels en équivalent temps plein travaillé (ETPT), dont les deux tiers de catégorie C (essentiellement chargés des activités en lien avec l'étalonnage) : 976 ETPT provenaient des Haras nationaux et 158 de l'ENE.

Il avait alors été déterminé que la fusion des établissements et la fin de l'étalonnage public impliquaient « une forte réduction des effectifs avec une baisse de 50 ETP (équivalent temps plein) par an durant neuf ans, touchant en particulier les métiers du cheval » : soit une baisse de 450 ETP au total, entre 2010 et 2018. Ce n'est pas exactement cette trajectoire qui a été suivie pendant les cinq premières années d'existence de l'IFCE (cf. tableau n° 2).

Tableau n° 2 : évolution des personnels de l'IFCE (en ETPT)

	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Catégorie A</i>	197,0	194,7	195,8	191,5	187,3
<i>Catégorie B</i>	206,4	220,0	217,8	219,0	222,0
<i>Catégorie C</i>	700,2	629,2	568,6	511,8	476,5
<i>Total</i>	1 093,6	1 043,9	983,2	922,3	885,8
<i>Évolution sur l'année précédente</i>	- 44,9	- 49,7	- 60,7	- 60,9	- 36,5

Source : Cour des comptes d'après bilans sociaux de l'IFCE

La baisse des effectifs – qui n'a porté de fait que sur les personnels de catégorie C³²³ – a été sur cinq ans (de 2010 à 2014) de 252 ETPT comme prévu initialement ; mais son rythme s'est nettement ralenti en 2014 et devrait se ralentir encore en 2015 : le COP 2014-2017 prévoit en effet que la baisse des effectifs doit être de - 25 ETPT en 2015.

Alors qu'il avait été estimé en 2009 que la cible était un établissement comptant, au bout de neuf ans, 450 ETP de moins qu'à sa

³²³ En 2015, il y a dans les effectifs de l'IFCE environ 350 agents des ex-Haras nationaux autrefois chargés de l'étalonnage. Une centaine d'entre eux est désormais affectée à l'entretien des sites, faute de possibilité de reconversion vers d'autres missions de l'IFCE.

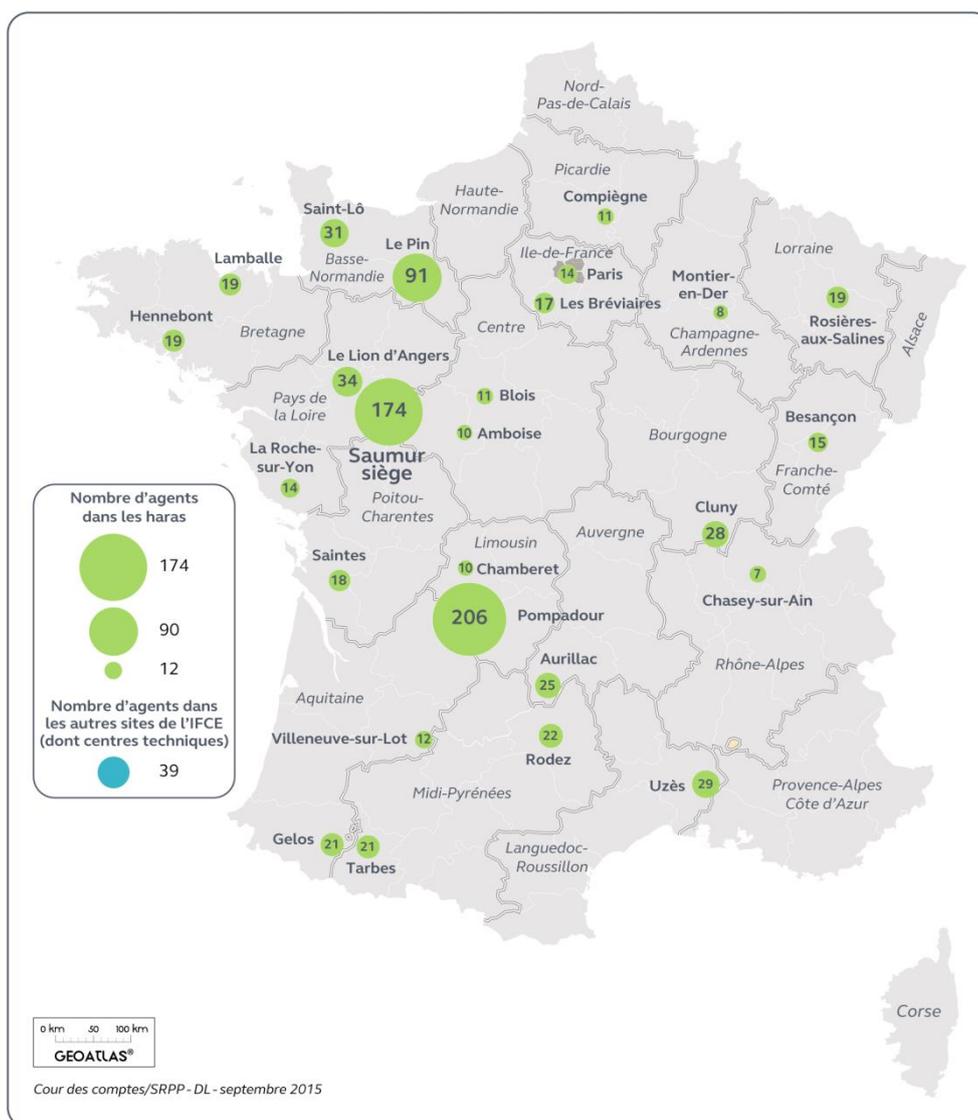
création (soit 650 ETP au total en 2018), cet objectif initial a été abandonné. En effet, le COP 2014-2017 de l'IFCE indique que « la trajectoire prévisionnelle des effectifs est établie sur un schéma d'emplois de - 40 ETP par an », soit 745 ETP en 2017. Or l'objectif initialement fixé pour 2018 correspondait à des besoins réalistes, au regard des missions de service public réduites confiées à l'IFCE.

Malgré cela, la disparition rapide des activités d'étalonnage a entraîné une inadéquation croissante des ressources humaines de l'IFCE à ses missions. Il n'y a pas eu de véritable anticipation des conséquences de l'arrêt de l'étalonnage public en termes d'évolution des effectifs, notamment en accompagnant les changements d'activité professionnelle des agents concernés.

Alors que les ministères de tutelle avaient demandé aux Haras nationaux et à l'ENE, avant même la création de l'IFCE, de « mettre en place une démarche de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences pour anticiper l'évolution des ressources humaines (effectifs, compétences) par rapport aux besoins », ceci n'a été réalisé ni avant la fusion ni après. C'est ainsi que le COP 2014-2017 précise qu'il « importe que la mutation soit engagée rapidement pour rendre lisible l'établissement, non seulement en externe vis-à-vis des partenaires (...), mais également en interne afin de mobiliser les agents sur des missions d'avenir », et que « dans un contexte de forte restructuration de l'établissement, (...) une GPEC sera mise en place ». Il est donc pris acte du fait que rien n'a été fait sur ce point depuis la création de l'IFCE en 2010. Pour autant, ce COP ne comporte aucun indicateur concernant les ressources humaines.

De surcroît, les personnels de l'IFCE sont toujours dispersés entre ses nombreuses implantations, ce qui pose de nombreux problèmes de management et induit des frais de fonctionnement conséquents pour l'établissement, notamment liés aux déplacements des agents.

Carte n° 2 : nombre d'agents (en ETPT) par site de l'IFCE en 2013



Source : Cour des comptes d'après données de l'IFCE – nombre d'ETPT 2013

C - Un parc immobilier démesuré et inadapté

L'IFCE possédait en 2010 un vaste parc immobilier, addition des biens immobiliers détenus ou occupés par les ex-Haras nationaux et l'ex-ENE : une emprise foncière de près de 2 000 hectares répartis sur 23 sites³²⁴ et quelque 350 bâtiments d'une surface de près de 200 000 m². Hors haras alors en vente (ceux d'Annecy, Blois, et Compiègne), ce bâti se composait de 190 bâtiments d'exploitation, 93 bâtiments à usage de logements, 62 bâtiments à usage de bureaux.

À cela s'ajoutaient des terres agricoles, terrains et bois dont l'IFCE ne connaît pas la surface exacte : elle est de l'ordre de 250 à 300 hectares.

Ce vaste patrimoine, dont l'existence à la création de l'IFCE s'explique à la fois par l'histoire des Haras nationaux et par l'existence jusqu'en 2010 des missions publiques d'étalonnage (qui impliquaient l'existence d'un maillage territorial dans toute la France), est d'une taille et d'un poids financier démesurés depuis qu'il a été mis fin à l'étalonnage public et que les étalons de l'État ont été vendus.

Pourtant, l'objectif de réduction de ce patrimoine est ancien : il était déjà inscrit dans les contrats d'objectifs des Haras nationaux et, dès 2008, les ministres respectivement chargés de l'agriculture et des sports avaient expressément demandé aux directeurs de l'EPHN et de l'ENE de « repenser les implantations territoriales [du futur établissement] afin d'optimiser les charges de structure et de fonctionnement » et d'« examiner au cas par cas la situation de chaque haras national (...) pour aboutir le cas échéant à la vente de certains d'entre eux ». Le dernier rapport d'activité des Haras nationaux pour l'exercice 2009 précisait même que, conformément aux décisions prises dans le cadre de la RGPP, l'IFCE ne conserverait, en sus des implantations de Saumur (siège de l'ENE) et Pompadour (sièges de Haras nationaux), que dix haras et en céderait huit. Le premier COP de l'IFCE (2011-2013) indiquait ensuite que l'Institut devrait mener une « politique immobilière volontariste ». Le COP en vigueur pour 2014-2017 précise à son tour que « l'IFCE doit redéfinir sa présence territoriale » et que le schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) 2015-2019 traduira « cette forte évolution ».

³²⁴ Sur ces 23 sites, 14 haras étaient détenus en pleine propriété par l'IFCE dont trois (Annecy, Blois, Compiègne) étaient en cours de vente. Cependant, le bilan de l'IFCE est loin de retracer l'étendue de son patrimoine immobilier : il y manquait ainsi encore, en 2014, des biens aussi vastes et emblématiques que les haras de Compiègne, Le Pin, Pompadour, Saint-Lô.

En réalité, depuis 2008 et la décision de création de l'IFCE, la situation n'a que très peu évolué : seuls deux haras ont été effectivement vendus (Annecy et Blois), un autre l'a été partiellement (Compiègne). Aucune autre fermeture de haras n'a été décidée.

Corrélativement à cette situation d'immobilisme, il n'existe pas réellement de stratégie immobilière, aucun programme pluriannuel d'investissement et pas même de véritable SPSI pour l'IFCE : si formellement l'établissement a transmis en 2011 à France Domaine des documents qui en tiennent lieu pour la période 2010-2014, ceux-ci n'ont jamais fait l'objet d'une approbation par le conseil d'administration de l'IFCE.

Pourtant, selon un de ces documents (le « volet stratégique » rédigé par des consultants en 2011), les constats sont très préoccupants :

- une sous-utilisation très nette du patrimoine de l'IFCE (ratio d'occupation de l'ordre de 20 m² par agent, ratio d'occupation des boxes de chevaux de 67 %) ;
- un déficit d'entretien chronique, d'où un état général des bâtiments peu satisfaisant et en voie de dégradation ;
- une mutualisation impossible entre sites, compte tenu de leur éloignement géographique.

Ce document précise par ailleurs que « l'ancrage territorial » voulu par l'IFCE, dès 2010, rend difficile la mise en œuvre d'une politique de désengagement de certains sites au profit d'autres.

Les sites des haras sont tous spécifiques et leur cession ne peut qu'être complexe : l'IFCE souligne qu'il n'a bénéficié d'aucune aide technique pour ce faire, mais il ne l'a pas recherchée non plus. Les collectivités locales sont les plus susceptibles d'être intéressées, mais dans des conditions financières souvent éloignées des estimations de France Domaine.

Dans un document interne de 2014, l'IFCE estimait que, « au terme d'une approche proactive qui se déclinera au premier semestre 2015, les collectivités locales prendront part au projet des sites en fonction de leur intérêt. Cette prise d'intérêt se fera via les instruments et structures juridiques éprouvés (syndicat mixte, AOT³²⁵) et aboutiront à des occupations partielles par l'IFCE. À défaut de partenariats avec ces collectivités, des fermetures de sites avec cessions seront envisagées sans que cela soit une priorité. Dans cette hypothèse, les agents auraient

³²⁵ Autorisation d'occupation temporaire.

vocation à être positionnés dans un service de l'État présent dans le territoire considéré, sans qu'il y ait donc de mobilité contrainte ».

Pourtant, bien que certains des sites de l'IFCE aient une réelle valeur patrimoniale et immobilière, l'établissement n'est pas toujours en situation d'en tirer bénéfice, comme l'illustre la création du « Haras national du Pin ».

Le Haras national du Pin, situé dans l'Orne, est un des premiers haras royaux créés par Louis XIV. C'est aussi le plus vaste (près de 1 000 hectares). Ses bâtiments, qui datent du XVIII^{ème} siècle, sont classés Monuments historiques.

La loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt a créé en ce lieu un établissement public de l'État « Haras national du Pin »³²⁶. Malgré cette qualification d'établissement public de l'État, ce nouvel établissement est doté d'un conseil d'administration dans lequel l'État est dépourvu de pouvoir de gouvernance³²⁷.

La Cour constate :

- d'une part que, alors que l'ensemble immobilier du haras du Pin avait été estimé en 2008 à 12,8 M€ par France Domaine, la loi a disposé³²⁸ que son transfert au bénéfice du nouvel établissement public serait réalisé à titre gratuit, sans aucune contrepartie pour l'État. L'État a créé ainsi un précédent de dévolution gratuite d'un bien de prestige appartenant à l'IFCE, ce qui est de nature à peser sur les opérations ultérieures de défaisance du patrimoine de l'IFCE ;
- d'autre part que les missions du nouvel établissement sont les mêmes que celles que la loi confie de manière générale à l'IFCE : ceci est de nature à mettre en cause le caractère « d'opérateur unique de la filière », qui a pourtant été reconnu à l'IFCE qui devient ainsi l'établissement de trop.

³²⁶ Ces dispositions législatives faisaient suite à un protocole d'accord datant de décembre 2013 entre le ministre de l'agriculture, le président du conseil régional de Basse-Normandie et le président du conseil général de l'Orne.

³²⁷ Ce conseil d'administration comprend dix-huit membres ainsi répartis :

- dix représentants des collectivités territoriales : cinq désignés par le conseil régional de Basse-Normandie et cinq désignés par le conseil départemental de l'Orne ;
- six représentants de l'État (agriculture, sports, culture, budget, IFCE, préfet) ;
- deux représentants du personnel.

³²⁸ Par amendement du Gouvernement.

Les missions du Haras national du Pin

Parmi les missions confiées au nouvel établissement par le code rural et de la pêche maritime figurent notamment les suivantes :

- accueillir et développer les équipements nécessaires à l'organisation d'événements sportifs équestres de haut niveau afin de constituer un pôle national et international consacré à la pratique du sport équestre ;

- promouvoir la filière équine et les activités liées au cheval et autres équidés en lien avec l'IFCE par des actions de recherche et développement, de communication auprès du public, de soutien aux entreprises innovantes et des actions de coopération internationale dans le domaine du cheval et de ses métiers (...);

- développer une offre touristique et culturelle ;

- développer et diversifier l'offre de formation en lien avec l'IFCE, notamment par l'accueil des unités spécialisées civiles et militaires des ministères de l'intérieur, de la défense ainsi que des collectivités territoriales, la promotion des nouveaux usages des équidés et des actions de coopération internationale.

À la mi-2015, il n'existait encore aucune projection financière pour l'IFCE au-delà de 2016 : l'établissement n'a ni « feuille de route financière », ni « feuille de route immobilière ». Des missions fixées par son statut, seuls le contrôle de la traçabilité des équidés et leur identification, les activités de recherche ou d'observation du marché, ainsi que les activités de l'ex-ENE perdurent, mais elles peuvent être exercées par d'autres structures. Dans ces conditions, le maintien des sites et des personnels ne se justifie plus et dans un contexte budgétaire tendu qui doit conduire l'État à choisir ses missions, le maintien de l'établissement ne se justifie plus.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'ambition initiale de l'État, lorsqu'il a été décidé de créer l'IFCE, était multiple : accompagner les acteurs socio-économiques de l'élevage de chevaux et de l'équitation, développer l'élevage français, garantir la démocratisation de l'équitation, conforter le renom sportif de la France par des succès équestres internationaux. Aucun de ces objectifs n'a été atteint jusqu'à présent (si ce n'est le développement de l'équitation de loisir, qui s'est réalisé sans intervention de l'État).

La conduite de la réforme menée révèle de nombreuses faiblesses :

- *les objectifs initialement fixés pour la fusion des Haras nationaux et de l'ENE supposaient que soient réalisées des réformes, notamment en matière d'étalonnage public, qui ne l'ont pas été, et pourtant la fusion a été effectuée ;*
- *les conséquences, notamment humaines mais aussi immobilières, de la décision de mettre fin à l'étalonnage public n'ont pas été correctement anticipées ;*
- *un appel important aux fonds publics pour combler les conséquences de ces décisions a ainsi été rendu indispensable.*

La fusion n'a pas produit les économies attendues et n'a pas permis une réelle intégration des deux établissements préexistants.

La pertinence du maintien de l'IFCE n'est donc pas avérée, ses activités pouvant être assumées dans un autre cadre : ainsi en est-il, par exemple, des activités de recherche ou d'observation du marché qui pourraient être assumées par d'autres structures telles que l'Inra ou FranceAgriMer, ou encore des représentations du Cadre noir de Saumur et du label des formations qu'il propose.

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. *supprimer l'IFCE en organisant la dévolution des activités de service public qui y subsistent, entre les ministères respectivement chargés de l'agriculture (base de données SIRE, recherche, observation du marché) et des sports (formation et équitation de tradition française), voire le Haras national du Pin ;*
 2. *organiser la réaffectation des personnels de l'IFCE ;*
 3. *organiser la cession du patrimoine immobilier de l'IFCE.*
-

Réponses

Réponse commune du ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt et du secrétaire d'État chargé du budget	607
Réponse du ministre de la ville, de la jeunesse et des sports	612
Réponse du président de l'Institut français du cheval et de l'équitation....	615
Réponse du directeur général de l'Institut français du cheval et de l'équitation.....	621
Réponse de la directrice générale du GIP France Haras	628
Réponse du président de l'association de préfiguration du GIP Cheval breton.....	629
Réponse du président de la Fédération française d'équitation (FFE)	632

Destinataires n'ayant pas répondu

Président et directrice par intérim du Haras national du Pin
--

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE,
DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT, ET DU
SECÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU BUDGET**

L'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE) est né de la fusion de l'établissement public des Haras nationaux et de l'École nationale d'équitation. L'ambition affichée, au moment de la création de ce nouvel établissement était de créer un opérateur unique de l'État en charge de la valorisation des activités liées à l'utilisation du cheval.

1 – Le retrait de l'État de l'activité d'étalement public

La fusion des deux établissements au sein de l'IFCE s'est opérée dans le contexte de transfert de l'étalement public vers le secteur privé, décidée au cours de la précédente législature, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques. La mise en œuvre de cette décision était largement engagée au moment de l'installation de la nouvelle législature. Plus de la moitié des centres techniques de l'Institut français du cheval et de l'équitation avaient cessé cette activité, après l'avoir, dans la plupart des cas, transférée à un repreneur.

Le transfert de l'activité d'étalement au secteur privé a été mené par le groupement d'intérêt public « France-Haras », spécialement créé à cet effet. Malgré l'abandon de l'idée de créer une organisation collective de filière reprenant l'activité d'étalement public, il apparaît que le GIP « France-Haras » a mené à son terme la mission qui lui avait été confiée. Les centres techniques ont été repris par des acteurs privés et les étalons ont été soit vendus soit, après restitution à l'IFCE, mis en location.

La Cour estime que cette mise en location constitue un revirement de l'État par rapport à la décision initiale de mettre fin à l'étalement public. Le Gouvernement conteste cette analyse et considère que ce retrait est totalement engagé. Tout d'abord, le nombre d'étalons restitués à l'IFCE est faible, même s'il concerne des étalons de valeur. Ensuite, le stock restitué à l'IFCE ne sera pas renouvelé. Enfin, les modalités de paiement de la location de ces étalons ont été définies de telle sorte qu'il n'y ait pas d'intéressement de l'IFCE aux résultats des repreneurs des étalons : le prix de la location est en effet fixé pour la durée du contrat. Enfin, si, pour une raison ou une autre, les organisations ayant pris les étalons en location mettaient fin au contrat conclu avec l'IFCE, les étalons concernés seraient mis en vente. La location des étalons n'est qu'une modalité de cession de l'activité d'étalement transitoirement mise en œuvre pour garantir le maintien d'une offre de génétique sur le territoire dans un contexte de consolidation des acteurs de l'étalement privé.

La mission du GIP « France-Haras » étant aujourd'hui achevée, l'assemblée générale de France-Haras, réunie le 6 octobre dernier, a décidé de la dissolution du groupement au 31 décembre 2015. Un arrêté du ministre chargé de l'agriculture et du secrétaire d'État au budget doit être pris pour valider cette dissolution.

2 – Un établissement recentré sur des missions de service public

Le retrait de l'État de l'activité d'étalonnage public, emblématique de l'intervention de l'État auprès de la filière équine, impliquait une redéfinition des contours de l'action de l'État en faveur de ce secteur d'activité qui est créateur d'emplois et de richesses pour l'économie des territoires ruraux. Ainsi, une large concertation a été engagée, en 2012, associant, sous la responsabilité des ministres de l'agriculture et des sports, l'ensemble des parties prenantes de la filière équine. Ce n'est qu'au terme de cette concertation qu'un contrat d'objectifs et de performance a été élaboré entre l'établissement et ses tutelles.

Le contrat d'objectifs et de performance (COP) pour la période 2014-2017, signé en décembre 2014 recentre l'établissement sur les missions suivantes : l'organisation de nouvelles modalités d'appui à la filière, la garantie de la traçabilité des équidés, le développement d'une formation professionnelle adaptée, le renforcement de la recherche, le développement et le transfert de connaissance, l'appui au sport de haut niveau ainsi que la valorisation du patrimoine matériel et immatériel. L'arrêt de l'étalonnage public est donc bien acté. Ces réorientations stratégiques pourront être suivies d'un travail réglementaire de nature à expliciter les changements intervenus dans les activités et les moyens d'action de l'IFCE.

En complément des observations formulées par le ministre chargé des sports sur les missions de l'IFCE, il convient de rappeler que la traçabilité des équidés constitue, pour les autorités de l'État, un axe important. Cette traçabilité est assurée à travers une base centrale des équidés, appelée système d'information relatif aux équidés (SIRE). Si la Cour estime que cette base est une exception en Europe, il convient de rappeler que la Commission européenne, suite aux différents scandales ayant touché la viande de cheval, a reconnu et promu cet outil à travers la publication d'un nouveau règlement relatif à l'identification des équidés qui entrera en vigueur en 2016. La modernisation de cet outil était essentielle. Comme le recommande la Cour, un renforcement du suivi de la modernisation de cet outil sera engagé par les tutelles de l'établissement.

3 – L'équilibre financier de l'IFCE

La Cour relève que la situation financière du nouvel établissement a été particulièrement fragile depuis sa création, conduisant même à l'adoption d'un budget en déséquilibre en 2014. Cette situation résulte de la baisse des recettes liées à l'abandon de l'activité d'étalonnage et de la difficulté à adapter au même rythme la masse salariale de l'établissement.

L'appréciation de la santé financière de l'IFCE doit tenir compte de la création de la structure de transition (GIP France-Haras). C'est en effet ce GIP qui encaissait les recettes, dont une part a été comptabilisée en opérations de capital, sans impact sur le résultat d'exploitation. Les tutelles de l'IFCE ont, ainsi que le signale la Cour, validé le budget en déficit de l'IFCE en 2014 parce qu'elles prenaient en compte l'activité du GIP et sa capacité de transfert financier à l'IFCE. Un versement de 4 M€ de France-Haras est ainsi intervenu fin 2014, mais s'agissant d'une opération de bilan, il n'a pas été intégré au résultat net comptable.

Tirant les conséquences de l'évolution des ressources de l'IFCE, l'État a décidé dès 2015 d'un rebasage provisoire des subventions pour charge de service public de l'établissement. A moyen-terme, l'équilibre financier de l'établissement devra être atteint par la hausse de ses ressources propres et une baisse de ses charges. Ce deuxième point constitue une priorité du nouveau COP. Le redimensionnement territorial permettra à la politique de ressources humaines d'entrer dans une nouvelle phase, à même de générer d'importantes économies de fonctionnement.

4 – Une maîtrise de la masse salariale

L'effort de réduction des effectifs a été particulièrement soutenu pendant la période 2010-2014, avec en moyenne - 50 ETPT par an (comme le relève la Cour, le nombre a pu varier d'une année sur l'autre au cours de la période, en fonction du nombre de départs en retraite et des opportunités de reclassement).

Contrairement à ce qu'indique la Cour, ni l'établissement ni les tutelles ne laissent évoluer les effectifs « naturellement » : ces réductions d'emplois s'établissent à un niveau supérieur à celui des départs en retraites. Cet effort va se poursuivre dans les années à venir, avec une cible minimale de - 40 emplois (ETPT) par an, ajustée en fonction des opportunités de reclassement dégagées.

5 – La nécessaire adaptation du parc immobilier de l'IFCE à ses missions

La Cour constate l'existence d'un parc immobilier, d'une taille et d'un poids financier démesurés depuis qu'il a été mis fin à l'étalonnage public et s'interroge, en conséquence, sur les actions menées afin d'adapter le schéma immobilier de l'établissement à ses nouvelles missions.

Le recentrage des activités de l'établissement, induit par les nouvelles orientations du COP 2014-2017, impliquait une redéfinition de la présence de l'établissement sur le territoire national et la cession des biens devenus inadaptés aux besoins de l'établissement. Ainsi, après une phase exploratoire en 2015, le COP a prévu qu'en l'absence d'accord ou de partenariat établi avec des acteurs publics ou privés avant le 31 décembre 2015, les sites qui n'ont pas une vocation nationale et dont l'IFCE est propriétaire devront être vendus.

Le COP précise, par ailleurs, que pour mener à bien la cession de biens immobiliers, l'IFCE recherchera l'appui, sur le moyen et long terme, de compétences extérieures disposant des savoir-faire en matière d'ingénierie immobilière et patrimoniale. C'est dans ce cadre que le conseil d'administration de l'IFCE, réuni le 15 octobre 2015, a donné mandat au directeur général de l'établissement d'entrer en négociation avec la SOVAFIM, société anonyme dont le capital est entièrement détenu par l'État, pour opérer le transfert de certains biens immobiliers vers cette société foncière, charge pour elle de valoriser ces biens. Un accompagnement des personnels touchés par cette évolution importante de l'implantation de l'IFCE sur le territoire sera parallèlement engagé par la direction de l'établissement, en lien avec les autorités de tutelle.

Le Haras du Pin, compte tenu de son intérêt patrimonial exceptionnel et de son caractère emblématique pour le secteur équin normand, a fait l'objet d'un traitement différent qui tenait compte de la volonté des collectivités territoriales normandes d'investir, à un niveau élevé, pour la réhabilitation et le développement de l'activité de ce site.

La création d'un établissement public spécifique, le « Haras national du Pin », s'inscrit donc dans le cadre du développement et du rayonnement des Haras nationaux bas-normands dont la visibilité a été renforcée par l'organisation des jeux équestres mondiaux en 2014. Cet établissement permettra, dans le cadre d'une collaboration étroite entre l'État, l'IFCE et les collectivités territoriales concernées, de promouvoir l'excellence du modèle français de l'équitation à laquelle la Normandie, par son histoire et la richesse de son patrimoine matériel et immatériel,

contribue particulièrement. Si la Cour regrette que l'ensemble immobilier du Haras du Pin (estimé en 2008 à 12,8 M€) ait été transféré à titre gratuit au nouvel établissement, il convient de signaler, d'une part, que cet établissement, qui reste un établissement public de l'État, a bénéficié d'un transfert dans des conditions équivalentes à celui réalisé au profit des haras nationaux en 1999, et d'autre part, que les collectivités territoriales normandes se sont engagées à réaliser 60 M€ d'investissements au cours des 10 prochaines années pour en assurer la réhabilitation et le développement.

En conclusion, la fin de l'étalonnage public et la fusion des haras nationaux et de l'École nationale d'équitation ont rendu nécessaire une réflexion de fond sur les missions du nouvel établissement public. Si, dans un premier temps, l'action engagée a été orientée sur la mise en œuvre de la fin de l'étalonnage public, la période ouverte par le nouveau COP permet un repositionnement de l'établissement sur ses nouvelles missions et consécutivement :

- une redéfinition et une rationalisation de l'implantation territoriale de l'établissement autour des quatre sites d'intérêt national (Le Pin, Pompadour, Saumur et Uzès) ;*
- une adaptation du schéma d'emploi de l'établissement.*

L'État estime que ces évolutions, tracées par le COP, pour la période 2014-2017, sont aujourd'hui mises en œuvre et qu'il n'est pas opportun d'envisager la suppression de l'IFCE.

RÉPONSE DU MINISTRE DE LA VILLE, DE LA JEUNESSE ET DES SPORTS

Dans le cadre des mesures liées à la révision générale des politiques publiques (RGPP), le comité de modernisation des politiques publiques a proposé de rapprocher les Haras nationaux et l'École nationale d'équitation (ENE).

La création d'une entité unique, « l'Institut français du cheval et de l'Équitation », par décret n° 2010-90 du 22 janvier 2010, permettait de mieux exploiter les synergies entre ces deux établissements, très différents comme le souligne la Cour. Les haras nationaux devaient voir leur image valorisée grâce au Cadre noir, tandis que ce rapprochement devait également bénéficier à l'ENE puisque ce nouvel ensemble couvrait

tout le champ des formations liées aux métiers du cheval et de l'équitation. Ce regroupement devait permettre de moderniser la gouvernance, donner de la cohérence aux missions de service public et faciliter la prise en compte des enjeux européens et internationaux.

Ce projet était donc ambitieux. Il n'est donc pas étonnant que cinq ans après la création de l'institut, la réforme de l'établissement ne soit pas encore achevée et son modèle économique pas encore stabilisé. Il convient de mesurer la complexité et la sensibilité des réformes à mettre en œuvre, et qui s'inscrivent nécessairement dans le temps dès lors qu'elles touchent aux missions de l'établissement et à la reconversion de ses moyens humains et immobiliers. En effet, le défi imposé à la direction de l'établissement et à ses ministères de tutelle est de mettre en œuvre l'évolution des compétences professionnelles de la majeure partie des agents des ex-haras, d'intégrer les conséquences de l'arrêt de l'étalonnage public en termes de réduction des effectifs, de rationalisation du patrimoine immobilier et de perte de recettes, tout en essayant de dégager des marges de manœuvre financière (baisse des dépenses et augmentation des recettes) pour compenser les contraintes qui pèsent sur les subventions pour charges de service public versées par l'État. Le sujet est complexe et l'établissement doit encore progresser sur plusieurs points dont l'insuffisance est relevée par la Cour : je cite la politique des achats, la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, l'audit et le contrôle interne.

Dans ce contexte, il n'est pas contesté que l'apport de l'établissement en matière de sport équestre de haut niveau et de formation aux sports équestres en pleine synergie avec la Fédération française d'équitation reste à améliorer. Le même constat peut être fait au sujet du Cadre noir, vecteur de la valorisation de l'équitation de tradition française inscrite par l'UNESCO au patrimoine culturel immatériel de l'humanité.

C'est bien à la fédération qu'il appartient de définir la stratégie en matière de sport de haut niveau et l'IFCE doit y participer en tant qu'opérateur : dans ses échanges avec la direction des sports, l'IFCE n'a jamais contesté ce modèle. La fédération est tenue, fort des constats opérés (problématiques d'hébergement, questions médico-sportives), de formuler précisément ses besoins à l'IFCE, l'objectif étant d'améliorer l'existant tout en étudiant la faisabilité de la stratégie sportive envisagée (axée sur la performance) et les conditions de mise en œuvre et de financement. Par ailleurs, l'IFCE a toute sa place dans le réseau du Grand INSEP (institut national du sport, de l'expertise et de la performance) en cours de constitution qui vise à optimiser et mutualiser

les ressources des établissements publics pour les meilleurs sportifs de haut niveau.

La formation dans le domaine des sports équestres est ouverte à la concurrence : l'IFCE ne bénéficie d'aucun monopole, y compris sur les diplômes de niveau III et II (diplôme d'État (DE) et diplôme d'État supérieur (DES) de la jeunesse, de l'éducation populaire et du sport) sur lesquels il s'est positionné. L'IFCE s'efforce aussi de soutenir l'activité des organismes privés du secteur par un travail d'encadrement. L'établissement se positionne donc de plus en plus en tant qu'expert auprès du réseau élargi des comités régionaux d'équitation (formation de formateurs) et intervient en soutien à des organismes régionaux pour mettre en œuvre des formations préparatoires aux DEJEPS en région. Ce positionnement de l'IFCE est le fruit d'un large travail de concertation que l'institut mène et qu'il institutionnalise au moins deux fois par an au sein de son conseil de formation. L'établissement doit rester attentif à la réponse qu'il peut apporter aux besoins exprimés par la filière, surtout s'ils ne sont pas bien satisfaits par le marché. Cependant, le marché des formations sportives de haut niveau mises en place en 2015 par l'IFCE sur la base de tarifs revus à la hausse, reste par nature, d'une surface limitée.

Le Cadre noir doit évoluer aux plans du contenu des représentations (en préservant les principes de l'équitation de tradition française), de leurs adaptations à différents sites, de leur fréquence et de son modèle économique. L'IFCE doit développer une politique de marque pour exploiter la notoriété du Cadre noir. Les conditions d'emploi des agents concernés (écuyers ou autres), qui interviennent également en matière de formation et peuvent être des compétiteurs de haut-niveau, de leur recrutement et de leur formation sont également à examiner.

Le ministère chargé des sports estime que l'IFCE, dans son statut actuel, peut constituer un atout précieux pour le développement du sport équestre, y compris de haut niveau, grâce aux compétences de ses personnels, à la qualité de ses équipements et installations sportives, à l'importance et à la qualité de son cheptel et à la reconnaissance de son image d'excellence et de tradition. C'est justement cette ambition que cherche à mettre en œuvre le nouveau contrat d'objectifs et de performance (COP) 2014-2017.

Ainsi l'établissement vient-il de revoir son organigramme, d'affiner sa comptabilité analytique, de lancer de nouvelles formations de haut niveau en lien avec l'INSEP et de conduire les premières études sur l'évolution du Cadre noir.

L'établissement a déjà procédé à la vente de plusieurs biens immobiliers. Après une phase de dialogue avec les collectivités territoriales concernées par le devenir des sites des ex-haras inutiles aux nouvelles missions de l'établissement, le conseil d'administration du 15 octobre 2015 a mandaté le directeur général pour négocier avec un opérateur immobilier spécialisé en vue de valoriser, par cession ou exploitation, le patrimoine immobilier qui ne lui est plus utile. La résolution d'un problème ancien, antérieur à la création de l'IFCE, est donc engagée et il s'agit maintenant d'aboutir.

En conclusion, le ministère de la ville, de la jeunesse et des sports considère que la proposition de la Cour de supprimer l'IFCE n'est aujourd'hui ni envisageable, ni opérationnelle au moment où l'établissement est entré de façon concrète dans une phase de profonde évolution. Il convient en outre d'observer que le Cadre noir ne saurait être géré par une administration, qu'elle soit centrale ou déconcentrée.

Dans ce cadre, et pour conforter les trajectoires d'évolution définies par le COP, les ministres signataires ont souhaité diligenter une mission conjointe d'inspection (Inspection générale de la jeunesse et des sports (IGJS), conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER), Inspection générale des finances (IGF)) pour apprécier l'adéquation entre les prestations proposées par l'IFCE et les attentes de ses différents partenaires, pour identifier les atouts de l'établissement et les pistes d'amélioration et pour évaluer leurs conditions de mise en œuvre. La mission qui va être lancée étudiera en particulier les conditions d'évolution du Cadre noir mentionnées ci-avant et pourra s'appuyer sur les analyses développées par la Cour pour faire des préconisations opérationnelles.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'INSTITUT FRANÇAIS DU CHEVAL ET DE L'ÉQUITATION

Le rapport de la Cour interpelle sur l'utilité de la fusion entre les haras nationaux d'une part et l'École nationale d'équitation (l'ENE), qui porte le Cadre noir, d'autre part pour donner naissance à l'Institut français du cheval et de l'équitation et sur la façon dont cette fusion a été conduite. Il formule des recommandations sur le futur de cet établissement public.

Le calendrier des décisions que la Cour a repris dans son rapport est utile pour comprendre la genèse d'une opération qui s'est déroulée sur les dix dernières années et a conduit à la situation actuelle. Lorsque ce rapprochement a été envisagé, la décision a fait l'objet d'une consultation auprès des acteurs du secteur qui avaient majoritairement émis un avis favorable à cette opération. À cette époque, les haras nationaux jouaient un rôle important dans l'élevage et surtout l'étalonnage public, rôle qui était prévu pour perdurer et a été supprimé depuis par une décision politique. Le rapprochement permettait la création d'une structure unique portant les intérêts de l'État touchant au cheval. Il devait ainsi lui donner des moyens de définir une véritable politique du cheval en s'appuyant sur une entité ayant une vision transversale d'un secteur économiquement important (il concerne près de 200 000 personnes en France) et extrêmement diversifié, car touchant au monde de l'agriculture et des sports évidemment, mais aussi à celui de la culture, de l'éducation, des loisirs... Les trop longs délais de mise en place de cette décision ont conduit à créer l'IFCE au moment où l'État décidait de mettre un terme à l'étalonnage public. Ainsi, dès la création de l'IFCE, les haras nationaux perdaient l'essentiel de leur activité, de leur raison d'être et de leurs ressources, entraînant la nécessité d'une réduction majeure de la structure à peine née. Il est clair que dans un contexte différent, l'efficacité aurait commandé de gérer successivement la réorganisation de chacune des entités prise isolément avant leur rapprochement. La nécessité - devenue par force le principal objectif - pour le nouvel ensemble de gérer cette attrition se surajoutait à celle de faire coexister des équipes ayant chacune une culture forte, alors même que l'abandon de l'étalonnage public réduisait encore les synergies opérationnelles liées au rapprochement. C'est dans ce contexte particulièrement difficile qu'a eu lieu la fusion.

Nommé président fin 2013, j'ai hérité de cette situation. Je n'ai pas souhaité proposer aux ministères de tutelle de remettre en cause la décision de fusion. Les équipes avaient été largement perturbées depuis vingt ans par les changements de cap successifs : celles des haras nationaux par des « stop and go » portant sur le rythme et l'étendue d'une attrition subie au quotidien, celles du Cadre noir par le sentiment d'être noyées dans un ensemble beaucoup plus important et en situation difficile, mettant au second plan la problématique qui les concernait. Il m'est apparu plus efficace et pragmatique de focaliser la direction sur le recensement des missions qui pouvaient être maintenues voire développées, de façon à mobiliser les équipes sur ces missions, tout en accélérant la mise en place d'économies pour réduire l'appel aux fonds publics. J'ai réuni un groupe de travail composé d'administrateurs et de

personnalités extérieures au sein duquel le directeur général était invité. Dès le printemps 2014, les grands axes stratégiques étaient dessinés. Ils incluait notamment, outre la réaffirmation et l'extension des missions régaliennes :

- *l'ouverture à l'international de la recherche trop fermée et centrée sur des problématiques vétérinaires et sa réorientation sur des sujets concrets débouchant sur des résultats à court terme ;*
- *la décision de prendre l'initiative d'un dialogue proactif avec les collectivités territoriales concernées par nos implantations de façon à les solliciter en vue de prendre le relais pour la gestion de ceux de nos sites devenus inutiles ;*
- *la recommandation, si ces contacts ne se concrétisaient pas rapidement, de se désengager de ce parc immobilier surnuméraire en l'apportant à une société foncière au capital de laquelle aurait été invité un opérateur institutionnel à la compétence immobilière reconnue comme la Caisse des dépôts et dont la mission aurait été de faire émerger des projets permettant la sortie en douceur de l'IFCE qui aurait apporté sa connaissance équestre ;*
- *la nécessité de valoriser, outre l'immobilier, la totalité du patrimoine matériel et immatériel issu des haras ;*
- *la relance du Cadre noir qui était ancré non seulement dans le monde du sport, mais dans notre patrimoine culturel et devait concourir efficacement au rayonnement international de notre pays, ainsi qu'au développement économique du secteur ;*
 - *en développant sa visibilité en France et à l'étranger ;*
 - *en réaffirmant son rôle d'École d'équitation magistrale et en focalisant son action sur la formation supérieure par la création d'un diplôme supérieur du Cadre noir, de haute valeur ajoutée ;*
 - *plus généralement en augmentant la notoriété de la marque Cadre noir avec l'objectif affirmé, une fois les indispensables actions de relance effectuées, de faire appel au sponsoring pour refinancer les quelque huit millions d'euros de budget annuel.*

En conclusion de ces travaux, il avait été demandé à la direction de produire des éléments chiffrés traduisant, à un horizon de trois à cinq ans, la mise en œuvre de ce plan et précisant les économies attendues. L'élaboration de ce plan s'est déroulée entre décembre 2013 et mars 2014 dans un climat de travail proactif entre la direction et le conseil d'administration. Sa mise en œuvre n'a débuté qu'au printemps 2015

après plusieurs étapes formelles, et notamment sa signature par les tutelles concernées.

La direction a ensuite décidé seule des options opérationnelles de ce plan et de sa mise en œuvre sans s'appuyer sur le conseil d'administration qui n'a disposé que d'une information a minima. Cette mise en œuvre appelle plusieurs points majeurs de vigilance auxquels le conseil d'administration et moi-même resterons très attentifs.

L'urgence de la mise en œuvre : Les quelque 180 000 professionnels, essentiellement acteurs privés, dont l'activité a trait au cheval sont demandeurs des services actuels et à venir de l'IFCE pour soutenir leur développement. Dans un cadre financier de plus en plus contraint pour tous, la pérennité de production de ces services par l'État ne peut se concevoir que dans un budget maîtrisé. Le chiffrage de la cible à moyen terme, en matière de coûts mais aussi de recettes, et la rapidité de la trajectoire pour y parvenir est indispensable.

Le traitement social de la réorganisation : hormis quelques mesures très ponctuelles, il n'existe à ce jour, en dehors des départs volontaires ou des départs en retraite, aucun plan d'accompagnement social de la réduction des effectifs. Nos personnels naguère affectés à l'étalonnage doivent trouver un avenir professionnel dans un cadre différent et ne peuvent être laissés seuls face à cette question. Toutes les recherches d'opportunités au sein de l'administration mais également dans des structures connexes (SHF, Fédération française d'équitation, collectivités territoriales, etc.) doivent être menées. Un plan cohérent et détaillé de mesures d'accompagnement de cette mutation reste à définir et à discuter avec les représentants du personnel. Il n'est pas concevable non plus de laisser une partie croissante de nos collaborateurs constater la baisse inéluctable de leur travail quotidien en sentant leur utilité décroître dans une structure devenue trop vide. Ces problèmes d'organisation sociale avec leurs conséquences sur la représentation intime que chaque collaborateur se fait de son métier, au cœur des débats actuels sur l'organisation du travail dans notre pays, sont de l'avis du conseil d'administration qui s'en préoccupe à chaque réunion, un risque important.

La clarification et la simplification de la gouvernance et de l'organisation : le conseil d'administration réunit des personnalités souvent fortement impliquées dans le secteur du cheval et disposant de réseaux et de compétences permettant de faciliter la mutation de l'IFCE. L'efficacité commande d'associer le conseil dès que possible aux décisions importantes et non de le considérer comme une chambre

d'enregistrement de décisions déjà prises voire déjà mises en œuvre par la direction.

Par ailleurs, au sein de l'établissement, le Cadre noir est une entité spécifique rattachée aux univers du sport, mais aussi de la culture, du spectacle, de l'éducation... Le schéma d'organisation de l'établissement doit être repensé pour prendre en compte sa spécificité et lui donner une large autonomie de gestion. Cette structure de moins de 200 personnes localisées sur un seul site, dédiée à des missions pratiquement sans interférence avec les autres activités de l'établissement, doit être gérée par un responsable unique, d'une compétence indiscutable, à qui sont fixés des objectifs lisibles. Cette clarification permettra à la fois d'accélérer les recettes et d'améliorer les services rendus au secteur : définition précise du contenu et du calendrier de mise en place du diplôme supérieur du Cadre noir demandé depuis des années par les professionnels, fluidification des relations en matière de sports avec la FFE, accélération des recettes de valorisation de la marque, etc. Concomitamment, une réflexion doit être menée sur la structure juridique du Cadre noir et sur l'opportunité de créer une structure juridique ad hoc si le statut d'établissement public administratif n'était pas adapté au développement des recettes. Divers exemples sont fonctionnels dans d'autres établissements publics.

La valorisation de notre patrimoine immobilier : dès fin 2013, il avait été demandé d'étudier ce désengagement suivant le schéma rappelé plus haut. Afin d'accélérer la prise de décision, j'ai pris l'initiative de convoquer un conseil d'administration consacré à ce seul sujet le 15 octobre 2015. Les ministères de tutelle nous ont demandé de soumettre à ce conseil un schéma différent de celui proposé et de céder notre patrimoine immobilier à une société unique, détenue par l'État, la SOVAFIM. Le conseil a mandaté la direction pour établir un projet de convention en ce sens. La cession de l'immobilier dans ce cadre est un sujet sensible qui est et sera suivi avec une vigilance toute particulière. Si les contraintes économiques le permettent, il sera souhaitable de faire émerger des projets qui conservent la vocation équestre de nos sites.

La valorisation de nos actifs immatériels : outre son immobilier et ses matériels, l'établissement est dépositaire des savoir-faire et des marques haras nationaux et Cadre noir. En particulier, la marque Cadre noir est encore très forte et connue mondialement. Elle est associée à l'équitation de tradition française inscrite au patrimoine immatériel de l'UNESCO. Elle peut et doit concourir à la création de valeur et à la génération de recettes permettant de réduire l'engagement financier de l'État. Pour atteindre cet objectif, il est nécessaire de concentrer nos

moyens de communication sur nos seules marques et d'éviter la dispersion de notre communication vers d'autres sigles existants ou créés, qui n'ont pas vocation à être connus du grand public. Cette dispersion est non seulement onéreuse mais introduit de la confusion et affaiblit nos marques existantes.

La Cour formule des critiques sur la gestion interne de l'établissement. Je me suis attaché avec le conseil d'administration à mettre en place des comités facilitant le dialogue avec la direction opérationnelle de l'établissement et à définir des règles et procédures de déontologie. Toutefois, le conseil a très peu de visibilité sur d'éventuels dysfonctionnements de la gestion interne et n'a pas de moyens de contrôle, y compris sur les marchés. Le directeur général qui dispose par décret d'une très large autonomie de gestion répondra aux remarques de la Cour.

En conclusion de son audit, la Cour recommande un éclatement de l'établissement en rattachant d'une part les activités résiduelles ou régaliennes issues des haras nationaux aux services ad hoc du ministère en charge de l'agriculture et, d'autre part, le Cadre noir au ministère en charge des sports. Cette recommandation relève d'une logique certaine et reconnaît en particulier la spécificité du Cadre noir. Toutefois, sa mise en œuvre devrait être validée par un chiffrage préalable précis. Elle afficherait alors un nouveau changement de cap dans la politique conduite par l'État concernant les haras nationaux, changement difficile à accepter pour les équipes qui ont déjà vu se succéder de multiples réorientations successives en peu d'années, avec le risque d'une forte perte de confiance de leur part. Elle priverait l'État de la possibilité de se servir de l'établissement pour définir une vraie politique du cheval dans ce secteur extrêmement diversifié qui touche à de nombreux univers, fonctionne en réseau davantage qu'en filière agricole linéaire et dans lequel la France a des atouts forts : un élevage dont la qualité est reconnue, une progression réelle des résultats en compétition, un modèle économique envié de clubs hippiques qui permet d'offrir au plus grand nombre une équitation de qualité et un projet sportif et pédagogique, une école supérieure historique reconnue internationalement, une activité qui fait un appel très limité aux fonds publics et bien inférieur à celui d'autres sports, eu égard au nombre de pratiquants de tous niveaux.

À ma connaissance, il n'est pas d'exemple où la même direction a réussi à mener avec succès simultanément la restructuration d'une entité, le développement d'une seconde et la fusion des deux alors même que les synergies opérationnelles sont pratiquement inexistantes. L'efficacité

recherchée pourrait être obtenue tout en inscrivant les orientations de l'État dans la continuité par deux décisions à prendre rapidement :

- *focaliser l'action de la direction sur la réorganisation de la partie issue des haras nationaux en fixant des objectifs sociaux et économiques simples et clairs : identifier, définir et installer les équipes nécessaires à la gestion des missions pérennes dans leur configuration « en vitesse de croisière », planifier et organiser le redéploiement des collaborateurs ne s'inscrivant pas dans ces missions vers d'autres fonctions ou d'autres entités, gérer la sortie du parc immobilier excédentaire dans les meilleures conditions ;*
- *mettre en place une nouvelle gouvernance efficace pour le Cadre noir, s'appuyant sur un comité ad hoc (ou un conseil d'administration en cas de création d'une structure juridique) incluant notamment des personnalités issues du monde de la culture, du spectacle, d'entreprises privées qui savent valoriser un portefeuille de marques, qui encadrerait un responsable unique auquel seraient fixés des objectifs de développement : réduire le recours aux financements publics en augmentant les recettes, tout en améliorant l'efficacité des relations avec les acteurs du monde sportif et éducatif, dont la Fédération française d'équitation, et le rayonnement international.*

La mise en œuvre de ces actions selon un séquençage précis, objet d'un suivi régulier par le conseil d'administration, doit permettre de diviser rapidement par trois le budget que l'État consacre à l'établissement tout en améliorant la prise en charge des missions de service public ainsi que l'aide apportée aux acteurs du secteur.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'INSTITUT FRANÇAIS DU CHEVAL ET DE L'ÉQUITATION

En premier lieu, le rapport affiche un parti pris étrange concernant la réforme des haras nationaux.

En effet, il suggère que l'abandon de l'étalonnage public n'est pas effectif. Ce qui est inexact. L'État, ou son opérateur, n'est plus maître d'ouvrages d'étalonnage. C'est à dire qu'il ne propose plus de prestations de reproduction à une clientèle d'éleveurs. Il possède certes encore quelques étalons qu'il loue à des entreprises privées. Mais ceci n'en fait

pas un étalonnier, mais un simple propriétaire, valorisant son patrimoine génétique.

La procédure de location a conduit à ce que l'IFCE ne soit pas intéressé au retour de la performance génétique, en privilégiant une location simple à prix fixe. Cette opération permet à l'établissement de dégager un revenu de plus 500 000 euros par an, pour les trois années à venir au moins (durée des contrats en cours) ; ce qui est de bonne gestion.

Sur ce sujet, le rapport ne mentionne pas que l'arrêt de l'étalonnage s'est fait en transférant l'activité et non en l'abandonnant. Cette dernière option aurait eu un effet négatif sur l'offre de l'étalonnage dans le territoire, alors que l'option prise a permis de maintenir plus de 40 centres techniques privés sur 80 centres en activité au début de la réforme. Ce maintien est une richesse pour les territoires concernés.

Sur le Cadre noir, la Cour regrette, notamment, le faible nombre de représentations hors de Saumur. Or le nombre limité de tournées du Cadre noir, largement dû à une situation économique difficile et d'un coût technique de production de spectacle élevé, n'empêche pas le rayonnement du Cadre noir. Les études de clientèles montrent une fréquentation d'étrangers non négligeable en été (30 % de la clientèle). De même, le public français de toutes régions vient voir le Cadre noir à Saumur. L'affirmation que des sorties amélioreraient la situation financière n'est vraie que si la marge dégagée est suffisante, ce qui n'est pas toujours le cas. En effet, l'équilibre n'est trouvé que si plus de 14 000 spectateurs sont présents à un prix moyen de billet assez élevé (50 euros / place en moyenne). Ces conditions ne sont pas possibles dans toutes les villes de France, plutôt équipées de Zéniths que d'Arénas. La densification du programme sur Saumur, où les coûts de production sont maîtrisés, malgré une jauge modeste, a permis l'augmentation continue de la marge générée par le Cadre noir, dans sa dimension événementielle, montrant les efforts de l'établissement pour le développement et la rationalisation de l'activité, qui reste une activité annexe d'un corps d'enseignants.

Pour le sport de haut niveau, le rapport passe totalement sous silence les résultats sportifs obtenus, et donc les effets les plus visibles de la politique mise en place. Il est nécessaire de les rappeler :

- en 2013, les membres du pôle France jeunes de Concours complet constituent l'ossature de l'équipe de France qui devient championne d'Europe. Un autre de ses membres concourant individuellement devient vice-champion d'Europe;*

- en 2013, José Letartre obtient deux médailles de bronze aux championnats d'Europe de para dressage (grade III) sur le cheval " Warina*ENE-HN ", propriété de l'IFCE ;
- en 2014, Nicolas Andréani devient vice-champion du monde de voltige sur le cheval " Just a kiss*ENE-HN ", propriété de l'IFCE ;
- en 2014, Renaud Vinck, agent de l'IFCE en poste au Pin, devient vice-champion du monde d'attelage à un, sur le cheval « Don Camillo*ENE-HN », propriété de l'IFCE ;
- en 2015, le lieutenant-colonel Thibault Vallette, agent de l'IFCE, écuyer du Cadre noir, obtient une médaille de bronze individuelle aux championnats d'Europe de Concours complet ainsi qu'une médaille de bronze par équipe, sur le cheval « Quing du briot*ENE-HN », propriété de l'IFCE. Par son classement, il fut la pièce maîtresse de la qualification de l'équipe de France pour les jeux olympiques de 2016 ;
- en 2015, José Letartre participe aux championnats d'Europe de para dressage sur le cheval " Ronan Keating ", propriété de l'IFCE. Il poursuit sa quête d'une qualification aux jeux paralympiques sur le cheval « Swing », lui aussi propriété de l'établissement ;
- en 2015, Marion Mouthino, membre du pôle France de voltige, obtient une médaille de bronze aux championnats du monde juniors.

Ces résultats montrent que la dimension du sport de haut niveau est bien présente dans la démarche d'accompagnement de la compétition.

Sur la formation, il me semble nécessaire de rappeler que le projet de l'institut s'inscrit prioritairement dans des logiques d'excellence des formations proposées et d'innovations pédagogiques. Ainsi deux nouvelles formations portant à la fois sur l'équitation de tradition française et la méthodologie sportive ont été mises en place sous habilitation de l'INSEP. Des colloques de haut niveau (journées sport) sont aussi organisés, deux fois par an.

On rappellera aussi que la formation initiale est organisée sur un mode biquelifiant avec l'université d'Angers, pour obtenir une licence de gestion. Les stagiaires se voient aussi proposer des formations en langue anglaise ainsi que le brevet professionnel de responsable d'établissement hippique (BPREH). Ceci accroît considérablement leur employabilité.

L'IFCE est le seul opérateur de formations d'élevage et d'équitation, en France, proposant une telle diversité de dispositifs à ce niveau de prestation. Cette démarche a justifié, dans le COP 2014-2017,

la création de l'école supérieure du cheval et de l'équitation. L'innovation et la recherche pédagogique, au service de la performance sportive et de l'élevage, sont un des axes majeurs de l'institut.

Enfin, sur le SIRE, le rapport demande à l'IFCE d'être performant économiquement. Ce qui est un souci constant, et les stud-books français y veillent, au sein du comité des usagers du SIRE. La modernisation en cours du système d'information (dénommée SIRE 3) emporte deux dimensions : la mise à niveau technologique d'outils obsolètes, et le développement de nouveaux services à l'utilisateur (personnalisation des espaces, mobilité, outils de valorisation de la caractérisation pour les races...) et d'adaptations aux évolutions réglementaires particulièrement nombreuses ces dernières années. Le fait que SIRE soit une base unique a montré l'efficacité de l'organisation française aux autorités européennes, lors des crises récentes. Ainsi, le nouveau règlement d'identification impose-t-il une base centrale dans chaque État membre pour l'identification, confortant les choix stratégiques de notre pays.

Pour l'immobilier, il est porté à la connaissance de la Cour que le conseil d'administration a confié, dans sa séance du 15 octobre 2015, au directeur général, un mandat pour engager une concertation sur le transfert à la SOVAFIM d'une grande partie des biens en propriété (neuf sites de haras nationaux). En comptant la vente de Blois et d'Annecy, ce seront la quasi-totalité des sites de haras nationaux propriétés de l'IFCE qui auront changé de gestionnaire ; seuls les haras nationaux de Pompadour et d'Uzès restent à l'actif de l'IFCE.

Par ailleurs, les critiques sur la gestion de l'établissement appellent quelques rectifications.

Tout d'abord, il est faux de dire que des marchés informatiques sont de simples marchés de main d'œuvre. Les marchés cités par la Cour sont des contrats de prestation de services informatiques passés sous forme de marchés à bons de commande (article 77 du code des marchés publics) et tarifés sur la base d'un prix de journée.

Néanmoins et contrairement à des contrats portant sur la réalisation complète d'un produit logiciel dans un délai donné et qui seraient alors assortis d'une obligation de résultats, ces marchés ne relèvent que du régime de l'obligation de moyens. Il s'agit en effet de s'assurer de la fourniture de compétences techniques spécifiques et pointues ('Forms', PHP, Exalead, Jboss, etc.), en principe non disponibles au sein des équipes de la direction informatique, pour répondre à des besoins ponctuels strictement dépendants des phases de mise en œuvre des projets informatiques de l'IFCE.

Bien que l'intitulé de certains de ces marchés (« renforcement du service étude »...) soit effectivement clairement erroné, les conditions d'assimilation de ceux-ci à du prêt de main d'œuvre ne sont pas réunies ; en effet :

- *la qualification de « prêt de main d'œuvre » ne peut être retenue que si l'opération a pour but exclusif le prêt de personnel. Or, l'objet de ces marchés est l'acquisition temporaire de compétences dans des domaines peu ou pas maîtrisés par les personnels de la direction informatique. On n'est donc pas dans le 'domaine de compétence' des équipes mais justement dans des champs d'expertise non maîtrisés par celles-ci ;*
- *il ne s'agit pas de combler les besoins en main d'œuvre d'une direction informatique fonctionnant simplement en routine mais de l'intégration de modules particuliers au sein du développement de projets complexes. Nous ne sommes donc en aucun cas dans le cadre de « l'activité normale et permanente » de la DSI ;*
- *enfin et même si les formulations du type 'les intervenants seront rattachés au service études' prêtent franchement à confusion, il n'y a jamais de transfert à l'IFCE du lien de subordination existant entre ces intervenants et les SSII qui les emploient, les forment, les évaluent et les remplacent le cas échéant, ce qui anéantit le caractère exclusif qui aurait existé si l'on s'était situé dans un cas d'intermédiation pure, où aucune valeur ajoutée n'est créée par le « prêteur ».*

Il faut cependant admettre que, dans le cadre de projets aussi lourds, et complexes que SIRE 3, l'emploi d'appellations malheureuses et de formulations parfois maladroites, le risque de confusion était réel.

En 2015, le nouveau marché informatique « assistance à maîtrise d'œuvre et d'ouvrage : prestation d'expertises, de développements informatiques et d'assistance » lié à ces prestations a d'ores et déjà été revu intégralement afin de reformuler la rédaction en terme d'objet, de planning et de dénomination.

Ensuite, les critiques sur les achats ne prennent pas en compte certains éléments.

La Cour reproche à l'établissement d'introduire, dans ses appels d'offres, des critères du type "respect (optimal) des conditions imposées par le cahier des charges", estimant que cette demande serait contradictoire avec le caractère obligatoire des dites conditions et devrait logiquement mener au rejet de la candidature, selon une logique

0 / 1. Or, dans le cas des marchés à procédures adaptées (MAPA), la variante est de droit.

Dans ces cas, attribuer une note au « respect optimal » des indications du cahier des charges revient donc à tenir compte de la possibilité laissée aux candidats d'y déroger sous la forme de variante(s), ce qui a tout de même pour avantage de permettre de retenir l'offre la plus adaptée aux besoins de la personne publique, ceci dans des domaines souvent techniques où l'éventail des solutions possibles n'est pas forcément connu de l'acheteur. Il n'y a donc là rien d'anormal en soi, et il n'est pas exact de dire que cette approche ne conduit pas à une sélection objective des prestataires.

Il est cependant vrai que le terme "imposé " est de trop puisque effectivement contradictoire avec la possibilité d'examiner une offre alternative ; une formule du type " respect optimal des éléments du cahier de charges " devrait dès lors suffire.

Quant à l'audit interne, comme cela a déjà été indiqué aux auditeurs, il est rattaché à la direction générale depuis 2012. Le président de ce comité rend compte directement au directeur général qui lui fixe ses objectifs annuellement. L'audit interne a ainsi évalué, entre autres questions, deux sujets majeurs : les modalités de transfert des centres techniques de reproduction et les relations avec les collectivités au sein de chaque haras national. Le premier travail a permis de stabiliser une procédure de vente des matériels de reproduction, et le deuxième a permis de mettre en place la nouvelle politique immobilière de l'établissement. Les recommandations font l'objet d'un suivi annuel avec le directeur général. Une charte d'audit au sein de l'IFCE va être finalisée d'ici la fin de l'année 2015.

De même, la comptabilité analytique est en place dans l'établissement, y compris sur le périmètre de l'ex ENE. Le fait que l'approche analytique ait pu évoluer pour prendre en compte des évolutions de demandes de la part des administrations de tutelle (notamment la notion de sport de haut niveau) ou du conseil d'administration ne doit pas conduire à en sous-estimer la pertinence. Son interprétation est délicate dans le cadre d'une évolution profonde de l'établissement, mais elle est complète et couvre bien les missions de l'établissement. Il faut rappeler que les documents budgétaires font aussi l'objet d'une présentation par programme, anticipant ce qui va être mis en place dans le cadre de la GBCP.

Il faut en revanche noter que la trajectoire en effectif de l'IFCE est bien conforme aux décisions imposées : deux fois le nombre de départs à la retraite, ce qui est considérable.

En conclusion, le titre du rapport indique clairement les orientations de la Cour : une réforme mal conduite, une extinction à programmer. Le premier commentaire n'est pas juste, car la réforme se conduit à rythme soutenu et avec réussite : succès de la mission de France-Haras, immobilier en profonde évolution, COP 2014-2017 donnant des orientations claires sur la structuration future de l'institut. Tout ceci en moins de cinq ans.

D'ailleurs à l'analyse, le rapport ne met pas en cause la conduite de la réforme, mais son opportunité. La conclusion le confirme puisqu'elle vise à rendre à chaque ministère de tutelle ses apports initiaux.

C'est une option politique qu'il n'appartient pas au directeur général de commenter. Il ne peut que constater que les effets induits, en termes financiers et humains, d'une telle option ne font l'objet d'aucune analyse dans le rapport, et ses impacts nullement évalués. Il se doit d'alerter sur la tension qu'une telle option engendrerait pour le personnel d'un établissement soumis à des réformes successives.

**RÉPONSE DE LA DIRECTRICE GÉNÉRALE
DU GIP FRANCE HARAS**

Concernant les flux financiers entre le GIP et l'IFCE, ils sont détaillés dans les tableaux suivants :

Prestations reversées par le GIP à l'IFCE

	2011	2012	2013	2014
prestations techniques	4 502 971	2 605 467	1 077 346	27 839
identification trait	137 225	96 000	compris ci-dessus	Néant
prestations support	151 410	157 044	67 798	30 617
Personnel	832 699	821 927	669 846	356 159
pensions sang, poneys et	1 025 700	370 695	151 632	9 592
pension trait	446 720	156 160	110 240	97 141
reversement génétique		1 045 850	446 364	Néant
à déduire remboursement pensions monte 2011		-484 801		
divers (carnets de saillie, abonnement web, marchés)		24 810	39 248	7 964
TOTAL	7 096 725	4 793 152	2 562 610	529 312

Subventions versées par l'IFCE à FH

SUBVENTION IFCE	2011	2012	2013	2014
POLITIQUE TRAIT	137 225	252 160	110 240	97 141
REMBOURSEMENT PART PERSONNEL		447 852	328 486	179 598
TOTAL	137 225	700 012	438 726	276 739

Concernant l'échec de l'organisation d'une filière de gestion collective de la génétique équine, il est incontestable que l'organisation collective nationale pérenne imaginée par une partie des professionnels et la direction de France-Haras n'a pas abouti pour les raisons clairement expliquées dans votre rapport.

En revanche, la gestion partenariale entre État et structures professionnelles a été réellement mise en place pendant la phase de transfert.

Cette structuration transitoire a rempli l'un des objectifs fixé au GIP en « favorisant la mise en place de structures territoriales adaptées selon les formes juridiques pertinentes permettant le transfert mutualisé public/privé ou la prise en charge par le secteur privé en fonction des besoins identifiés » (article 2 de la convention constitutive).

Les structures ainsi créées pour reprendre l'étalement de sang sont principalement privées, collectives ou individuelles, et fonctionnent pour la quasi-totalité sans aucun financement public. Au démarrage, la plupart d'entre elles ont eu recours à des ressources humaines spécialisées de l'IFCE, contribuant à la transition sociale et économique de l'étalement public.

Pour le secteur Trait, non viable économiquement, l'association pré-figuratrice du GIP breton créée sous l'impulsion de la région Bretagne, a effectivement racheté le parc d'étalons publics propriétés de France-Haras début 2015 (105 étalons).

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE L'ASSOCIATION DE PRÉFIGURATION DU GIP CHEVAL BRETON

Au regard de l'insertion relative à l'IFCE destinée à figurer dans le rapport public annuel 2016 de la Cour des comptes, je vous transmets un certain nombre d'observations pour étayer mon désaccord sur certaines de vos recommandations. Au titre de ma responsabilité de président de l'association de préfiguration du GIP Cheval breton, je choisis délibérément de n'apporter aucun jugement sur les constats et recommandations extérieurs au champ de ma responsabilité.

L'évolution des Haras nationaux

Si une réforme des Haras nationaux pouvait s'envisager au début des années 2000, encore fallait-il qu'elle soit annoncée clairement, basée sur des objectifs négociés et donc justifiée et justifiable. Or, tel n'a pas été le cas, en particulier pour le sort fait aux activités d'étalement. Certes, le Conseil de la concurrence a été saisi par des étalonniers privés mais il est rarement précisé que ces éleveurs faisaient commerce avec des races de chevaux pur-sang. Jamais, les étalonniers et les éleveurs de

racés de chevaux de trait n'ont participé à cette saisine, tout simplement parce qu'il n'y a pas de modèle économique pour ces races. Ces éleveurs avaient besoin du maintien d'un étalonnage public mis en œuvre par les Haras nationaux. D'ailleurs le contrat d'objectifs 2004-2008 des Haras nationaux l'évoquait de fait, de même que les deux Inspecteurs généraux en 2008 chargés d'un rapport pour les ministères chargés de l'agriculture et des sports.

Force est de constater que les objectifs de maintien de la place des Haras nationaux dans l'étalonnage public ont assez vite disparu malgré des engagements de principe pris au moins pour certaines races.

D'ailleurs, le choix du ministre chargé de l'agriculture le 20 août 2014, de soutenir la demande d'éleveurs qui s'opposaient à la vente par France-Haras de 44 étalons de valeur, démontre s'il le fallait, que la saisine du conseil de la concurrence n'était réalisée que par une fraction d'entre eux. Il apporte aussi la preuve que l'élevage équin dans sa diversité, a besoin de la puissance publique, soit pour une forme de soutien, soit pour une forme de régulation.

L'importance du Cheval breton en Bretagne et en France

Le Cheval breton tout comme les autres races de chevaux de trait, a une place importante dans la filière équine de production. N'est-il pas une des races de trait avec les effectifs les plus importants ? Il est bien entendu, très présent en Bretagne mais la moitié de ses effectifs se situent hors berceau. Les régions Aquitaine, Auvergne, Limousin, Midi-Pyrénées et Pays de la Loire sont les plus concernées.

Depuis trois à quatre ans, se développent de nouveaux usages en lien avec le développement durable – cheval de traction, cheval « territorial » – sans compter le cheval utilisé pour les activités touristiques ou le cheval accompagnant des thérapies. Or, ces nouveaux usages supposent qu'un travail de sélection soit conduit afin d'adapter le Cheval breton à ces nouveaux usages.

L'initiative de la région Bretagne

Dès 2006, les collectivités territoriales bretonnes, sous l'impulsion de la région, se sont inquiétées de l'avenir des deux Haras nationaux présents sur leur territoire. Après des entrevues avec le directeur général de l'époque, elles ont décidé de créer sur chaque site, un syndicat mixte (SM) associant région, département, communauté de communes et communes. Il s'agissait d'une première étape qui traduisait une prise de conscience de ces collectivités territoriales et locales. En se fédérant dans des SM, elles pensaient pouvoir conserver en Bretagne, deux lieux de

monte publique dédiés au cheval breton et ainsi apporter leur soutien aux éleveurs et à la race.

En 2010, le président du conseil régional de Bretagne annonçait son intention de soumettre à l'assemblée régionale, un « Plan Cheval ». Voté en octobre 2011 après une large concertation des acteurs du monde équin, ce plan faisait « du maintien d'une monte à caractère public » pour le cheval breton, l'un des 5 objectifs de ce plan. Aussi, à partir de 2012, la région Bretagne a conduit une réflexion pour mettre en place le cas échéant, une structure qui prendrait la suite de l'IFCE en matière d'étalonnage. Ont été associés à ces travaux toutes les régions mentionnées supra, le syndicat des éleveurs de cheval breton (SECB) qui est aussi le stud-book, le conseil des équidés de Bretagne (CEB) et bien entendu l'IFCE. Il n'était pas concevable que l'opérateur historique soit absent de la nouvelle structure si elle était effectivement créée.

Le 20 décembre 2014, l'association de préfiguration du GIP Cheval breton était créée lors d'une assemblée générale constitutive tenue à Lamballe (22). Elle a son siège au Haras national de Lamballe. Le 22 octobre 2015, s'est tenu un bureau de cette association pour finaliser le dossier de création du GIP puisque 5 structures ont désormais délibéré de manière identique en faveur de leur adhésion à la constitution du GIP Cheval breton. Il s'agit, des régions Bretagne et Pays de la Loire, de l'IFCE, du SECB et du CEB.

Les attentes du GIP Cheval breton

La région Bretagne participe respectivement depuis 2006 et 2007 au financement des SM de Lamballe et Hennebont. Lors de la création de l'association de préfiguration du GIP Cheval breton, la région Bretagne a permis l'achat de 113 étalons à France-Haras et de 6 jeunes étalons en septembre à l'occasion du concours national du cheval breton. Dans le GIP, les deux régions vont apporter une part significative des crédits de fonctionnement et d'investissement. Même si nous espérons l'adhésion ultérieure d'autres régions, force est de constater qu'elles ne sont pas au rendez-vous pour le moment.

Pour autant, le GIP ne pourra exister sans la participation de l'IFCE. C'est une évidence que de mettre en exergue la qualité de son savoir-faire dans l'étalonnage. Le GIP ne peut en quelques années acquérir de telles compétences. C'est aussi une aide financière de la puissance publique nationale telle qu'elle était envisagée tant dans le contrat d'objectifs 2004-2008 des Haras nationaux que dans le rapport des deux inspecteurs généraux.

Il en va de la réussite de l'étalonnage à caractère public que porte ce GIP et donc de la satisfaction des éleveurs de Cheval breton dont bon nombre sont prêts à arrêter l'insémination de leur jument s'il n'y a pas un bon service d'étalonnage et à prix modéré compte tenu de l'absence de modèle économique et ceci malgré de nouveaux intérêts portés à cette race.

Conclusion

Je souhaite exprimer mon total désaccord avec les conclusions du rapport de la Cour des comptes lorsqu'il recommande de supprimer l'IFCE. Sans vouloir me prononcer sur certaines activités citées, la participation de l'IFCE sous une forme ou sous une autre, à l'étalonnage mais aussi à la gestion de la base de données SIRE me paraît indispensable aux races de chevaux de trait.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA FÉDÉRATION FRANÇAISE D'ÉQUITATION (FFE)

Je souhaite par la présente vous apporter l'éclairage pragmatique et sincère de la Fédération française d'équitation sur ce dossier.

Au préalable, je souhaite rappeler que cette contribution s'inscrit dans le cadre de la politique générale de la FFE dont les principes fondateurs sont les suivants :

- *La fédération est délégataire d'une mission de service public du ministère des sports. Elle est composée de 9 000 groupements sportifs adhérents. Véritables petites entreprises associatives ou commerciales, ceux-ci regroupent 700 000 licenciés et dénombrent plus de 1,5 millions de pratiquants. Ces entreprises équestres constituent le moteur de l'équitation en France. Elles portent le développement des pratiques et encouragent leur diversification.*
- *La fédération, outre ses missions déléguées, accompagne ces entreprises dans leurs actions et organise la mutualisation des bonnes pratiques en valorisant les multiples dimensions du cheval : éducation, santé, intégration sociale, sport, formation professionnelle et développement durable.*
- *La fédération a mené une politique de démocratisation des activités équestres, inscrite dans la durée. Elle a consolidé, autour de ses*

adhérents, un modèle de développement de l'équitation unique au monde et envié par de nombreux pays.

Avec 40 ans de recul, la FFE observe les réflexions conduites par l'IFCE au travers du prisme de ses propres responsabilités en matière de développement et de sport de haut niveau, ainsi que leur articulation avec les entreprises équestres.

Si les orientations prises en 2009 pour conduire à la fusion des deux établissements publics en charge du cheval et de l'équitation (haras nationaux et École nationale d'équitation) donnant naissance à l'Institut français du cheval et de l'équitation en 2010 relève du bon sens et de l'intérêt général d'avoir un seul organisme public dédié au cheval, il convient de s'interroger sur ses missions et sur son organisation.

Dans le cadre des travaux préparatoires à la rédaction du contrat d'objectif et de performance de l'IFCE initiés en 2013 par le ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, M. Stéphane Le Foll, la Fédération française d'équitation a rédigé plusieurs propositions et orientations.

De ce point de vue, les neuf pistes de travail évoquées lors de cette consultation s'apparentent davantage à une recherche de niches d'existence, plutôt qu'à la construction d'un pôle technique capable de fournir un véritable « service public du cheval ».

Ce service public du cheval doit comprendre les missions que ni le secteur privé, ni la FFE, ni aucun organisme fédératif ne peuvent assumer.

À titre d'exemple, la recherche et le patrimoine sont des domaines stratégiques de long terme, qui ne peuvent être pris en compte autrement que par une structure à caractère public.

Le patrimoine de l'IFCE, non évoqué lors de la consultation, est constitué des sites, du matériel génétique, de la tradition équestre, des connaissances et savoir-faire des agents, de l'ensemble des données constituées, des bibliothèques et des capacités de recherche scientifique.

Le principe d'un service public écarte toute activité inscrite dans le domaine concurrentiel. L'affaiblissement de ce principe produit des désordres sur le terrain qui vont à l'encontre de l'efficacité globale de la filière et discréditent l'IFCE.

Après bientôt six années d'existence de l'IFCE, un recentrage de la structure sur des missions clairement établies et tenant compte de ce

qui précède, semble indispensable pour la survie d'un service public du cheval en France, si telle est la volonté.

S'agissant des activités régaliennes assumées pour le compte de l'État, notamment les activités d'identification et de surveillance sanitaire, il est nécessaire pour les acteurs de la filière de conserver une structure publique spécifiquement dédiée au cheval qui agisse en pleine connaissance de l'environnement équin et de ses particularités. Une telle perte serait un recul considérable pour notre pays dont le système d'identification des équidés, SIRE, nous est envié du monde entier.

Pour ce qui est de l'organisation de l'établissement, plusieurs facteurs rendent difficile une réforme en profondeur de la structure : la multiplicité des statuts et des administrations d'origine des fonctionnaires affectés à l'IFCE, ainsi que les nombreuses strates d'encadrement, l'ensemble étant placé sous une double tutelle ministérielle.

Enfin, dans un contexte économique difficile pour l'ensemble des activités liées au cheval, la fédération appelle de ses vœux la mise en place d'une véritable politique du cheval en France à long terme envisageant l'avenir des financements publics de ces activités et des structures qui y sont dédiées.
