

Les aides nationales payées par l'OFIVAL et l'ONILAIT

Le contrôle des aides nationales à l'élevage payées par l'Office national interprofessionnel du lait et des produits laitiers (ONILAIT) et l'Office national interprofessionnel des viandes, de l'élevage et de l'aviculture (OFIVAL) a conduit la Cour, dans son rapport public de l'année 2006, à critiquer la complexité foisonnante de ces aides, l'insuffisante évaluation de leur efficacité, la fragilité de leur fondement juridique, ainsi que le manque de rigueur de leurs procédures d'instruction et de paiement. La Cour prenait par ailleurs acte de l'engagement du ministre de l'agriculture et de la pêche de réformer la maîtrise d'œuvre des aides attribuées dans le cadre des contrats de projet. Ces recommandations ont été mises en œuvre dans un contexte caractérisé par la multiplicité des crises sanitaires et par de fortes évolutions institutionnelles : l'Office de l'élevage (ONIEP) s'est en effet substitué en 2006 à l'ONILAIT et à l'OFIVAL, puis vient de disparaître en 2009 avec la création de l'établissement public France Agrimer, tandis qu'entre temps l'administration centrale a elle-même été restructurée.

Si l'action de réforme a en priorité concerné la réorganisation des structures administratives, les mesures prises par l'État et les établissements publics sur plusieurs sujets importants correspondent aux recommandations de la Cour.

La Cour relevait la multiplicité des aides nationales à l'élevage (environ 300 M€ par an) et recommandait une évaluation de leur efficacité, une mise en cohérence des dispositifs d'aide et, à plus court terme, un recensement des montants perçus par bénéficiaire.

Elle a obtenu partiellement satisfaction.

La Cour recensait une cinquantaine de dispositifs permanents auxquels s'ajoutaient des aides d'urgence temporaires. Dans sa réponse, le ministre de l'agriculture et de la pêche avait admis le bien-fondé d'une simplification tout en soulignant la nécessité de prendre en compte la diversité des situations : c'est cette orientation qui est mise en œuvre. Le nombre des aides a diminué ; il est d'une quarantaine dont environ un tiers correspond à des dispositifs de crise liés à des urgences sanitaires ou des difficultés économiques. Si ce nombre est encore important, il s'inscrit dans une évolution positive vers une plus grande cohérence.

Pendant, les aides nationales à l'élevage figurent à nouveau dans les contrats de projet Etat-régions (CPER) alors que cette inclusion paraît présenter un risque de dispersion, de manque de cohérence ainsi qu'une difficulté supplémentaire pour le contrôle et le recensement des aides.

Des efforts de recentrage et de simplification des dispositifs nationaux ont été réalisés par France Agrimer. Ainsi, les aides versées à l'amont, hors aides de crise, répondent désormais principalement à seulement trois objectifs communs. Ces actions sont engagées sur des lignes de crédit qui, en dehors des CPER, restent identifiés par espèce. Plusieurs dispositifs d'aides ont par ailleurs été restructurés. Selon France Agrimer, l'organisation du nouvel établissement conduit à un regroupement de la gestion dans des unités limitées en nombre, ce qui devrait participer à la prévention du risque de financement d'actions trop dispersées et trop proches les unes des autres.

Si un projet de convention entre l'ONIEP et l'Etat avait été élaboré en 2007 et comportait un volet sur l'évaluation des dispositifs d'aide, avec des indicateurs, cette convention n'a pas été signée en raison des réorganisations fonctionnelles qui sont intervenues. L'efficacité socio-économique reste donc en pratique évaluée, non par dispositif, mais au travers des analyses technico-économiques réalisées au sein de l'office qui mettent en évidence les grandes tendances de chaque filière. France Agrimer a cependant mis en place une unité chargée de la quantification de l'impact socio-économique de mesures payées par ses services : cette nouvelle

approche, plus fine, est de nature à se rapprocher de la préconisation de la Cour qui portait sur une évaluation par aide.

France Agrimer envisage enfin la mise en place d'un dispositif de suivi en temps réel du respect des plafonds réglementaires « de minimis »³⁹ pour les aides mises en œuvre par l'établissement. Un tel projet est certes de nature à assurer la régularité du paiement d'aides dans le cadre de ce régime mais la recommandation de la Cour portait sur un recensement de la totalité des aides perçues par chaque bénéficiaire, tous financements publics confondus.

La Cour critiquait le recours à des « maîtres d'œuvre régionaux »⁴⁰ pour instruire et distribuer les aides nationales à l'élevage. Elle recommandait que l'office cesse de recourir à ces intermédiaires dont elle ne voyait pas la raison d'être.

La Cour a obtenu satisfaction.

Ces maîtres d'œuvre n'interviennent plus désormais dans la gestion et le paiement des aides nationales à l'élevage comme le ministre de l'agriculture et de la pêche et le directeur de l'ONIEP l'avaient annoncé dans leur réponse à la Cour. Certains de ces organismes ont d'ailleurs été dissous. Pour les contrats de projet 2007-2013, c'est donc France Agrimer qui effectue le paiement directement aux bénéficiaires.

La Cour relevait la complexité du partage des tâches entre les services de l'Etat et les offices ; elle recommandait en conséquence un encadrement réglementaire afin de resserrer les dispositifs et de renforcer les contrôles ainsi que la mise en œuvre systématique d'audits des procédures.

39) Aides qui, au sens communautaire, sont dispensées de la procédure de notification, et donc de l'autorisation préalable à leur mise en œuvre, dès lors que, sur une période donnée, elles ne dépassent pas, par bénéficiaire, un plafond fixé par la réglementation communautaire et réunissent les conditions prescrites par cette réglementation.

40) Les maîtres d'œuvre étaient des associations ou des GIE formés principalement par les syndicats d'exploitants agricoles, les interprofessions et les chambres d'agriculture, tous représentant les agriculteurs bénéficiaires des aides.

Pour l'essentiel, la Cour n'a pas obtenu satisfaction.

Si les dispositifs nationaux d'aide sont encadrés par les nouvelles lignes directrices communautaires agricoles pour la période 2007-2013, la recommandation de la Cour, partagée par le ministre chargé de l'économie et des finances, de mettre en place un cadre réglementaire national, en particulier pour les aides de crise, n'a pas été suivie. Il n'a pas davantage été constaté de simplification de l'organisation des responsabilités dans l'instruction et le paiement des aides entre les services de l'Etat et l'office.

L'existence d'insuffisances dans les contrôles et le recouvrement des sommes indûment perçues est cependant implicitement reconnue dans la mesure où a été conclu le 22 janvier 2008 un « protocole de modernisation » entre le directeur de l'office, l'agent comptable et le directeur général de la comptabilité publique. Ce protocole vise à contrôler de façon plus efficiente la dépense et à améliorer le recouvrement d'indus en particulier pour les aides de crise et les contrats de projet. La Cour considère que ce protocole, qui doit faire l'objet d'un suivi, doit être prolongé par un développement du contrôle interne au sein de l'établissement public.

Enfin, comme la Cour l'avait préconisé, des audits ont été réalisés en 2007 sur les machines à classer, les procédures de visa et de liquidation du service public concernant le service public de l'équarrissage, les aides de crise en faveur des élevages victimes de la fièvre catarrhale ovine.

La Cour recommandait un encadrement réglementaire des aides nationales, notamment d'urgence, afin de limiter strictement le recours aux lettres interministérielles qui autorisent l'intervention de mesures souvent irrégulières.

Elle a obtenu partiellement satisfaction.

Si l'encadrement communautaire des aides de crise est désormais plus important, mais pour quelques filières seulement, il n'a toujours pas été mis en place d'encadrement réglementaire national fixant les principes régissant l'octroi des aides d'urgence en cas de crise, les dispositions du code rural autorisant le directeur de France Agrimer à proposer et appliquer des mesures sans consultation préalable du conseil spécialisé et du conseil d'administration ne pouvant en tenir lieu.

La Cour constate certes la persistance du recours à la pratique des lettres interministérielles pour la gestion des aides de crise et des situations d'urgence ou pour la régularisation de situations juridiques incertaines qui nécessitent de déroger à la réglementation. Mais le nombre de ces lettres a sensiblement diminué depuis 2006. Par ailleurs, les aides individuelles attribuées par lettre interministérielles relèvent désormais du régime *de minimis* et la Cour n'a pas connaissance d'aide d'un montant aussi élevé que le cas relevé dans son insertion de 2006.

Enfin, la Cour note l'existence de lettres ministérielles, prises par le seul ministre chargé de l'agriculture et ayant pour objet l'attribution d'aides individuelles ou une modification de la répartition des crédits. Or, si le décret du 8 avril 2002 a prévu qu'en cas d'urgence les ministres peuvent autoriser des virements de crédits ou notifier une dotation complémentaire, il n'a pas réservé cette possibilité au seul ministre de l'agriculture.

La principale critique que la Cour avait formulée - la multiplicité des aides publiques à l'élevage - reste d'actualité malgré quelques mesures de simplification. La Cour se réserve en conséquence de revenir sur ce sujet.

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ALIMENTATION,
DE L'AGRICULTURE DE LA PÊCHE**

Je souhaite apporter à la Cour les précisions suivantes concernant son insertion relative aux « aides nationales payées par l'OFIVAL et L'ONILAIT ».

En premier lieu, je prends acte du fait que la Cour a constaté que les mesures prises par l'Etat et les établissements publics répondent à la plupart de ses recommandations et ce, dans un contexte particulièrement difficile de crises sanitaires multiples et d'évolutions institutionnelles importantes.

En ce qui concerne le suivi du respect des plafonds réglementaires « de minimis » pour les aides payées par les financements publics, il convient de rappeler que le Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche a déjà mis en œuvre les procédures permettant d'évaluer par bénéficiaire le total des aides versées et a engagé les travaux de réalisation d'une application informatique permettant de collecter les montants perçus par chaque bénéficiaire.

**RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS,
DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT**

Sur la multiplicité des aides nationales à l'élevage

Je partage l'avis de la Cour des comptes relatif à la diminution du nombre d'aides nationales et encourage la poursuite des efforts en ce sens. Pour ce qui concerne le projet de mise en place par France AgriMer d'un dispositif de recensement en temps réel du respect des plafonds réglementaires « de minimis » des aides perçues par chaque bénéficiaire, je recommande qu'au-delà de l'élevage, il concerne également toutes les filières dont l'établissement à la charge. Pour une mise en œuvre efficace, je suggère que les services du ministère chargé de l'agriculture et FranceAgriMer se rapprochent de l'Agence de services et de paiement (ASP) pour s'assurer de l'intégration à ce recensement des aides payées par cet établissement.

La recommandation de la Cour portant sur un recensement de la totalité des aides reçues par chaque bénéficiaire, tous financements publics confondus devra, par ailleurs, faire l'objet d'une expertise pour en déterminer le bilan coûts/avantages.

Sur la question de la complexité du partage des tâches entre les services de l'Etat et les offices (FranceAgriMer)

J'adhère sans réserve aux recommandations de la Cour des comptes relatives à la nécessaire simplification du partage des tâches entre l'Etat et FranceAgriMer. Un premier pas en ce sens a été réalisé à l'occasion de la création de FranceAgriMer. Ainsi, pour ce qui concerne les aides à la crise, l'article L.621-3, 6°, du code rural, donne notamment à FranceAgriMer pour mission d'alerter les pouvoirs publics en cas de crise et de concourir à la mise en œuvre de solutions. L'article R.621-27 précise les modalités de prise de décision par le directeur général pour cette mise en œuvre. Pour ce qui concerne l'organisation des responsabilités dans l'instruction et le paiement des aides, le même article R.621-27 dispose désormais que les décisions fixant les règles relatives aux aides nationales d'intervention économique sont prises par le directeur général.

Je souhaite que la création de FranceAgriMer soit l'occasion de réaliser des évaluations plus précises des dispositifs d'aides mis en œuvre afin de concentrer les efforts sur les mesures les plus efficaces.

Par ailleurs, la Cour a bien noté que le nombre de lettres interministérielles a diminué depuis 2006. Je suis effectivement attaché à éviter le recours aux lettres interministérielles pour la mise en place d'aides spécifiques et suis vigilant quant au respect du droit communautaire.

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE FRANCEAGRIMER

L'insertion sur « les aides nationales payées par l'OFIVAL et l'ONILAIT », destinée à figurer dans la partie du prochain rapport public annuel de la Cour des comptes consacrée aux effets de ses interventions, appelle de notre part les observations suivantes.

En premier lieu, l'Etablissement prend acte du fait que la Cour a retracé les améliorations apportées dans la gestion des aides nationales payées par l'OFIVAL et l'ONILAIT, en réponse aux recommandations formulées dans le rapport public 2007.

Ainsi, la création de FranceAgriMer, issu de la fusion de cinq offices agricoles et du service des nouvelles du marché, s'est naturellement traduite par la mutualisation des compétences, la recherche des meilleures pratiques et un objectif d'harmonisation et de rationalisation des procédures. Elle a permis de concrétiser ou d'accélérer les nécessaires actions de recentrage et de simplification des dispositifs, y compris pour les aides à l'élevage maintenues dans les CPER. Ces actions correspondent à la déclinaison, pour ce secteur, des thématiques générales mises en avant dans le cadre de ses contrats. L'enregistrement selon une

typologie détaillée de ces aides (filiales, thématiques, actions) permet un recensement et la réalisation de synthèses.

En deuxième lieu, un point particulier mérite un complément d'information. La Cour souligne en effet dans son projet d'insertion que «si l'encadrement des aides de crise est désormais plus important, mais pour quelques filières seulement, il n'a toujours pas été mis en place d'encadrement réglementaire national fixant les principes régissant l'octroi des aides d'urgence en cas de crise, les dispositions du code rural autorisant le directeur de FranceAgrimer à proposer et appliquer des mesures sans consultation préalable du conseil spécialisé et du conseil d'administration ne pouvant en tenir lieu.

Or les textes législatifs et réglementaires portant création de FranceAgrimer et codifiant le Code rural traitent spécifiquement du principe de l'octroi des aides d'urgence et du cadre réglementaire de leur mise en œuvre, en :

- donnant compétence explicite à FranceAgriMer pour «alerter les pouvoirs publics en cas de crise, faire toute proposition appropriée et concourir à la mise en œuvre des solutions retenues par l'autorité administrative pour y faire face» (art L.621-3 6° du Code rural) ;
- instaurant un cadre pour la mise en œuvre des aides de crise, qui font systématiquement l'objet d'une décision du directeur général conformément à l'article R 621-27 du Code rural, et en prévoyant notamment les conditions dans lesquelles ces décisions, compte tenu de l'urgence, peuvent être le cas échéant prises, avec l'approbation du Ministre chargé de l'agriculture, sans avis du conseil spécialisé ou du Conseil d'administration ; ces instances étant informées au cours de la première réunion qui suit la mise en œuvre de ces mesures.

Par ailleurs, il convient de confirmer que FranceAgriMer mettra en production au début du mois de janvier 2010 le dispositif annoncé, concernant le suivi en temps réel du respect des plafonds réglementaires «de minimis» pour les aides mises en œuvre par l'Etablissement. Ce dispositif est intégré dans les téléprocédures de gestion mises à la disposition des services déconcentrés du ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche (MAAP) pour l'instruction des dossiers, et dans l'outil informatique de gestion et de paiement de l'Etablissement, générant des contrôles automatiques.

Cette avancée contribuera aux travaux lancés par le MAAP pour la conception et le lancement d'un outil consolidé de suivi national de toutes les aides de minimis.

Enfin, une démarche d'optimisation du contrôle interne a été engagée dès la création de l'Etablissement, elle intègre, en particulier, des actions relatives à la qualité comptable et financière.

C'est pourquoi le « protocole de modernisation » dont fait état la Cour a été abandonné, car il a paru préférable d'inciter les équipes à se mobiliser sur une forte ambition en ayant recours aux avancées techniques les plus récentes notamment celles préconisées par la direction générale des finances publiques du ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat.
