

# **Chapitre X**

## **Agriculture**



# 1

## **L'Office national interprofessionnel des céréales (ONIC)**

## **L'Office national interprofessionnel des oléagineux (ONIOL)**

---

### **PRÉSENTATION**

---

*L'office national interprofessionnel des céréales (ONIC) est à bien des égards un établissement singulier dans le paysage agricole national. Créé en 1936, sous le nom d'office du blé, il fut pendant trois décennies l'artisan d'une politique nationale d'intervention et de régulation du marché national des céréales, en même temps qu'un instrument de modernisation des structures agricoles dans le secteur céréalier.*

*L'organisation française du marché des céréales ayant inspiré la création et le fonctionnement de l'organisation commune de marché issue de la « première » politique agricole commune (PAC), l'ONIC est devenu dans son secteur le principal maître d'œuvre de la PAC à partir des années 1960. Depuis la réforme intervenue en 1992, fondée sur une réduction générale des prix compensée par des aides directes aux exploitants, l'ONIC constitue même le premier organisme payeur européen en montant de subventions versées chaque année.*

*Depuis le 1er janvier 1999, l'office national interprofessionnel des oléagineux (ONIOL), qui a succédé à l'ancienne société interprofessionnelle des oléagineux (SIDO), est intégré à l'ONIC, dont il partage la direction et les services, tout en conservant une personnalité juridique distincte. L'ensemble ONIC-ONIOL forme ainsi le pôle « grandes cultures » des offices agricoles d'intervention.*

---

## **I – Les particularités de l’ONIC-ONIOL**

Le maintien de compétences et de caractéristiques anciennes issues d’une réglementation nationale, d’une part, et l’évolution de ses missions communautaires, d’autre part, confèrent à l’établissement un particularisme prononcé.

### **A – Des compétences multiples**

A raison de ses compétences nationales et communautaires, l’ONIC-ONIOL est amené à jouer plusieurs rôles de nature bien distincte.

En premier lieu, l’ONIC et l’ONIOL sont agréés par l’Etat comme organismes payeurs des aides européennes, c’est-à-dire qu’ils exercent en principe les fonctions d’instruction, de liquidation, de paiement et de contrôle administratif préalable des subventions communautaires versées aux acteurs sur les marchés céréaliers (entreprises pour les restitutions aux exportations, producteurs pour les aides directes, organismes divers pour les aides à la production de semences).

A s’en tenir au strict critère budgétaire, cette fonction d’organisme payeur est évidemment la plus importante, puisqu’en 2001 elle justifiait 5 612 M€ sur les 5 797 M€ dépensés par l’ensemble ONIC-ONIOL. En 2001, les principales aides communautaires versées par l’ONIC-ONIOL s’élevaient à 5 312 M€ pour les aides aux surfaces, 135,6 M€ pour les aides à la production et à la transformation, 119,67 M€ pour les aides aux échanges extérieurs et 39,13 M€ pour les frais de stockage à l’intervention<sup>1</sup>.

En deuxième lieu, l’ONIC et l’ONIOL assument la fonction d’organismes interprofessionnels, qui représentent les différents acteurs des filières céréalière et oléo-protéagineuse et sont chargés par le ministère de l’agriculture de gérer différentes aides nationales, ainsi que différentes actions techniques dans le secteur des grandes cultures. Au titre de cette fonction de représentation et d’organisation de la filière céréalière, l’ONIC agrée ainsi les collecteurs et définit des grilles de qualité pour les céréales.

---

<sup>1</sup> En 1998 et 1999, compte tenu des récoltes record enregistrées par le secteur céréalier, les interventions de marché et les restitutions aux exportations ont connu un regain d’activité : les montants furent respectivement de 323,45 M€ et 287,05 M€ pour les frais de stockage à l’intervention et de 272,14 M€ et de 424,42 M€ pour les restitutions.

En troisième lieu, l'ONIC-ONIOL joue le rôle d'un centre de ressources sur le secteur céréalier et oléo-protéagineux, chargé de collecter les statistiques de campagne et d'en surveiller les conditions économiques.

Enfin, l'ONIC remplit deux rôles spécifiques.

Le premier est celui d'un opérateur de marché, puisqu'il continue de gérer pour le compte du FEOGA le mécanisme de l'intervention issu de « l'ancienne PAC », c'est-à-dire l'achat, le stockage et la revente de céréales. Ce mécanisme ne joue toutefois plus dans l'économie de la nouvelle PAC que le rôle d'un « filet de sécurité », c'est-à-dire d'instrument conjoncturel qui n'est activé qu'en cas de baisse exceptionnelle des prix de marché.

L'ONIC remplit aussi une mission quasi-bancaire, en tant qu'il accorde une garantie sur les effets de commerce que les organismes collecteurs émettent en contrepartie de leurs stocks et qu'ils escomptent auprès des établissements de crédit. Cette procédure, dite d'aval, est examinée plus loin.

## **B – Des responsabilités diffuses**

La juxtaposition de ces différentes fonctions a pour corollaire une dispersion des responsabilités. A cet égard, la situation de l'ONIC-ONIOL s'éloigne sensiblement de celle qui prévaut dans les établissements publics classiques.

En premier lieu, la coexistence de deux entités juridiques distinctes, ONIC et ONIOL, s'est traduite par une intégration de leurs services et de leur direction générale, mais pas de leurs organes délibérants. L'ONIOL comprend ainsi un conseil de direction, dont la composition et les compétences, régies par le décret du 29 décembre 1998, l'apparentent à un conseil d'administration traditionnel<sup>2</sup>.

A l'inverse, le statut de l'organe délibérant de l'ONIC présente plusieurs ambiguïtés. Le « conseil central » est en effet une institution historique remontant à 1936, qui présente la particularité de ne réserver aucune place à l'Etat : ses 49 membres sont tous issus des professions céréalières, à l'exception de deux représentants des consommateurs qui n'y ont fait leur entrée qu'en 1999. De surcroît, les attributions de ce

---

<sup>2</sup> Deux éléments illustrent ce point : les pouvoirs publics, c'est-à-dire les ministères concernés, sont représentés par quatre membres du conseil sur un total de 27, et le conseil se prononce sur le budget et les comptes financiers dans les conditions de droit commun issues du décret du 8 juillet 1999.

conseil sont largement déléguées à un « comité permanent » qui en émane, mais dont l'ouverture au pluralisme syndical, exigé par la loi d'orientation agricole du 9 juillet 1999, ne s'est pas encore pleinement réalisée.

La nature même du conseil central de l'ONIC prête à confusion. Le décret du 30 septembre 1953 qui en régit le fonctionnement exige en effet que ses délibérations soient expressément approuvées par le ministre chargé de l'agriculture et par les autres ministres intéressés pour être exécutoires. Cette disposition devrait conférer un rôle exclusivement consultatif à ce conseil : or, le décret du 8 avril 2002 introduit l'hypothèse de délibérations exécutoires même sans approbation ministérielle, bien que n'aient pas été abrogées les dispositions de 1953. Le conflit entre ces normes d'égal niveau est prévenu en pratique par une surveillance active de la tutelle, exercée par la direction des politiques économique et internationale (DPEI) du ministère chargé de l'agriculture<sup>3</sup>. Une clarification serait toutefois bienvenue.

L'absence de l'Etat au sein de l'organe délibérant de l'ONIC n'est plus adaptée, dès lors que la quasi-totalité des ressources de cet organisme proviennent de dotations publiques et que l'essentiel de ses missions est de nature administrative.

La présence de l'Etat se fait néanmoins indirectement sentir à travers les procédures budgétaires d'affectation des crédits qui permettent au ministère de tutelle de flécher l'utilisation des subventions versées aux offices et de piloter directement certaines actions comptabilisées dans les opérations nationales.

L'exercice défaillant des responsabilités affecte également les fonctions d'ordonnateur et de comptable qui structurent tant le régime français de comptabilité publique que le régime communautaire des organismes payeurs. Ces deux fonctions ne sont pas pleinement assumées.

Les fonctions assignées par la réglementation communautaire aux ordonnateurs des organismes payeurs ne sont pas exercées par les offices agricoles dans des conditions juridiquement satisfaisantes. En effet, certaines de ces fonctions sont de fait déléguées à d'autres autorités ou organismes, par exemple les directions départementales de l'agriculture et de la forêt ou les services des douanes, mais cette « délégation » manque de base juridique et n'a même pas été formalisée par une convention.

---

<sup>3</sup> La composition professionnelle du conseil oblige parfois la tutelle à « passer en force » : les budgets et les comptes financiers 2000 à 2002, rejetés par le conseil central, ont été imposés par les autorités de tutelle.

Les différents mécanismes qui affaiblissent le rôle du comptable public au sein des offices agricoles ont été aussi relevés par la Cour dans le rapport public précité. Dans le cas de l'ONIC, il convient d'ajouter que le comptable s'en remet à une banque du secteur privé pour procéder au règlement des aides les plus importantes, dans les conditions exposées plus avant dans la troisième partie. Dès lors, tout au moins sous cet angle, la question de la présence d'un agent comptable au sein de cet office se trouve posée.

Enfin, toute notion de responsabilité disparaît dans la gestion de certaines aides, lorsque celles-ci sont créées et définies par « lettres interministérielles ». De fait, la mention dont ces lettres sont parfois assorties (« *La présente lettre vaut décharge de responsabilité de l'ordonnateur et de l'agent comptable.* »)<sup>4</sup> ne participe pas d'un bon système de gouvernance.

En définitive, les particularités de l'ONIC-ONIOL conduisent à s'interroger sur sa nature juridique. Erigé en établissement public industriel et commercial depuis l'origine, ses interventions sur le marché ne cessent de décliner et les aides directes à la production sont attribuées selon une procédure et des règles administratives, sur des ressources exclusivement publiques. L'ONIC-ONIOL se comporte donc en réalité comme un établissement public administratif, tout en étant doté d'un organe délibérant, le conseil central, uniquement composé de professionnels.

## **II – La gestion des aides**

La confusion des deux natures de l'établissement, à la fois organisme payeur des aides européennes et office national d'intervention revêtant la forme juridique d'un établissement public, n'est pas sans incidence sur les pratiques de gestion observées.

### **A – La conformité au cadre comptable national**

Les modes de comptabilisation pratiqués par les deux offices jusqu'à 2001 n'étaient pas conformes au cadre comptable applicable aux établissements publics nationaux.

---

<sup>4</sup> Lettre du 10 mars 2000 adressée au directeur de l'ONIOL par le ministre chargé de l'agriculture et la secrétaire d'Etat au budget afin de mettre en place une aide au soja de qualité. Celle-ci est évoquée dans la deuxième partie de cette insertion.

Les opérations financées par l'Union européenne n'étaient enregistrées en droits constatés dans aucun des deux offices, contrairement aux prescriptions du décret portant règlement général de la comptabilité publique du 29 décembre 1962 et de l'instruction comptable applicable aux établissements publics industriels et commerciaux. L'obligation faite aux organismes payeurs par la réglementation communautaire de déclarer mensuellement leurs décaissements minorés de leurs encaissements, selon une logique de trésorerie, ne dispense pourtant pas les organismes payeurs de tenir une comptabilité des opérations communautaires conforme aux dispositions nationales qui leur sont applicables.

De surcroît, dans le cas de l'ONIC, les aides nationales n'étaient pas davantage enregistrées en droits constatés. Les dépenses étaient comptabilisées au jour le jour par le mouvement d'un compte de tiers attribué à l'Etat et du compte de trésorerie correspondant, mais elles n'étaient inscrites en charge qu'une fois par mois, à hauteur des décaissements effectués, un titre de recettes étant émis à due concurrence. Par construction, aucun résultat n'était donc constaté en fin d'exercice, et les excédents dégagés par les opérations pour le compte de l'Etat n'apparaissaient jamais dans les réserves de l'établissement. Cette comptabilisation hétérodoxe n'a été régularisée qu'en 2002. La signification des comptes examinés par la Cour s'en trouve singulièrement amoindrie.

Jusqu'en 2002, les établissements n'ont pas été en mesure de présenter un compte de résultat et un bilan agrégés, rendant compte de leur situation financière d'ensemble.

Les offices devront appliquer les dispositions du récent décret du 8 avril 2002 portant règlement financier et comptable des offices d'intervention agricole. Ce texte demandé par la Cour dès 2001 devrait remédier à la plupart des insuffisances qu'elle a relevée notamment en ce qui concerne la comptabilité en droits constatés, mais pas avant l'exercice 2004.

## **B – L'interprétation de la réglementation communautaire**

Les règlements communautaires laissent « à l'autorité compétente » le soin de fixer certaines des caractéristiques des aides dont l'office a la responsabilité. L'établissement, parfois sous l'impulsion de sa tutelle ministérielle, applique toujours les dispositions les plus



favorables aux agriculteurs et aux opérateurs nationaux, induisant un coût de gestion supplémentaire.

Ainsi, l'article 24 du règlement n° 800/99 relatif aux restitutions à l'exportation autorise les Etats membres à avancer « *tout ou partie* » du montant de ces dernières, dès l'acceptation de la déclaration d'exportation du bénéficiaire – et donc avant la sortie des marchandises du territoire de l'Union européenne, qui fait naître dans la majorité des cas le droit à un paiement définitif. En France, c'est le principe de l'avance intégrale et inconditionnelle qui a été retenu, y compris pour des montants minimes. Pourtant, il s'écoule souvent peu de temps entre le moment où une avance peut être versée, et celui où le paiement définitif est dû. Eu égard à la grande complexité du dispositif de l'avance, qui est assortie d'un système de caution, il serait sans doute préférable d'en limiter le bénéfice aux opérations pour lesquelles elle est justifiée par l'importance du délai qui s'écoule entre ces deux moments, c'est-à-dire les opérations qui nécessitent l'apport des preuves de l'arrivée des marchandises à destination<sup>5</sup>.

Par ailleurs, l'article 49-9 du même règlement permet à « *l'autorité compétente* » de ne pas verser les restitutions inférieures à 100 € L'ONIC n'a pas fait usage de cette possibilité pendant toute la période contrôlée par la Cour. L'application de ce seuil aurait pourtant représenté une économie de gestion tout à fait significative puisque 21 % des dossiers aboutissent à des aides inférieures à ce montant et ce, sans gêne majeure pour les opérateurs, ces micro-paiements ne représentant que 0,62 % des sommes distribuées.

En réponse à la Cour, l'ONIC a indiqué qu'il envisageait de mettre ce seuil de paiement en application à compter de 2004 : cette intention doit être encouragée.

Enfin, l'interprétation des textes communautaires dans le sens le plus favorable aux opérateurs conduit à léser les intérêts financiers communautaires : les cautions déposées par les bénéficiaires d'aides, supposées préserver les intérêts financiers de l'Union européenne en cas d'inexécution des obligations qui leur incombent, ne sont pour ainsi dire jamais appréhendées par l'établissement en vue d'un recouvrement forcé des pénalités émises. Cette pratique laxiste fait peu de cas de l'article 29 du règlement n° 2220/85, qui indique clairement que « *au cas où le paiement n'a pas été effectué dans le délai prescrit [trente jours], l'autorité compétente (...) exige sans tarder que la caution procède au*

---

<sup>5</sup> Seules les « restitutions différenciées », qui concernent les exportations vers une liste de pays limitée, nécessitent l'apport de ces preuves. Dans les autres cas, la sortie du territoire communautaire suffit.

*paiement, ce paiement devant être effectué dans un délai maximal de trente jours à compter de la réception de la demande ».*

L'établissement – notamment son agent comptable - a indiqué qu'il entendait désormais appliquer strictement ces dispositions. Cette résolution paraît être efficace : à l'été 2003, l'ONICOL avait pu recouvrer 192 des 195 titres de recettes évoqués ci-dessus, dont 43 par appréhension directe des cautions, et 132 par paiement des opérateurs sous menace d'utilisation des cautions. La situation est moins favorable à l'ONIC, la plupart des 41 dossiers mentionnés ci-dessus ayant déjà donné lieu à la libération des cautions correspondantes.

Les exemples précédents sont essentiellement issus du régime des aides à l'exportation. Un autre cas dans lequel la réglementation communautaire est interprétée au profit des opérateurs peut être relevé dans le champ des interventions de marché. Ainsi, l'ONIC accepte de prendre provisoirement à sa charge les frais de stockage afférents aux lots qu'il a déjà revendus, mais que l'adjudicataire n'a pas encore fait enlever. L'établissement supporte ainsi en lieu et place des stockeurs, sans base réglementaire, le risque de ne pas recouvrer les sommes supposées être remboursées par l'adjudicataire : à l'été 2003, ce sont 131 957 € qui restaient dus à l'office, après un pic de 1,95 M€ en décembre 2001.

## **C – La régularité des opérations nationales**

Les opérations nationales financées par l'ONICOL recouvrent des actions dites d'intervention, notamment l'aide alimentaire nationale et des actions de coopération, et des actions dites d'orientation de la filière. Ces dernières se sont élevées à 8,78 M€ en 2000 et 17,29 M€ en 2001. Les plus substantielles d'entre elles ont été mises en œuvre de manière irrégulière.

### **1 – L'aide agri-environnementale en faveur du tournesol**

La Commission européenne avait accepté, lors du compromis du 11 mars 1999 sur l'Agenda 2000, qu'une mesure agri-environnementale couvrant la production de tournesol puisse être incluse dans le cadre du règlement national sur le développement rural, pour autant qu'elle aille au-delà de la simple application des bonnes pratiques agricoles.

Sans attendre que le plan national de développement rural soit élaboré et approuvé formellement par la Commission, le ministre de l'agriculture a chargé le directeur de l'ONICOL, par lettre du 17 février 2000, de mettre en œuvre de manière anticipée cette aide selon des

modalités précisées par une circulaire du 28 mars 2000. Par lettre interministérielle du 8 novembre 2000, les ministres chargés de l'agriculture et du budget autorisaient le directeur de l'ONIOL à verser les aides correspondant à la part nationale, pour un montant de 6,18 M€

Le cahier des charges de l'aide, tel qu'il avait été défini par le ministère dans la circulaire précitée, prévoyait que le désherbage puisse être chimique ou mécanique, au choix de l'exploitant. Le désherbage mécanique, plus exigeant et coûteux, ouvrait seulement droit à une majoration de l'aide. Or, la Commission a subordonné l'intégration de cette aide dans le plan de développement rural national, agréé le 7 septembre 2000 et applicable à compter de 2001, à des modalités plus contraignantes, en rendant le désherbage mécanique obligatoire, sans majoration.

L'aide a donc été versée en 2000 à 12 552 exploitants sur la base de modalités d'attribution ne répondant pas aux critères environnementaux approuvés par la Commission. De fait, 95 % d'entre eux se sont retirés dès 2001 de ce dispositif supposé quinquennal, le vidant ainsi de sa substance<sup>6</sup>.

Cette situation s'est traduite pour l'ONIOL par un excédent de trésorerie non négligeable. En effet, 16 M€ de crédits sur les 22,87 M€ versés au début de l'exercice 2000 sous forme de subvention spécifique par le ministère de l'agriculture au titre de cette aide ont été annulés en 2000 ou 2001. Les fonds correspondants n'ont pas été restitués au ministère, et sont venus abonder la trésorerie de l'établissement.

## **2 – Les aides nationales décidées par des lettres inter-ministérielles**

Outre la mesure agri-environnementale en faveur du tournesol, les principales actions d'orientation financées par l'ONIOL en 2000 et 2001 ont été des actions strictement nationales : une mesure de soutien en faveur du soja de qualité et des actions de filière fédérées dans des plans de développement.

L'aide nationale en faveur du soja de qualité a été mise en œuvre par l'ONIOL en 2000 et 2001 sur la base d'une lettre interministérielle du 10 mars 2000 co-signée par le ministre de l'agriculture et le secrétaire d'Etat au budget. Pour ces deux exercices, les aides versées par l'établissement ont représenté 14 M€, sans que la mesure ait été notifiée à

---

<sup>6</sup> En 2001, le montant versé au titre de cette mesure n'a été que de 0,43 M€

la Commission comme l'exige l'article 88, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne.

Les plans de rénovation oléicole, de relance des protéagineux et de développement des légumes secs, qui ont porté sur des montants financiers moindres, n'ont été quant à eux notifiés et approuvés que tardivement, alors que la mise en œuvre des aides prévues dans ces plans était déjà engagée, parfois depuis de nombreuses années. Ainsi, le plan de rénovation oléicole, recouvrant des aides à la recherche, des aides à la plantation et à la restructuration des oliveraies et des aides à la promotion de l'huile d'olive, n'a été notifié à la Commission que le 7 décembre 2000 et accepté par elle le 11 avril 2001, alors qu'il avait été mis en place par la SIDO dès 1996.

L'organisation communautaire du marché des céréales étant plus structurée que celle qui couvre les oléagineux, l'ONIC est moins souvent appelé que l'ONICOL à mettre en place de telles aides nationales. Cependant, le plan de développement de l'agriculture biologique mis en œuvre par les deux offices a accusé les mêmes anomalies de gestion. Il a donné lieu à des paiements dès 1999, alors son approbation formelle par la Commission n'a été acquise que le 17 juillet 2001. De surcroît, certaines de ses aides ont dépassé les taux plafonds mentionnés au cours de la procédure de notification, tandis que le budget global du plan, accepté pour 381 000 € par la Commission, était dépassé de 90 % en 2001.

## **D – La « garantie d'aval » aux organismes stockeurs**

La procédure d'aval constitue une survivance de l'organisation du marché des céréales issue de la loi du 15 août 1936, qui a été maintenue lorsque a été mise en place la politique agricole commune, puis lors de la réforme de cette dernière en 1992.

L'aval se présente comme la contrepartie de la triple obligation imposée aux organismes collecteurs par l'article L.621-26 du code rural de :

- se porter acquéreur de toutes les céréales qui leur sont offertes ;
- payer le prix intégral de celles-ci à la livraison ;
- dans le cas de livraisons différées, verser aux producteurs un acompte pouvant aller jusqu'aux deux tiers du prix final.

Ces obligations faisant peser sur les collecteurs une forte contrainte de liquidité, l'aval constitue pour eux la garantie financière de l'ONIC sur

les effets de commerce créés par ces organismes en contrepartie des céréales qu'ils détiennent, lesquels effets sont escomptés auprès d'établissements de crédit en vue d'assurer la mise à disposition de la trésorerie nécessaire au paiement des céréales stockées.

Le montant des garanties accordées par l'ONIC au titre de l'aval a représenté 10,8 Md€ en 2001, l'encours avalisé, c'est-à-dire le montant des garanties « vivantes » à un instant donné, variant quant à lui selon les mois de 1 à 3 Md€

L'importance de ces engagements hors bilan exige qu'ils soient correctement suivis et que le risque financier encouru par l'établissement en cas de défaillance d'un collecteur soit prévenu.

Si la surveillance par l'ONIC de la situation financière des collecteurs avalisés apparaît de qualité et si les obligations de gestion liées à l'aval semblent globalement respectées par les opérateurs, la question de la couverture du risque, en revanche, reste posée.

Depuis plusieurs années, l'établissement affiche une « réserve d'aval », dotée de 76 M€ de 1995 à 2002, qui procède en fait des excédents accumulés de 1989 à 1994 au titre des opérations de stockage public<sup>7</sup>.

La Cour estime plus légitime que la réserve destinée à prévenir le risque de défaillance d'un collecteur procède d'une facturation minimale de la garantie d'aval. C'est du reste ce que prévoit l'article 25 du décret du 30 septembre 1953, jamais appliqué, qui autorise l'ONIC à subordonner l'octroi de sa garantie à la perception d'une redevance maximale de deux pour mille du montant des effets avalisés.

L'ONIC a indiqué en réponse à cette observation qu'il était prêt à envisager la mise en œuvre de cette disposition. Sur la base des montants avalisés en 2001, cette facturation modeste permettrait de reconstituer très rapidement une réserve suffisante pour couvrir un risque qui ne s'est pas présenté au cours des quinze dernières années<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Pendant ces exercices, le forfait sur la base duquel l'Union européenne remboursait à l'ONIC certains des frais liés au stockage public était avantageux par rapport aux coûts réellement supportés par l'établissement : en peu d'années, celui-ci a ainsi enregistré des excédents de gestion significatifs, faute d'un ajustement du forfait européen.

<sup>8</sup> Depuis 1989, le seul cas où l'ONIC a été appelé en garantie est survenu en novembre 2002, pour 0,75 M€. Dans la mesure où la défaillance en cause procédait d'une escroquerie instruite par la justice, il est du reste possible que l'établissement récupère cette somme par un contentieux récursoire ou par la voie d'indemnités.

### **III – Les aides directes aux exploitants**

Les aides directes aux surfaces portant des cultures arables ont été instituées en 1992 dans le cadre de la réforme de la politique agricole commune. Avec 5,2 Md€ en 2001, elles représentent de très loin le premier poste de dépense de l'ONIC-ONIOL.

#### **A – Les conséquences de la réforme de la politique agricole commune engagée en 1992**

Cette réforme se donnait pour objectifs de stabiliser le montant des dépenses agricoles européennes et de donner une plus grande efficacité économique à la politique agricole commune. La révision de ses instruments devait par ailleurs s'insérer dans le contexte de réduction des barrières douanières lié aux négociations du cycle de l'Uruguay, qui se déroulaient au même moment et se sont conclues par la signature des accords de Marrakech, le 15 avril 1994. Elle devait aussi tenir compte des positions des consommateurs, qui reprochaient aux modes de production intensifs de ne pas apporter des garanties sanitaires suffisantes et de dégrader l'environnement sans préserver le bien-être des animaux.

Un premier facteur d'amélioration de l'efficacité économique de la PAC consistait à limiter l'apparition de surplus qui ne trouvaient un débouché sur les marchés qu'après des opérations de stockage public onéreuses et grâce à des aides à l'exportation. Pour cela, il a été décidé de baisser les prix garantis aux producteurs, et de « geler » une partie des superficies portant des cultures arables. La baisse des prix garantis était de nature à rendre plus compétitifs sur les marchés internationaux les produits dont les prix communautaires se rapprocheraient des cours mondiaux. Il était aussi attendu que ces mêmes produits, jusque là concurrencés par des importations à plus bas prix en provenance de pays tiers, trouvent leur place sur le marché communautaire de l'alimentation animale.

Les aides directes versées aux producteurs ont été conçues pour compenser la baisse de rémunération liée à ces deux mesures.

Cette réforme s'est traduite par une augmentation substantielle des sommes directement versées par le FEOGA aux acteurs de la filière céréalière : alors que les aides communautaires distribuées par l'ONIC avaient représenté 16 Md€ au cours de la période 1983-1991, elles ont atteint 42,3 Md€ au cours des années 1993-2001 (en euros courants).

Sans qu'il soit question ici d'une évaluation économique d'ensemble de la politique agricole commune dans le secteur des grandes cultures depuis dix ans, plusieurs constats doivent être faits en regard de cet accroissement des aides publiques.

Les « anciens » instruments de l'organisation commune du marché des céréales, qui ont été conservés en 1992, continuent de jouer un rôle important, en complément des aides directes. Ainsi, le stockage public et les restitutions aux exportations ont encore représenté respectivement 763 et 2 404 M€ au cours des exercices contrôlés par la Cour, c'est-à-dire de 1996 à 2001, avec, il est vrai, des variations tenant à l'évolution du prix sur le marché mondial.

L'appel à ces mécanismes est rendu nécessaire par les variations de la production nationale de céréales, qui, après une légère contraction liée à l'impact de l'obligation de gel, a retrouvé dès 1995 le niveau de 1992. Les récoltes des campagnes 1998 à 2000 ont d'ailleurs été considérées comme des records. Ce résultat est lié pour l'essentiel à une poursuite de la croissance des rendements : de 1990 à 1999, le rendement moyen d'un hectare de blé est passé de 61 à 73 quintaux au niveau national.

## **B – Les montants et la répartition des aides directes**

Le montant des aides directes versées en France est passé de 4,9 Md€ en 1995 à 5,2 Md€ en 2001. Selon les chiffres publiés par la Commission européenne dans sa communication au Conseil et au Parlement européen du 17 juillet 2002, relative à la révision à mi-parcours de la PAC, les aides directes aux superficies consacrées en France aux céréales, aux oléagineux, aux protéagineux et aux surfaces gelées correspondantes se sont élevées à 36 % du total des dépenses agricoles communautaires en 2000, ce qui fait de la France le premier bénéficiaire.

S'agissant d'aides versées en fonction de la superficie des exploitations, il est logique de constater une concentration marquée sur les exploitations les plus vastes. Ainsi, en 2001, les 1,6 % plus grandes exploitations, toutes supérieures à 200 hectares, ont touché près de 562 M€, cependant que les plus petites exploitations, chacune de 10 à 20 hectares représentant 19,3 % du total n'ont touché que 361 M€.

Le montant des aides versées aux superficies cultivées en céréales est passé de 3,6 Md€ en 1995 à 4,2 Md€ en 2001, pour des superficies respectives de 9,317 millions d'hectares et 10,077 millions d'hectares, alors que le nombre de producteurs aidés est passé dans le même temps de 415 018 à 361 784. L'aide moyenne par hectare a augmenté de 386 € à

416 € tandis que l'aide moyenne par bénéficiaire est passée de 8 848 à 12 023 €

L'évolution des surfaces cultivées en oléagineux et protéagineux apparaît quant à elle fortement dépendante de la variation des taux d'aide appliqués à ces productions.

Ces surfaces « primées » font l'objet au niveau national d'un double plafonnement complexe.

En effet, les superficies éligibles aux aides directes ont été plafonnées en 1992 dans chaque Etat membre sur la base de références historiques, correspondant au nombre moyen d'hectares consacrés aux grandes cultures en 1989, 1990 et 1991. Les terres consacrées au 31 décembre 1991 au pâturage et aux cultures permanentes, à la forêt et aux usages non agricoles sont très explicitement exclues du bénéfice de ces aides. Une « enveloppe budgétaire » a été attribuée à chaque Etat membre, sous la forme d'un plafonds d'hectares éligibles chaque année : cette enveloppe est répartie en plusieurs « bases », qui correspond à chaque mode de culture, en sec ou en irrigué, deux bases ayant été par ailleurs individualisées pour la culture du maïs.

Lorsque le total national des superficies faisant l'objet d'une demande d'aide dépasse, par base, le nombre d'hectares éligibles attribués à la France, un coefficient d'abattement est appliqué à l'ensemble des superficies relevant des bases considérées<sup>9</sup>.

Le montant des aides aux surfaces accordées chaque année à un producteur est établi en appliquant un taux monétaire à sa production théorique (exprimée en tonnes), cette production étant elle-même calculée sur la base des surfaces déclarées et de rendements de référence fixés au niveau départemental. Depuis la campagne 2002/2003, le taux est le même pour toutes les cultures à raison de 63 € par tonne, sauf pour les protéagineux qui bénéficient toujours d'un taux plus élevé à 72,5 €

Pour les oléagineux, ce même système est appliqué depuis la campagne 2000/2001. Auparavant, le montant de l'aide était lié à la superficie cultivée, et non à la production « théorique » correspondante.

---

<sup>9</sup> Cette situation s'explique par le fait que, lors de la détermination des superficies éligibles, toutes les superficies arables au 31 décembre 1991 ont été prises en compte, y compris celles qui étaient cultivées avec des plantes qui n'étaient pas éligibles aux ACS, par exemple celles cultivées en pommes de terre. Si la même année, de nombreux producteurs sèment, par exemple, du blé sur des terres jusque là cultivées en pomme de terre, les superficies pour lesquelles des demandes d'aides recevables sont déposées vont augmenter par rapport à ce qu'elles étaient au départ.



C'est à ce stade que prend place le second système de plafonnement. Lorsque le volume national pour lequel des demandes d'aides ont été introduites, exprimé en tonnes de céréales, est supérieur à celui obtenu en multipliant le total des superficies de référence par le rendement moyen historique (6,02 tonnes par hectare), un nouveau coefficient d'abattement<sup>10</sup> est appliqué aux paiements compensatoires à verser pour l'année suivante.

En outre, chaque producteur qui réclame des paiements compensatoires se voit contraint de geler une superficie proportionnelle à la superficie emblavée. Le taux de gel initialement fixé à 15 % a en fait varié de 5 % (1997 et 1998) à 12% (1999).

## **C – Des conditions de versement contestables**

### **1 – L'inclusion de terres inéligibles**

Certaines superficies qui ne sont pas réglementairement éligibles aux aides directes ont été admises à en bénéficier par une lettre interministérielle du 11 décembre 1995 dont les dispositions ont été reconduites jusqu'à 1999.

La réglementation communautaire pose comme principe général que seules les surfaces arables cultivées avant le 31 décembre 1991 sont éligibles. Ce principe ne connaît qu'une exception pour les vignobles ayant donné lieu à un arrachage avant le 31 décembre 1991. Or, la lettre interministérielle précitée a étendu cette dérogation à des vignobles sur lesquelles cet arrachage avait été effectué postérieurement, en 1992 ou 1993, ainsi qu'à des vergers et des prairies reconvertis.

Le risque financier encouru pour ces irrégularités peut être estimé à plus de 42 M€ pour les seules superficies résultant de l'arrachage de vignes et de vergers, l'évaluation du risque lié au retournement des prairies n'ayant pas pu être évalué faute d'éléments. Le risque financier s'accroît avec le temps, puisque des aides sont versées chaque année au titre de superficies qui n'ont jamais été légalement éligibles.

De la même façon, des lettres interministérielles ont permis de déroger aux règles relatives aux rendements de référence<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Ce coefficient est appelé coefficient stabilisateur de rendement.

<sup>11</sup> Ces règles sont posées par les règlements n° 1752/92 et n° 2715/94.

## **2 – Le paiement des aides en un seul jour**

Alors que les règles communautaires laissent deux mois aux organismes payeurs pour verser les ACS, des lettres interministérielles ont demandé aux responsables de l'ONIC-ONIOL de procéder à ce versement en une seule semaine, dès l'ouverture de l'exercice financier communautaire. La Cour a constaté que, de fait, ce paiement était effectué en un seul jour, ce qui représente 600 000 à 800 000 opérations bancaires simultanées.

Les conditions dans lesquelles il a été recouru à une banque du secteur privé pour effectuer ces versements sont critiquables.

Celle-ci a été retenue plusieurs années de suite aux seuls motifs qu'environ 90 % des bénéficiaires des aides détenaient un compte bancaire dans son réseau, et qu'elle avait déjà effectué le versement des aides directes en 1993 dans de bonnes conditions. Ce n'est que depuis l'exercice 2000 qu'une procédure formalisée de sélection est appliquée, mais dans des conditions telles qu'elles procurent un avantage indéniable à la banque retenue en 1993 sans mise en concurrence.

De surcroît, les modalités de rémunération de la banque sont irrégulières. Sa rémunération, qui procède du placement, par la banque, des fonds mis à disposition par le Trésor deux ou trois jours avant la date du paiement<sup>12</sup>, n'apparaît pas dans les comptes de l'office. Suite à l'intervention de la Cour, il a été mis fin à cette forme de rémunération.

Enfin, l'exécution des conventions annuelles qui servent de base à l'évaluation de cette rémunération n'a pas été suivie avec rigueur par les dirigeants de l'ONIC-ONIOL. En effet, ceux-ci ont accepté pour solde des conventions 1994 à 1999 le règlement<sup>13</sup> par la banque de 37 170 € alors que l'application des clauses conventionnelles aurait dû conduire cette dernière à reverser près de 0,19 M€, selon les estimations de la Cour. Une partie de ce solde a d'ailleurs été dépensée par l'ONIC en dehors des règles de la dépense et de la comptabilité publiques : des frais d'impression et de reprographie engagés par l'ONIC ont été en réalité pris en charge par la banque et défalqués du solde reversé à l'ONIC.

---

<sup>12</sup> Ces fonds, avancés par le Trésor public à l'ONIC, représentent selon les années 2 à 4 milliards d'euros.

<sup>13</sup> Ce reversement correspond à la différence entre la rémunération prévue par les conventions et le montant des produits financiers effectivement retirés par la banque au vu des conditions de marché.

---

**CONCLUSION**

---

*La réforme de l'organisation commune du marché des céréales en 1992 n'a pas conduit à remettre en cause le statut et les caractéristiques de l'ONIC. Pourtant, l'institution d'aides directes massives versées aux producteurs de cultures arables a sensiblement modifié les responsabilités de l'établissement, qui relèvent de moins en moins d'une logique interprofessionnelle, et de plus en plus de fonctions administratives classiques.*

*l'ONIC-ONIOL devrait être doté de nouveaux statuts, l'Etat retrouvant la place qui lui revient dans la distribution des aides à l'agriculture par une nouvelle définition des rôles respectifs de ses différents services (directions départementales de l'agriculture et direction générale des douanes) et du nouvel établissement public.*

*Le rôle du comptable public devrait être redéfini avec précision, de façon à faire bénéficier le paiement des aides directes des garanties que l'on est en droit d'attendre des procédures de la dépense publique. De ce point de vue, le règlement en un seul jour de 600 000 à 800 000 mandats pose un problème qui n'est pas résolu. Ce mode de paiement interdit, dans les faits, le contrôle préalable de l'agent comptable. Si ce contrôle est maintenu, le paiement des aides directes devrait être soit étalé dans le temps soit déconcentré sur un plus grand nombre d'agents payeurs. Une autre solution consisterait à supprimer le contrôle préalable, ce qui ne serait pas sans conséquence sur le rôle du comptable public.*

*Enfin, la disparité des aides payées, qui peuvent varier de quelques euros à plusieurs centaines de milliers d'euros, invite à s'interroger sur l'opportunité de régler des aides dont l'intérêt économique est faible comme sur l'opportunité de mettre en œuvre l'écrêtement prévu par les règlements européens.*

*Le montant élevé des sommes maniées par l'ONIC-ONIOL, qui se sont considérablement accrues depuis dix ans, rend indispensable qu'il soit mis fin aux irrégularités comptables et aux approximations juridiques qui caractérisent, dans son champ de compétence, la gestion des aides nationales et communautaires.*

---

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

***I - Les particularités de l'Onic-Oniol***

***A - Des compétences multiples***

*La pluralité des compétences techniques et d'intervention des deux établissements ne constitue pas en elle même un facteur défavorable. Les deux établissements constituent le premier pôle d'organismes payeurs des aides communautaires de l'Union européenne et forment un ensemble cohérent qui peut être amené à évoluer conformément au principe du droit public français de mutabilité des services publics.*

***B - Des responsabilités diffuses***

*1/ La Cour s'interroge sur la dispersion des responsabilités qu'elle diagnostique comme provenant de la juxtaposition des missions assurées, de l'intégration fonctionnelle des services des deux établissements juridiquement distincts dotés du même directeur général et du même organigramme et de l'absence de représentation de l'Etat dans l'organe délibérant, le conseil central de l'Onic, alors même que l'office assure des missions de service public administratif.*

*Il convient de préciser que l'Onic assure des missions dont la nature est analogue à celles assurées par les autres offices, exceptée toutefois celle, quasi-bancaire, de garantie des effets des collecteurs de céréales. Le particularisme de la composition de l'organe délibérant de l'Onic, le conseil central, n'entrave pas le bon fonctionnement de l'office. En effet, le conseil central dispose des mêmes compétences que les conseils de direction des autres offices agricoles. L'Etat est représenté de manière minoritaire dans cet organe délibérant comme dans ceux des autres offices. La différence tient à ce qu'au conseil central de l'Onic, les représentants de l'Etat ont une voix consultative et non délibérative (article R.\*621-41 du code rural).*

*Compte tenu de la portée des votes du conseil central (article R.\*621-51 du code rural), de la possibilité de délégation du pouvoir d'approbation des ministres chargés de l'agriculture et du budget respectivement au commissaire du gouvernement et au contrôleur d'Etat (article R.\*621-47 du code rural) et de la procédure d'affectation de crédits (R.\*621-28 du code rural), l'Etat dispose de moyens de contrôle effectifs du pilotage de l'office. Il en va de même pour l'Oniol.*

*A la suite du rapport d'audit des inspections générales des finances et de l'agriculture de juin 2003 sur le fonctionnement des offices agricoles, une réflexion est en cours sur l'évolution des offices d'intervention et de la réorganisation nécessaire des organismes payeurs des aides communautaires français.*

*Dans ce contexte, une évolution de la qualification législative des missions de service public de l'Onic-Oniol et de la structure de leurs organes délibérants devra être envisagée en parallèle à la réflexion des professionnels sur l'évolution de l'organisation des filières.*

*Une tendance se fait déjà jour avec la reconnaissance de la qualité d'organisation professionnelle conférée à Inter céréales. Elle permettra aux professionnels de la filière céréalière française de disposer d'une cotisation volontaire obligatoire pour financer une politique professionnelle autonome et défendre des intérêts collectifs privés distincts, mais non nécessairement contradictoires, de l'intérêt général.*

*2/ Il est apparu à la Cour des comptes, notamment à l'occasion de l'examen détaillé de la gestion des aides compensatoires aux surfaces (ACS), que l'articulation des tâches entre les services déconcentrés de l'Etat et les deux offices est insuffisamment formalisée, ce qui aurait pour conséquence d'amoinrir l'accomplissement de ses fonctions par l'ordonnateur.*

*Il convient d'observer tout d'abord que les deux offices et notamment l'Onic ont su améliorer de manière continue leurs méthodes de contrôle de terrain ainsi que leur efficacité ; ainsi les services régionaux de l'Onic réalisent maintenant plus de contrôles des ACS en régie directe que par l'intermédiaire des directions départementales de l'Agriculture et de la forêt (DDAF) dont le champs territorial de compétence s'avère un obstacle au bon accomplissement des contrôles.*

*Dès lors que l'Onic continue à avoir recours aux services déconcentrés de l'Etat pour accomplir une partie de ses missions, il sera veillé à ce qu'il soit conclu rapidement une convention entre l'office et le ministère chargé de l'agriculture prévoyant précisément les rôles respectifs entre l'Onic et les DDAF.*

*Une piste de réforme pertinente serait de prévoir, en liaison avec la réforme des offices, le regroupement à un échelon territorial à déterminer, des actuelles délégations régionales des offices agricoles et des services économiques des DDAF. Ces nouvelles délégations communes à l'ensemble des offices, instruiraient les dossiers et diligenteraient les contrôles nécessaires sous l'autorité, selon les directives, et pour le compte des offices compétents.*

*La Cour regrette aussi l'absence de délégation en bonne et due forme par l'Onic aux services déconcentrés de la direction générale des douanes*

*(DGDDI) pour la mise en œuvre des procédures de contrôle en matière céréalière.*

*L'intervention des services de la DGDDI a plusieurs fondements.*

*L'action des services de la DDGDI pour les contrôles physiques des produits de la politique agricole commune (PAC) déclarés à l'exportation est prévue par la réglementation européenne qui mentionne explicitement les autorités douanières comme organe responsable de l'exécution de ces contrôles (règlement n° 386/90 du 12 février 1990 et règlement n° 2090/2002 du 26 novembre 2002).*

*Pour la gestion de l'organisation commune du marché des céréales et des mécanismes des échanges en matière de politique agricole commune, la réglementation communautaire désigne simplement les autorités nationales comme responsables du contrôle de l'exécution correcte des règlements.*

*C'est la raison pour laquelle un arbitrage interministériel en 1993 a réparti les tâches en matière d'aides agricoles entre l'Onic et les services de la DGDDI. Ces derniers mettent en œuvre à cette fin les compétences prévues notamment à l'article 65-A de la section 4 Contrôles de certaines opérations effectuées dans le cadre de la Communauté européenne du chapitre IV du titre II du code des douanes.*

*Un protocole d'accord avec l'Onic-Oniol, renouvelé en 2002, prévoit les modalités de coopération entre l'Onic et les services de la DGDDI (répartition des compétences, échange d'information notamment). A l'occasion de la prochaine modification du protocole, il sera tenu le plus grand compte des observations de la Cour.*

*3/ la Cour indique que le règlement en un seul jour de 600 000 à 800 000 mandats interdit dans les faits le contrôle préalable de l'agent comptable.*

*Par courrier du 25 juillet 2003, en réponse à l'observation de la Cour relative à l'absence de directive ministérielle précise quant à l'analyse de risques dans le cadre du contrôle sélectif, il a été répondu à la Cour que le dispositif de contrôle sélectif prévu par la réglementation européenne était initialement complété par des lettres interministérielles annuelles décrivant d'une part les modalités de liquidation et de mise en paiement des aides et autorisant, d'autre part, le comptable public à n'effectuer ses contrôles que sur un échantillon, représentant 5 % au moins des dossiers à l'Onic et à l'Oniol, eu égard au nombre de transactions concentrées sur un laps de temps très court.*

*Désormais, le décret du 8 avril 2002 et l'arrêté du 31 juillet 2002 les autorisent à procéder à des contrôles hiérarchisés, avant et après paiement, et décrivent précisément les critères de sélection des dossiers après avoir effectué une analyse de risque.*

*Le compte-rendu du dispositif pour le premier exercice d'application transmis par l'agent comptable le 11 juin 2003 ne fait pas apparaître de dysfonctionnement majeur ni d'anomalie de nature à remettre en cause la sélectivité des contrôles.*

*4/ Par lettre des 28 juin 1994 (Onic) et 18 janvier 1999 (Oniol), la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) a autorisé les offices, après consultation de la direction du Trésor, à déroger à l'obligation de dépôts de fonds au Trésor (article 212 du décret n°62-1587 du 29 septembre 1962 modifié), en ouvrant un compte bancaire à la Caisse régionale du Crédit agricole d'Ile-de-France (Crca).*

*Que la prestation bancaire soit assurée par la Crca ou par le réseau du Trésor public ne remet pas en cause le rôle de l'agent comptable, celui-ci demeurant le seul habilité à manier les fonds et mouvementer les comptes de disponibilités. Les règlements des dépenses sont bien effectués par les agents comptables des offices.*

*En réponse aux observations de la Cour, l'Onic et l'Oniol ont pris l'attache du Trésor public pour étudier les conditions dans lesquelles ce dernier serait en mesure d'assurer la prestation réalisée par la Crca. Ces informations ont été portées à la connaissance de la Cour par lettre du 25 juillet 2003.*

## **II - La gestion des aides**

### **A - La non-conformité au cadre national jusqu'en 2001**

*Depuis l'entrée en vigueur de dispositions du décret n°2002-487 du 8 avril 2002 codifiée au code rural aux articles R.\*621-24 à R.\*621-37, les deux établissements comme les autres offices agricoles comptabilisent l'ensemble de leurs opérations en droits constatés conformément aux règles de la comptabilité publique et seront à même cette année de produire un bilan et un compte financier agrégé pour rendre compte de leur situation financière d'ensemble.*

### **B - L'interprétation de la réglementation communautaire**

*Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie partage les remarques de la Cour des comptes sur l'interprétation de la réglementation communautaire notamment des articles 24 et 49-9 du règlement n°800/99 et de l'article 29 du règlement n°2220/85.*

*Le directeur général de l'office sera encouragé à mettre effectivement en œuvre le seuil d'écrêtement des versements de restitutions prévu à l'article 49-9 à compter de l'année 2004 ainsi qu'à revoir la manière d'appliquer l'article 24 précité.*

### **C - La régularité des opérations nationales**

*Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie rappelle sa position de principe de respect systématique des procédures communautaires en matière d'aides d'Etat.*

*En effet, le non-respect de ces règles emporte un risque important tant pour les finances publiques de l'Etat (condamnation pour manquement) que pour les bénéficiaires d'aides illégales (obligation de remboursement des aides indûment versées).*

*Par ailleurs, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie s'attache à ce que le recours aux lettres interministérielles (LIM) se fasse dans le respect de la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière de directive (CE, section, 29 juin 1973 société Géa, Rec.453) et conformément aux dispositions de l'article R.\*621-27-III du code rural.*

*Les LIM sont des instructions ministérielles qui, dans le cadre de la politique définie par le gouvernement, indiquent en tant que de besoin aux offices nationaux d'intervention l'objectif à poursuivre, un plafond de dépenses et des critères à utiliser pour la mise en œuvre des mesures concernées.*

*Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie s'attache à ce que l'intervention des LIM ne se substitue pas à la mise en œuvre de procédures existantes. Il s'attache également à ce qu'elles soient mises en œuvre par l'office dans le respect des règles en vigueur au nombre desquelles le droit des aides publiques.*

*Ainsi, les évolutions des dotations ou les redéploiements de crédits au sein des lignes budgétaires des interventions économiques sont successivement décidées et inscrites expressément à l'état prévisionnel des recettes et des dépenses (EPRD) par décision modificative (DM) en tant que de besoin.*

*Enfin, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie considère que la gestion efficiente et juridiquement sûre des aides nationales ne pourra être acquise que lorsqu'entrera en vigueur un régime général des aides des offices agricoles sous forme d'un décret en Conseil d'Etat prévoyant a minima que :*

- les formes des aides financières sont déterminées de manière limitative en avances, garanties et subventions ;*
- l'énoncé exhaustif des catégories d'aides sectorielles possibles dans le domaine agricole, agro-alimentaire et de la pêche se déduit des dispositions communautaires générales (règlements, lignes directrices) opposables en la matière ;*



- les aides nationales sont définies par des arrêtés qui en indiquent les caractéristiques (objectifs, indicateurs, période de validité, montants de crédits, bénéficiaires, conditions et modalités d'octroi et de contrôle, dépenses éligibles, taux et montants d'aide) ;
- les aides attribuées le sont pour une durée déterminée (par exemple 3 ans) avec déclinaison d'enveloppes pluriannuelles et annuelles. Ces aides font l'objet d'une évaluation à partir des objectifs prédéterminés et au moyen d'indicateurs définis dans l'arrêté l'instituant conformément à la LOLF du 1<sup>er</sup> août 2001 ;
- les aides font l'objet de la signature systématique d'une convention d'aide entre le bénéficiaire et l'office prévoyant les contreparties de l'aide accordée et les procédures précises de contrôle du respect des conditions et objectifs de l'aide ;
- les arrêtés définissent les conditions d'attribution des aides et des conditions que le bénéficiaire doit respecter ;
- la décision accordant l'aide est créatrice de droit seulement si le bénéficiaire réunit les conditions d'attribution au moment de la prise de décision ;
- l'autorité administrative est tenue de mettre fin à la procédure d'attribution si elle constate qu'au moment de la liquidation l'une des conditions présentes au moment de la décision vient à manquer ;
- en cas de non-respect par le destinataire de l'aide des obligations sur lesquelles il s'est engagé, l'office en exige le remboursement après que l'entreprise agricole aura été mise en mesure de présenter sa défense ;
- les aides existantes doivent être prévues sous forme d'arrêtés dans les six mois de la publication du décret pour perdurer.

Le décret devra prévoir en outre des dispositions relatives à la prévention des conflits d'intérêts.

#### **D - La « garantie d'aval » aux organismes stockeurs**

La Cour rappelle que la réserve d'aval affichée par l'établissement de 76 M€ provient d'excédents budgétaires accumulés des années 1989 à 1994 au titre des opérations de stockage public. La Cour estime qu'il serait plus légitime que la réserve d'aval procède d'une facturation minimale de la garantie d'aval ce que du reste prévoit l'article 25 du décret du 30 septembre 1953 (devenu l'article R.\*621-93 du code rural) dans la limite de deux pour mille de la valeur des effets avalisés.

Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie partage le point de vue de la Cour.

### **III - Les aides directes aux exploitants**

*Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie partage les constats de la Cour et ne peut que réitérer les observations formulées au point II-C.*

#### **RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE, DE L'ALIMENTATION, DE LA PÊCHE ET DES AFFAIRES RURALES**

*Sur certains points faisant l'objet d'observations ou de critiques de la Cour des comptes, je souhaite apporter les précisions suivantes :*

#### **L'organisation des offices**

*Le ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales a transmis en octobre 2003 aux assemblées parlementaires un "Rapport sur le fonctionnement des offices agricoles ». Des consultations devraient être engagées au premier semestre 2004 avec l'ensemble des parties prenantes concernées, sur les suites qu'il convient d'y donner.*

*Les observations de la Cour relatives à l'organisation et au fonctionnement de l'ONIC seront parmi les éléments qui feront l'objet d'un examen dans le cadre général de la réflexion en cours sur le devenir des offices agricoles.*

*En outre, la réforme de la politique agricole commune engagée par le compromis de Luxembourg du 26 juin 2003 introduit des modifications importantes des régimes d'aides directes. Il est probable qu'elles conduiront à une évolution des dispositifs de gestion des aides.*

#### **L'ouverture du conseil central de l'ONIC au pluralisme syndical**

*La mise en œuvre du pluralisme syndical à l'ONIC nécessitait la modification des articles R. 621-40 et R. 621-42 du code rural. Il y a été procédé par le décret en Conseil d'Etat n° 2003-1175 du 8 décembre 2003 relatif notamment à l'Office national interprofessionnel des céréales et portant modification des articles R. 621-40, R. 621-42, R. 661-20 et R. 661-22 du code rural. Cette modification permettra à l'ensemble des organisations syndicales d'exploitants agricoles habilitées, conformément à l'arrêté ministériel du 24 octobre 2001 fixant la liste des organisations syndicales à vocation générale d'exploitants agricoles habilitées à siéger au sein des commissions, comités ou organismes à caractère national mentionnés au I de l'article 2 de la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole, de siéger au conseil central de l'ONIC.*

### ***La gestion déléguée des aides***

*L'ONIC et l'ONIOL sont les établissements agréés en tant qu'organismes payeurs pour les aides communautaires directes dans le secteur des grandes cultures. Le dispositif actuellement en place fait intervenir les directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF).*

*Services déconcentrés de l'État, les DDAF constituent le point de contact avec les agriculteurs. Elles assurent l'instruction administrative des demandes d'aide, la coordination des contrôles, l'information des agriculteurs et le traitement des recours. L'ONIC et l'ONIOL procèdent à la liquidation et au paiement des aides ainsi qu'aux contrôles sur place.*

*Ce système a été mis en place en application du règlement (CE) n° 1663/95 de la Commission du 7 juillet 1995 qui définit les procédures d'apurement des comptes du FEOGA section "garantie", notamment de son annexe qui donne les orientations pour les critères d'agrément d'un organisme payeur et les conditions de la délégation des fonctions d'ordonnancement et/ou de service technique.*

*Si les corps de contrôle du FEOGA et de la Cour des comptes européenne ont, par le passé, exprimé des réserves sur le dispositif français de répartition des responsabilités entre les services centraux et déconcentrés de l'État et les organismes payeurs, la conclusion provisoire de la mission d'audit de la Commission du 13 au 17 octobre dernier venue examiner certains aspects d'agrément, en particulier la délégation de fonctions, est que le point à améliorer reste celui de la formalisation des pratiques existantes.*

*Les autorités françaises ont indiqué que les conventions de délégation entre les organismes payeurs et le ministère seraient finalisées très rapidement. Les services centraux du ministère ont entamé les travaux afin d'aboutir à une convention type. L'objectif est que ces documents soient opérationnels pour la campagne 2004.*

### ***La garantie d'aval aux organismes stockeurs***

*Le mécanisme de l'aval consiste en la garantie de l'office national interprofessionnel des céréales (ONIC) sur les effets de commerce créés par les organismes collecteurs de céréales en contrepartie des céréales qu'ils détiennent. Ces effets sont escomptés auprès de l'établissement de crédit en vue d'assurer le paiement comptant des céréales livrées par les agriculteurs. Ce système constitue effectivement la contrepartie des obligations qui sont imposées aux organismes stockeurs de se porter acquéreurs de toutes les céréales qui leur sont offertes et d'en payer le prix intégral à la livraison.*

*Cette notion induit une forte contrainte de liquidités pour l'établissement qui avait affiché, jusqu'en 2002, une réserve dite d'aval dotée*

de 76 M€. Le prélèvement exceptionnel opéré sur le budget de l'Etablissement au profit du BAPSA en loi de finances rectificative pour 2003 rend nécessaire de la remplacer par un système alternatif d'efficacité équivalente.

La Cour préconise que la réserve destinée à prévenir le risque de défaillance d'un collecteur procède d'une facturation minimale de la garantie d'aval.

Cette solution n'apparaît pas souhaitable dans un contexte de baisse continue du revenu des céréaliculteurs au cours de la dernière décennie.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'OFFICE NATIONAL  
INTERPROFESSIONNEL DES CÉRÉALES (ONIC)  
ET DE L'OFFICE NATIONAL INTERPROFESSIONNEL DES  
OLÉAGINEUX PROTÉAGINEUX ET CULTURES TEXTILES (ONIOL)**

**Concernant « Des responsabilités diffuses »**

Le fait que les fonds destinés au paiement des aides ne soient pas déposés sur un compte au Trésor Public mais sur un compte en banque, avec l'autorisation du ministère des finances, comme le permet l'article 212 du décret du 29 décembre 1962, demeure sans incidence sur les compétences de l'agent comptable qui effectue seul les opérations aboutissant au règlement de ces aides : prise en compte des oppositions et cessions de créances, contrôle des dossiers et de la liquidation, confection des bandes de paiement, transfert des fonds à la banque.

**Concernant « Des conditions de versement contestables »**

**« Le paiement des aides en un seul jour »**

La différence entre le chiffre de 37 170 € accepté par l'ONIC-ONIOL et l'estimation de près de 190 000 € de la Cour semble résider essentiellement dans la valorisation de la différence entre le nombre de virements prévus dans la convention 1999 (période du 01/07/1999 au 30/06/2000) et le nombre de virements exécutés au 31/12/1999.

Il convient de souligner, qu'en l'absence de dispositions contractuelles, le calcul effectué pour déterminer la somme à verser par le Crédit agricole n'a signifié aucunement que l'ONIC-ONIOL acceptait ce chiffre pour solde définitif des conventions 1994 à 1999. Le bilan définitif de cette dernière convention a été tiré, comme le prévoyaient les clauses de la convention, au 30/06/2000 en tenant compte de tous les éléments et

*notamment de la valorisation de la différence entre le nombre de virements prévus et le nombre de virements réellement exécutés.*

### ***Concernant la conclusion du rapport de la Cour***

*• Le nombre d'anomalies détectées par l'agent comptable lors des contrôles effectués sur les dossiers de paiement des aides directes, et qui ont eu une réelle incidence financière, est très faible (3 pour mille au maximum des dossiers examinés). La procédure retenue actuellement, qui consiste en ce que le comptable public effectue un contrôle par sondage de ces dossiers, est donc de nature à concilier le mode de paiement de ces aides avec les nécessités du contrôle de la dépense publique.*

*• L'ONIC/ONIOL examinera avec ses autorités de tutelle les modalités de mise en œuvre d'un seuil de liquidation et de non mise en recouvrement, en conformité avec la réglementation communautaire en la matière.*

*• Dans les réponses qu'il a apportées à la Cour, l'ONIC/ONIOL a démontré sa compétence et sa capacité à gérer des procédures complexes dans un environnement où s'entremêlent les réglementations communautaires et nationales.*

*Sur le plan comptable, l'établissement a corrigé dès qu'il a eu connaissance des constatations faites, les pratiques non conformes que la Cour a relevées.*



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

---

### **PRÉSENTATION**

---

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

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

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

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

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

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

---

## **I – Le cadre administratif**

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **II – La gestion des aides**

### **A – Les aides communautaires**

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

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

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

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

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

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

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

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

sommes correspondant aux corrections à opérer sur les versements effectués.

## **B – Les aides nationales**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **C – Le suivi des créances**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

### CONCLUSION

---

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

*C'est la raison pour laquelle un arbitrage interministériel en 1993 a réparti les tâches contrôle en matière d'aides agricoles entre l'ONIFLHOR et les services de la DGDDI. Ces derniers mettent en œuvre à cette fin les compétences prévues notamment à l'article 65-A de la section 4 Contrôles de certaines opérations effectuées dans le cadre de la Communauté européenne du chapitre IV du titre II du code des douanes.*

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

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

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

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

*Les LIM sont des instructions ministérielles qui, dans le cadre de la politique définie par le gouvernement, indiquent en tant que de besoin aux offices nationaux d'intervention l'objectif à poursuivre, un plafond de dépenses et des critères à utiliser pour la mise en œuvre des mesures concernées.*

*Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie s'attache à ce que l'intervention des LIM ne se substitue pas à la mise en œuvre de procédures existantes. Il s'attache également à ce qu'elles soient mises en œuvre par l'Office dans le respect des règles en vigueur au nombre desquelles le droit des aides publiques.*

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

*Ainsi, les évolutions des dotations ou les redéploiements de crédits au sein des lignes budgétaires des interventions économiques sont successivement décidées et inscrites expressément à l'EPRD par décision modificative (DM) en tant que de besoin.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie considère qu'il est souhaitable d'instituer un cadre réglementaire national pour assurer une gestion efficiente et juridiquement sûre des interventions des offices agricoles. Il considère que ce dispositif devrait prendre la forme d'un décret en Conseil d'Etat prévoyant a minima que :*

- les formes des aides financières sont déterminées de manière limitative en avances, garanties et subventions ;*
- l'énoncé exhaustif des catégories d'aides sectorielles possibles dans le domaine agricole, agro-alimentaire et de la pêche se déduit des dispositions communautaires générales (règlements, lignes directrices) opposables en la matière ;*
- les aides nationales sont définies par arrêtés qui en indiquent les caractéristiques (objectifs, indicateurs, période de validité, montants de crédits, bénéficiaires, conditions et modalités d'octroi et de contrôle, dépenses éligibles, taux et montants d'aide) ;*
- les aides attribuées le sont pour une durée déterminée (par exemple 3 ans) avec déclinaison d'enveloppes pluriannuelles et annuelles. Ces aides font l'objet d'une évaluation à partir des objectifs prédéterminés et au moyen d'indicateurs définis dans l'arrêté l'instituant conformément à la LOLF du 1<sup>er</sup> août 2001 ;*

- les aides font l'objet de la signature systématiquement d'une convention d'aide entre le bénéficiaire et l'office prévoyant les contreparties de l'aide accordée et les procédures précises de contrôle du respect des conditions et objectifs de l'aide ;
- les arrêtés définissent les conditions d'attribution des aides et des conditions que le bénéficiaire doit respecter,
- la décision accordant l'aide est créatrice de droit seulement si le bénéficiaire réunit les conditions d'attribution au moment de la prise de décision ;
- l'autorité administrative est tenue de mettre fin à la procédure d'attribution si elle constate qu'au moment de la liquidation l'une des conditions présentes au moment de la décision vient à manquer ;
- en cas de non-respect par le destinataire de l'aide des obligations sur lesquelles il s'est engagé, l'office en exige le remboursement après que l'entreprise agricole aura été mise en mesure de présenter sa défense ;
- les aides existantes doivent être prévues sous forme d'arrêtés dans les six mois de la publication du décret pour perdurer.

*Le décret devra prévoir en outre des dispositions relatives à la prévention des conflits d'intérêts.*

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

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

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

### **C - Le suivi des créances**

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

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

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

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

## *2) Le suivi des créances*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Une piste de réforme pertinente serait de prévoir, en liaison avec la réforme des offices, le regroupement à un échelon territorial à déterminer, des actuelles délégations régionales des offices agricoles et des services



*économiques des DDAF. Ces nouvelles délégations communes à l'ensemble des offices, instruiraient les dossiers et diligenteraient les contrôles nécessaires sous l'autorité, selon les directives, et pour le compte des offices compétents.*

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

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

### **RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE, DE L'ALIMENTATION, DE LA PÊCHE ET DES AFFAIRES RURALES**

*Sur certains points faisant l'objet d'observations ou de critiques de la Cour des comptes, je souhaite apporter les précisions suivantes :*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Les aides communautaires**

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

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

### **Les aides nationales**

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

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

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

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

### **Le suivi des créances**

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

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

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

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

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

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

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

**Premier préalable**

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

**Second préalable**

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

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

*2/ La délégation du président*

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

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

*3/ La délégation du directeur*

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



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

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

*\*\**

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

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

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

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

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

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

*\*\**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**« ni sur les honoraires Sopexa. »**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## L'Etat et les courses de chevaux

---

### PRÉSENTATION

---

*De 1990 à 2000, les paris sur les courses de chevaux ont stagné et même décliné. Face à cette situation, les sociétés de courses se sont tournées vers l'Etat, qui les a soutenues au moyen de subventions et en accroissant le montant des prélèvements dont elles bénéficient sur le montant des paris. Ces aides avaient pour contrepartie une remise en ordre de la gestion de ces sociétés, et notamment des avantages accordés à leur personnel. Mais ces réformes n'ont pas toutes été mises en œuvre et demeurent d'actualité, alors que les subventions de l'Etat, temporaires à l'origine, se sont renouvelées chaque année jusqu'à maintenant.*

---

Les courses de chevaux sont organisées depuis 1891 par des sociétés de courses constituées maintenant en associations de la loi de 1901. Par dérogation à l'interdiction des jeux d'argent, ces sociétés sont autorisées à organiser des paris sur le résultats des courses et elles ont même le monopole de cette organisation.

Aujourd'hui, à l'issue de longues et difficiles évolutions dont les dernières ont été hâtées par les pouvoirs publics, « l'institution des courses », qui n'a pas d'existence juridique en tant que telle, réunit principalement cinq organismes soumis à la tutelle des ministères chargés de l'agriculture et des finances.

Il s'agit, en premier lieu, de deux sociétés de courses. La société mère du trot, la Société d'encouragement à l'élevage du cheval français (SECF), organise les courses de trot et gère directement plusieurs hippodromes (Vincennes, Enghien et Cabourg). Quant à la société mère du galop, France Galop, elle gère l'hippodrome d'Auteuil pour les courses d'obstacles et, pour les courses de plat, les hippodromes de Longchamp, Saint-Cloud, Chantilly, Maisons-Laffitte et Deauville.

Ces deux sociétés remplissent une triple mission. Elles élaborent d'abord la réglementation interne des courses et délivrent aux

professionnels les autorisations d'entraîner, de faire courir et de monter ou de « driver ». Elles établissent ensuite le programme des courses et fixent les conditions imposées à ceux qui y participent. Enfin, elles attribuent les « encouragements » aux vainqueurs et répartissent les allocations et primes aux propriétaires et aux éleveurs. Administrées par des conseils d'administration, elles soumettent leurs décisions importantes à une assemblée générale (le comité) où sont aussi représentées les sociétés de courses de province et les professionnels du monde des courses.

Ces deux sociétés-mères ont constitué deux groupements d'intérêt économique pour recueillir les paris et distribuer les gains. Le pari mutuel urbain (PMU) rassemble les sociétés de courses autorisées à organiser durant trois années consécutives au moins des paris en dehors des hippodromes. Il est administré par un conseil de dix membres dont quatre représentants de l'Etat. Son président et son directeur général, présentés par les professions, doivent être agréés par l'Etat. Un second groupement d'intérêt économique, le pari mutuel sur hippodrome (PMH) est chargé de prendre les paris sur les hippodromes parisiens et sur celui de Deauville sans qu'on aperçoive bien la raison de cette structure distincte du PMU à l'heure de l'installation de bornes enregistrant instantanément les paris sur les hippodromes.

Enfin, l'institution des courses inclut la fédération nationale des courses françaises (FNCF), qui réunit les représentants des deux sociétés mères et les représentants des sociétés de courses de province. Cette fédération gère le fonds commun de l'élevage et des courses et le fonds des gains non réclamés.

L'institution des courses constitue, en outre, un réseau financièrement solidaire avec, notamment, les 247 sociétés de courses de province, leurs fédérations régionales et divers autres organismes, techniques ou sociaux.

Cette institution trouve sa principale raison d'être dans la gestion des enjeux considérables que suscitent les courses de chevaux : plus de 6 Md€ pour le PMU et plus de 150 M€ pour le PMH. Dans cette gestion, les sociétés mères, la SECF et France Galop, jouent un rôle prépondérant.

En effet, les sommes engagées sur les courses de chevaux reçoivent trois destinations. Si la plus grande part, environ 70 %, est reversée aux parieurs gagnants, une deuxième part, d'environ 15 %, revient au monde des courses et, presque totalement, aux sociétés de courses, qui l'utilisent pour organiser les courses et pour améliorer la race chevaline. La troisième part, constituée essentiellement de recettes fiscales, abonde le budget de l'Etat.

Compte tenu de ces enjeux, la Cour s'est particulièrement intéressée aux relations existant entre l'Etat et l'institution des courses, d'une part, et aux circuits financiers qui alimentent cette institution, d'autre part.

## **I – L'Etat et l'institution des courses depuis 1990**

Après avoir connu une croissance variable mais néanmoins remarquable pendant près de quarante ans, fondée sur la réussite initiale du tiercé, créé en 1954, relayé par d'autres formes de paris comme le quinté + (1989), puis sur la multiplication des « événements » (jours avec tiercé) passés de 65 en 1968 à 156 en 1985 et sur l'essor des points de vente (960 en 1954, plus de 6 000 en 1980), le montant des paris sur les courses de chevaux, qu'on appelle les enjeux, a connu une stagnation qui a mis l'institution des courses en déséquilibre.

De 1990 à 1999, les enjeux n'ont pratiquement pas progressé, en liaison, semble-t-il, avec la concurrence accrue des autres jeux de hasard. Alors que les enjeux avaient atteint 5,7 Md€ en 1990, ils étaient encore inférieurs à ce montant dix ans plus tard, après avoir connu un minimum de 5,2 Md€ en 1993.

Parallèlement à cette évolution défavorable, les charges de fonctionnement de l'institution des courses n'ont cessé de progresser, parfois spectaculairement comme à l'occasion de l'informatisation du PMU, et les encouragements distribués à la profession sont loin d'avoir diminué.

A partir de 1992, et pour la première fois depuis un siècle, l'Etat s'est engagé à subventionner les sociétés de courses sur son budget. En contrepartie, il a demandé à celles-ci de se réformer pour mettre fin à leur déficit croissant.

### **A – Le protocole d'accord du 10 décembre 1992**

Le protocole d'accord du 10 décembre 1992, valable pour cinq ans à condition que les sociétés de courses respectent leurs engagements, instituait un double mécanisme de financement des sociétés.

D'une part, l'Etat augmentait de 22,87 M€ par an le prélèvement dont bénéficiaient les sociétés de courses sur les enjeux des parieurs. D'autre part, il s'engageait, pour la première fois depuis un siècle que les

courses étaient autorisées, à subventionner annuellement ces sociétés, de 22,87 M€ pour 1993 et de 19,82 M€ pour les quatre années suivantes.

De plus, l'Etat prenait en charge, à hauteur de 35,06 M€ le coût des plans sociaux du pari mutuel urbain (PMU) et de pari mutuel sur hippodromes (PMH), destinés à alléger les charges salariales des sociétés de courses.

En effet, en contrepartie de ces aides, les sociétés de courses s'engageaient à mettre en œuvre des mesures de « restructuration » pour mettre fin à leur déficit. Les sociétés du galop devaient se regrouper en région parisienne et fermer un des hippodromes existants. Les sociétés du trot réduiraient les naissances de chevaux de course. Dans le domaine directement financier, il était prévu, en plus des plans sociaux, des économies de gestion de 11,28 M€ sur cinq ans et la maîtrise des « encouragements », c'est-à-dire des primes versées aux éleveurs et aux propriétaires des chevaux gagnants.

Si ces engagements n'étaient pas respectés, l'Etat devait suspendre ses subventions.

Le plan de réduction des trotteurs fut mis en œuvre et, après bien des difficultés, l'hippodrome d'Evry fut fermé en décembre 1996. En revanche les sociétés de courses continuèrent à distribuer des « encouragements » excédant leurs facultés financières et se révélèrent incapables de réduire leurs effectifs et leurs charges de gestion comme elles s'étaient engagées à le faire. Il est vrai qu'elles rencontraient une vive opposition de leur personnel qui, comme on pouvait le présumer, ne voulait pas renoncer à des avantages exorbitants hérités d'une époque plus favorable.

Par exemple, un guichetier du PMH percevait en 1994, en moyenne, 23,31 mois de salaire de base, soit 46 004,69 € au total, toutes primes comprises. Ces rémunérations étaient d'autant plus injustifiées qu'elles ne trouvaient nulle contrepartie dans des sujétions particulières, chaque employé étant seulement tenu d'effectuer 210 réunions hippiques dans l'année, soit 111 heures forfaitaires par mois. En 2000, la situation restait inchangée, sauf à noter l'augmentation du nombre de cadres et de la rémunération moyenne des salariés, qui atteignait en moyenne 56 005,81 €. La situation particulière des employés du PMH au sein de l'institution des courses reflète le pouvoir de négociation de ces personnels, les seuls à pouvoir bloquer les courses par l'occupation des pistes.

Mais les rémunérations avantageuses ne se limitent pas au PMH. Par exemple, en 1994, le décile des rémunérations les plus élevées de la société mère du galop atteignait 66 442,31 € en moyenne, sans tenir



compte des cartes bancaires nominatives, des cartes de carburant et des véhicules de fonction dont bénéficiaient les titulaires de ces rémunérations.

Aussi, malgré les aides de l'Etat, le déficit des sociétés de courses a continué à se dégrader, atteignant 28,20 M€ en 1993 et 50,31 M€ en 1994.

Il est vrai que la baisse persistante des enjeux, d'ailleurs prévue au moment de la signature du protocole, contribuait aussi à ces résultats.

### **B – L'avenant du 28 décembre 1995**

En 1995, de nouvelles aides furent sollicitées et obtenues de l'Etat et consignées dans un nouveau protocole d'accord, daté du 28 décembre.

Le financement des sociétés de courses par le budget de l'Etat était prolongé d'une année, jusqu'en 1998, et le montant de l'aide annuelle porté de 19,82 M€ à 42,69 M€

Cette mesure était financée par une diminution de 2 % de la part des enjeux revenant aux parieurs gagnants et par un abandon de 0,3 % de la part revenant à l'Etat. Les sommes attribuées aux sociétés de courses sur les enjeux s'en trouvaient augmentées d'autant.

Les sociétés de courses, de leur côté, réitéraient leur engagement de modérer leurs dépenses et s'engageaient à ne pas se mettre en déficit pendant trois ans.

Les pouvoirs publics mirent à profit l'accroissement de leurs subventions pour imposer certaines mesures de restructuration, qui firent l'objet d'un décret du 5 mai 1997. Encore convient-il de noter que ces réformes, d'ailleurs étonnamment prudentes, s'accompagnaient de nouvelles aides financières.

### **C – Le décret du 5 mai 1997**

Si la participation de l'Etat au sein du conseil d'administration du PMU était affirmée, la présidence et la majorité en revenaient aux professionnels des courses, contrairement à la situation antérieure. Sans exiger la constitution d'une institution des courses unitaire, l'Etat obtenait aussi que les sociétés du galop et les sociétés du trot se fédèrent au sein de la Fédération nationale des courses françaises. Enfin, le fonctionnement interne des sociétés de courses était amélioré par l'élection d'un conseil d'administration restreint et aux compétences élargies.

Mais le décret du 5 mai 1997 transférait aux sociétés de courses 0,176 % des enjeux affectés jusqu'alors à l'Etat, à travers le Fonds national des haras et des activités hippiques. En outre, l'Etat s'engageait à financer 50 % de la nouvelle informatisation du PMU, estimée à 91,47 M€

Trois ans plus tard, alors que s'achevaient les protocoles d'accord, que les mesures de restructuration tardaient à se concrétiser et que la situation financière de l'institution des courses demeurait préoccupante, de nouvelles mesures transitoires favorables aux sociétés de courses furent à nouveau décidées par l'Etat.

## **D – La période intermédiaire de 1999 et 2000**

En 1999, le protocole de 1992, prolongé d'une année et amendé, cessait de s'appliquer. Mais, sur l'instance des professionnels, il fut décidé d'accorder 42,69 M€ de subvention aux sociétés de courses et d'octroyer 10,67 M€ au PMU pour revaloriser les commissions payées aux buralistes en augmentant une nouvelle fois la part des enjeux revenant aux sociétés de courses. En contrepartie, la société mère du galop s'engageait à présenter un plan stratégique intégrant des mesures d'économie et la société mère du trot devait relancer le plan de réduction des naissances qui n'avait pas été complètement réalisé.

En 2000, les mêmes avantages financiers ont été reconduits au bénéfice des sociétés de courses (42,69 M€) et le PMU a reçu 25,92 M€, soit 15,24 M€ de plus qu'en 1999.

Ces faits démontrent l'incapacité de l'Etat à résister aux demandes des professionnels des courses pour diverses raisons, dont la moindre n'est pas le recul continu devant les menaces de grève du personnel des courses, soucieux de préserver ses avantages. Il en résulte que les prélèvements sur les enjeux dont bénéficient les sociétés de courses ont été accrus au détriment des parieurs et que les subventions de l'Etat, présentées comme transitoires, se sont pérennisées.

## **E – L'accord du 4 février 2001**

Un nouvel accord de partenariat financier, conclu le 4 février 2001, traduit cette situation défavorable à l'Etat. D'une part, étaient supprimées les clauses de résiliation suspendant l'aide publique en cas de non-respect des engagements pris par l'institution des courses, il est vrai jamais appliquées. D'autre part, il était envisagé de renouveler l'aide annuelle de l'Etat puisque de nouvelles discussions devaient s'engager « en vue de

définir les modalités de la prolongation éventuelle (du nouvel accord) pour une nouvelle période pluriannuelle ».

Les sociétés de courses, une fois de plus, renouvelaient leurs engagements de réduire leurs charges et d'équilibrer leurs comptes.

Au delà, elles prenaient des engagements apparemment plus précis.

Alors que les plans sociaux de 1992, imparfaitement exécutés, n'avaient pas produit les effets escomptés, les sociétés de courses s'accordaient « pour estimer que l'institution des courses ne peut durablement supporter le coût induit par la baisse régulière du chiffre d'affaire du PMH et l'augmentation parallèle de ses charges », ce qui les conduisait à lancer « une étude en vue de proposer les mesures susceptibles de mettre un terme à cette dégradation ».

Compte tenu, sans doute, des progrès ainsi annoncés, l'Etat prenait en charge le coût du plan social concernant 37 employés du PMH dans la limite de 6,10 M€

Enfin, l'institution des courses semblait s'attaquer à l'une des causes principales de la dégradation persistante de sa situation financière : elle chargeait le PMU de proposer avant le second semestre 2001 une réforme du régime de retraite « surcomplémentaire » des personnels des courses, régime déficitaire, mais d'autant plus avantageux qu'il ne fait appel à aucune cotisation des salariés.

Mais cet accord, qui commençait à s'attaquer aux racines du déficit des sociétés de courses, était destiné à ne pas « être diffusé en dehors du cercle de ses signataires » - c'est-à-dire les sociétés de courses et les ministères de tutelle.

De plus, il prévoyait de nouvelles aides de l'Etat, 42,69 M€ en 2001, 39,64 M€ en 2002 et 35,06 M€ en 2003. Ces aides étaient accordées sans être liées à une remise en cause des avantages acquis par les salariés de l'institution des courses d'autant plus difficile à effectuer qu'entre-temps le montant des enjeux avait recommencé à augmenter.

Deux ans après, les engagements de réforme ne sont toujours pas passés dans les faits.

## **F – Le bilan de la décennie 1990-2000**

L'Etat s'était durablement engagé dans une aide budgétaire à l'institution des courses alors que ces dernières avaient, pendant un siècle, financé leurs activités sur les sommes prélevées sur les enjeux.

Malgré cette aide, les prélèvements sur les enjeux destinés à l'institution des courses avaient sensiblement augmenté, diminuant d'autant la part redistribuée aux parieurs gagnants. Alors qu'en 1992 72,3 % des enjeux étaient redistribués aux parieurs, en 1999 la part leur revenant n'était plus que de 69,7 % (voir tableau, p ...). En effet, malgré la stagnation des enjeux, les prélèvements étaient passés de 1,49 à 1,74 Md€ soit une augmentation de 16,7 %. En 2000, la différence d'évolution s'est accentuée : si les enjeux sont repartis à la hausse, dépassant les 6 Md€ (+ 9,9 % par rapport à 1995), les prélèvements ont atteint 1,82 Md€ soit une augmentation de 22 % sur la même période.

**Affectation des enjeux de 1990 à 2000  
(avant transferts de l'Etat vers les sociétés de courses)**

*en %*

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 (1)
Part revenant aux parieurs gagnants	72	72,2	73,3	72,6	72,4	72,4	70,4	69,7	69,3	69,6	69,7
Prélèvement pour les sociétés de courses	10,4	10,4	10,4	10,8	10,9	10,9	13,1	13,1	13,3	13,5	13,9
Prélèvements pour l'Etat	17,6	17,4	16,3	17,6	16,7	16,7	16,5	17,2	17,4	16,9	15,9

(1) 0,5 % pour les paris pris à l'étranger s'ajoutent à ces pourcentages.

Source : Cour des comptes d'après la répartition des prélèvements sur les enjeux établis par le ministère de l'agriculture, de la pêche, de l'alimentation et des affaires rurales.

Or, l'augmentation des prélèvements sur les enjeux a profité presque exclusivement à l'institution des courses. Les prélèvements revenant à l'Etat ont augmenté de 10,8 % entre 1995 et 2000, c'est-à-dire un peu plus que les enjeux (+ 9,9 %) mais les prélèvements destinés aux sociétés de courses ont augmenté de 32,3 %, soit trois fois plus (de 0,68 à 0,90 Md€ entre 1995 et 2000).

Enfin, on constate que les sommes supplémentaires affectées à l'institution des courses ont financé en priorité les charges de fonctionnement des sociétés de courses. Sur la même période 1995-2000, les encouragements ont augmenté de 10,1 %, les frais de gestion du PMU de 36 % et les charges de fonctionnement des sociétés de 105,8 %.

Il est vrai que les dépenses de modernisation du PMU ont pesé sur l'institution des courses sans que le bénéfice de cette modernisation ait pu se faire sentir dans le niveau des enjeux au cours de la même période. Le projet PEGASE, destiné à faciliter l'enregistrement des paris en temps

réel sur tout le territoire, a entraîné des dépenses supérieures à 300 M€ alors qu'il avait été estimé à 91,47 M€ en 1997. Cette dérive a pesé sur les comptes des sociétés de courses responsables de la mise en œuvre de ce projet à travers le PMU.

Tout se passe néanmoins comme si les efforts de l'Etat et les sacrifices imposés aux parieurs avaient permis le maintien des avantages, notamment salariaux dont bénéficient les salariés de l'institution.

A ces considérations, s'ajoute le fait que la distribution des encouragements bénéficie, dans une certaine mesure, à quelques grandes écuries, parfois étrangères : selon des statistiques, il est vrai assez anciennes, sur les 5 000 écuries qui entretenaient en 1995 un compte dit d'« intervenant » auprès des sociétés du galop, une centaine seulement se partageait la moitié des encouragements. De plus, les allocations versées en France semblent de beaucoup supérieures à celles qui sont attribuées dans les pays voisins. Pour le trot, en revanche, les encouragements sont mieux répartis et bénéficient à un plus grand nombre de professionnels français. Mais, faute d'indicateurs pertinents, il est difficile d'évaluer l'effet des encouragements distribués.

Toutefois, ces constatations doivent être complétées dans la mesure où les mécanismes financiers de l'institution des courses, particulièrement compliqués, organisent d'autres transferts des parieurs vers l'Etat et de l'Etat vers l'institution des courses qui contribuent à l'opacité des circuits financiers en provenance des enjeux.

## **II – Les circuits financiers des courses**

Les fonds publics distribués à l'institution des courses emprunte des circuits inutilement compliqués tant au sein de l'Etat qu'au sein des sociétés de courses.

### **A – Les prélèvements étrangers aux courses**

Au sein de l'Etat, les prélèvements non fiscaux sur les enjeux (environ 190 M€) sont destinés à quatre comptes spéciaux du Trésor : le fonds national pour le développement du sport et le fonds national pour le développement de la vie associative qui sont rattachés au ministère chargé de la jeunesse et de sports, le fonds national pour le développement des adductions d'eau et le fonds national des haras et des

activités hippiques (FNHAH) qui sont gérés par le ministère chargé de l'agriculture.

Sans s'attarder sur l'opportunité d'affecter une partie des enjeux du pari mutuel à des activités aussi diverses et éloignées des courses de chevaux que le sport, la vie associative et l'adduction d'eau, on peut estimer qu'il serait plus simple de supprimer ces prélèvements sans lien avec les courses, et qui représentent moins de 1,5 % des paris, et plus conforme aux principes budgétaires que l'ensemble des prélèvements destinés à l'Etat soit versé au budget général.

Au demeurant, ces prélèvements sont en contradiction avec l'article 21 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 qui dispose que les recettes affectées à un compte d'affectation spéciale doivent être en relation directe avec les dépenses qu'elles financent.

## **B – Le fonds national des haras et des activités hippiques devenu le fonds national des courses et de l'élevage**

Le fonds national des haras et des activités hippiques, qui a reçu 122 M€ en 2001 prélevés sur les enjeux, apparaît très largement comme un simple lieu de passage à destination de l'institution des courses. En effet, ses ressources ont reçu, jusqu'à cette année, trois destinations.

Un tiers (42 M€ en 2001) constitue les subventions d'équilibre versées depuis 1992 aux sociétés de courses en application des protocoles et des accords entre l'Etat et ces sociétés. Ces sommes n'ont aucune raison de transiter par le FNHAH qui n'a comme seule liberté que celle de les transférer à l'institution des courses.

Un autre tiers constitue le prélèvement de 0,7 % opéré sur les enjeux au profit de l'Etat en faveur de l'élevage mais il est directement versé aux sociétés de courses qui l'affectent, pour la plus grande part, au paiement des primes aux éleveurs.

Le dernier tiers est destiné à financer des activités hippiques au sens large, en dehors du secteur des courses. On pouvait légitimement se demander si ces interventions, qui relèvent directement de la sous-direction du cheval du ministère chargé de l'agriculture, ne devaient pas être financées sur le budget de ce ministère. D'ailleurs, à la suite des interventions de la Cour, un décret du 12 novembre 2002 a inscrit ces ressources au budget de l'Etat et le FNHAH, ainsi réformé et privé du

tiers de ses ressources, est devenu le fonds national des courses et de l'élevage (FNCE).

Globalement, si l'on tient compte de ces financements indirects en provenance de l'Etat, l'institution des courses recevait donc notablement plus que le prélèvement apparent qui lui revenait sur les enjeux. En 2000, ce prélèvement s'est élevé à 840 M€ soit 13,94 % des enjeux. Mais si on y ajoute les versements en provenance directe ou indirecte du FNHAH, l'institution des courses a bénéficié de 84 M€ supplémentaires, soit près de 15 % des enjeux.

Les circuits financiers de l'institution des courses ne sont pas moins compliqués et difficiles à justifier que ceux de l'Etat.

### **C – Le fonds commun de l'élevage et des courses**

La fédération nationale des courses françaises, qui regroupe les deux sociétés mères, gère un autre fonds, intitulé le fonds commun de l'élevage et des courses (FCEC).

Jusqu'en 1996, ce fonds était surtout chargé de répartir les « encouragements » aux propriétaires de chevaux. Mais, depuis la réforme introduite par le décret du 5 mai 1997, ces encouragements sont directement attribués par les sociétés de courses. En conséquence, les ressources du fonds, qui ont diminué de 70 %, représentent maintenant moins de 45 M€

Or, 80 à 90 % de ces ressources maintenant affectées au FCEC, qui proviennent de l'Etat à travers le FNHAH, sont destinées à payer les primes aux éleveurs. Dans les faits, ces primes sont attribuées par les sociétés de courses qui se font mensuellement rembourser par le FCEC. On n'aperçoit donc pas l'intérêt de faire transiter ces sommes prélevées sur les enjeux d'abord par le FNHAH, puis par le FCEC et, enfin, par les sociétés de courses. Un rattachement direct à ces dernières serait plus clair.

Mises à part les sommes destinées aux primes aux éleveurs, sur lesquelles les gestionnaires du FCEC ne disposent d'aucune liberté, il ne reste au fonds que moins de huit millions d'Euros, qui sont attribués sous forme de subventions aux sociétés de courses de province. Dans ces conditions, la question se pose naturellement de la suppression du FCEC au sein de la fédération.

Il est vrai que ce fonds a une autre fonction : il reçoit les subventions de l'Etat destinées aux sociétés de courses et les reverse aux bénéficiaires, par des opérations de trésorerie non retracées dans son

compte de résultat. De tels mouvements, difficiles à justifier, ne font qu'accroître encore l'opacité de l'ensemble.

## **D – Le fonds des gains non réclamés**

Une autre particularité est la gestion par la fédération nationale des sociétés de courses des gains que les parieurs ont omis de réclamer et qui représentent environ 30 M€ par an.

On peut s'interroger sur la propriété de ces sommes. Dans la mesure où elles constituent des biens sans maître, elles devraient revenir à l'Etat en application de l'article 539 du code civil (« tous les biens vacants et sans maître... appartiennent au domaine public ») et de l'article 713 du même code (« les biens qui n'ont pas de maître appartiennent à l'Etat »). C'est d'ailleurs sur ce fondement que 53,36 M€ ont été versés à l'agent comptable central du Trésor en 1991.

Cependant, le décret du 5 mai 1997, sans remettre en cause la propriété de ces fonds, réduit considérablement le montant versé à l'Etat. En effet, l'article 36 précise que « la fraction des gains non réclamés... qui n'est pas affectée à l'allocation de secours, de prestations d'assistance, de crédits de formation professionnelle ou d'avantage de prévoyance ou de retraites complémentaires en faveur du personnel des sociétés et des écuries de courses ainsi que des jockeys et drivers... est versée au budget général de l'Etat ». Si ces fonds sont bien propriété de l'Etat, le décret organise une compensation entre recettes et dépenses de l'Etat qui constitue une nouvelle aide à l'institution des courses et qui n'apparaît pas dans les comptes de l'Etat.

En pratique, les gains non réclamés sont affectés à un fonds spécial qui fonctionne selon des règles remontant à un décret du 18 juillet 1941. Ces sommes financent principalement deux organismes relevant de la fédération nationale des courses françaises, l'organisme de retraite et de prévoyance des employés des sociétés de courses (ORPESC) et l'association de formation et d'action sociale des écuries de courses (AFASEC) créés par les deux sociétés mères du trot et du galop.

L'existence du fonds des gains non réclamés pose aussi problème. En effet, ce fonds mobilise un conseil de surveillance et un commissaire aux comptes. Il donne lieu à l'établissement d'un compte de résultat annuel et d'un bilan. Mais il ne comprend qu'une seule recette et qu'une seule dépense, correspondant aux subventions aux deux organismes précités.



De plus, le reliquat non affecté à l'ORPESC et à l'AFASEC (2,30 M€ environ) est chaque année reporté et bénéficie donc aux organismes subventionnés, au lieu d'être versé à l'Etat, comme le prévoit cependant le décret de 1997.

Il faut ajouter que le fonds des gains non réclamés sert inexplicablement de réceptacle aux subventions de l'institution des courses destinées à couvrir le déficit de l'ORPESC et de l'AFASEC. Ces subventions transitent dans des comptes de trésorerie du fonds des gains non réclamés sans apparaître dans le compte de résultats, ce qui nuit à la transparence des mouvements financiers.

Enfin, il faut relever que les subventions d'investissement de l'Etat à l'institution des courses pour le système informatique du PMU ont été elles aussi versées à la fédération nationale, qui les a reversées à parts égales aux deux sociétés mères, à charge pour celles-ci de les apporter au PMU.

## **E – L'évolution récente des enjeux**

Si l'évolution des enjeux constatée depuis 2001 se confirme, on peut espérer une amélioration sensible de la situation financière des sociétés de courses et, en conséquence, la suppression des aides budgétaires de l'Etat.

Cette nouvelle conjoncture a d'ailleurs été mise à profit pour augmenter la part revenant aux parieurs sur les paris simples, par une baisse de 4 % des prélèvements dont 3 % à la charge de l'Etat et 1 % à la charge de l'institution. En conséquence, ces paris se sont développés et, sans que soit corrigée la répartition des prélèvements sur les « événements », la part revenant aux parieurs est globalement remontée à 70,5 % en 2001 et 72 % en 2002.

Le redressement constaté ne devrait cependant pas dispenser les professionnels des courses de continuer à s'interroger sur le montant des encouragements distribués et sur les règles d'une saine gestion de l'institution des courses.

Les avantages dont bénéficie, en niveau de rémunération, de retraite et en avantages divers, le personnel des courses devrait être mis en relation avec les nécessités de l'équilibre de l'institution sans peser sur les parieurs et les contribuables.

Ces considérations relatives à la nécessaire remise en ordre de l'institution des courses, en dépit de l'embellie actuelle, paraissent d'autant plus d'actualité que l'Etat ne semble pas avoir jusqu'à

maintenant mené une réflexion sur l'interaction entre les différentes formes de jeux au développement desquels il contribue, souvent pour des raisons fiscales, et qui sont, hormis les courses, les jeux des casinos et de la Française des jeux.

### ————— CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS —————

*Depuis 1992, l'Etat a, de façon continue, accordé aux sociétés de courses des avantages sans obtenir d'elles le respect des contreparties auxquelles elles s'étaient engagées. L'amélioration sensible des enjeux constatée depuis 2001 – ils sont passés de 6 Md€ en 2000 à 6,4 Md€ en 2001 et 6,6 Md€ en 2002 -grâce en partie aux efforts de promotion de la profession, ne saurait suffire à légitimer sans réserve a posteriori les efforts renouvelés et la patience de l'Etat*

*Des réformes sont nécessaires. En premier lieu, plusieurs fonds, dont l'utilité se révèle incertaine (le fonds national des haras et des activités hippiques, le fonds commun de l'élevage et des courses et le fonds des gains non réclamés), pourraient être supprimés. S'agissant du fonds national des haras et des activités hippiques, on s'interroge sur les raisons qui justifient le maintien d'un compte spécial du Trésor, réduit à 88 M€ en 2002 et uniquement destiné à servir de relais entre l'Etat et l'institution des courses. De même, l'attribution de subventions aux sociétés de courses de province par le fonds commun de l'élevage et des courses pourrait être confiée à la fédération nationale des courses françaises, dans les mêmes conditions de contrôle et de surveillance destinée à garantir l'impartialité des subventions.*

*L'intégration en une seule comptabilité des opérations de la fédération, de celles du fonds commun de l'élevage et des courses (libéré de la prime aux éleveurs) et de celles du fonds des gains non réclamés serait une simplification qui permettrait de faire apparaître clairement le déficit global et donc le coût réel, pour les sociétés de courses, de la structure fédérale de l'institution des courses.*

*Il serait d'ailleurs logique de consolider ce premier résultat avec celui de l'ORPESC et celui de l'AFASEC, afin d'identifier le coût total des activités de l'institution non directement liées à l'organisation des courses.*

*De même, on voit mal ce qui justifie l'existence du PMH, spécialement chargé d'enregistrer les paris sur les hippodromes, alors qu'elle pourrait être intégrée au PMU.*

---

*En second lieu, afin de responsabiliser les acteurs de l'institution des courses, les prélèvements destinés à l'institution des courses pourraient être directement versés aux deux sociétés mères du trot et du galop, à charge pour elles de financer l'intégralité de leur propre fonctionnement, sans subvention de l'Etat, ainsi que le déficit de fonctionnement des structures professionnelles : la fédération, l'ORPESC et l'AFASEC.*

*Enfin, une évaluation des résultats obtenus par ces financements divers au regard des objectifs visés est indispensable.*

*De telles mesures seraient de nature à faciliter l'adaptation d'une organisation qui semble avoir eu pour résultat jusqu'à présent de maintenir des avantages au bénéfice d'une profession alors que contribuables et parieurs étaient mis à contribution.*

---

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

*Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (MINEFI) prend acte des conclusions de la Cour sur l'évolution du secteur des courses de chevaux et de son financement et souhaite apporter les précisions suivantes.*

*Les enjeux misés par les parieurs sont répartis entre les gagnants, les sociétés de courses et l'État. La part la plus importante, de l'ordre de 72 %, revient aux parieurs. Pour les sociétés de courses, associations sans but lucratif qui bénéficient d'une dérogation légale pour organiser des paris hippiques mutuels, la part perçue permet le financement de l'ensemble de l'organisation de la filière hippique, depuis les prix de courses qui reviennent aux éleveurs, entraîneurs et jockeys, jusqu'aux dépenses de fonctionnement des GIE (PMU et PMH) chargés de l'organisation des paris. La part revenant aux pouvoirs publics correspond d'une part à des prélèvements traditionnels comme la TVA, la CSG ou la CRDS au profit des comptes sociaux, d'autre part à des prélèvements spécifiques comme le prélèvement proportionnel sur les mises qui alimente différents comptes d'affectation spécialement dédiés à certaines actions comme le développement du sport, de la vie associative, des adductions d'eau ou de l'élevage, et enfin le budget général de l'Etat. Il existe également un prélèvement progressif sur les gains lorsqu'ils sont particulièrement élevés.*

*Les prélèvements publics spécifiques au secteur des courses constituent la contrepartie du monopole réservé aux sociétés de courses pour organiser l'activité de paris. Ils permettent à l'État de réguler la rémunération qui leur revient dans ce cadre, c'est-à-dire la part de la rente monopolistique laissée à leur disposition. A travers son action sur le taux de retour au joueur, cet encadrement limite également la demande effective. Ainsi, la situation des paris dans le courant des années 1990 et la modernisation nécessaire du PMU (notamment son informatisation) ont amené l'Etat à majorer la part des mises revenant à la filière.*

*Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie convient que l'ensemble des objectifs assignés sur la période à l'Institution des courses n'ont pas été atteints, notamment en ce qui concerne la réforme du régime des ARS et l'évolution du PMH. Des avancées positives sur la même période doivent toutefois être rappelées : il s'agit d'abord de la réforme réussie du PMU, qui porte désormais ses fruits après avoir été pour partie à l'origine du besoin de financement de la filière dans le milieu des années 1990, compte tenu des investissements informatiques nécessaires ; ces évolutions ont permis une croissance régulière et maîtrisée des paris, en progression depuis*

*5 ans, qui doit permettre aux sociétés de courses de mettre en œuvre un assainissement durable de leur situation budgétaire.*

*Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie partage enfin l'analyse de la Cour sur la complexité des circuits financiers de l'institution et souhaite exploiter ses préconisations dans le cadre d'une réforme à venir.*

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR,  
DE LA SÉCURITÉ INTÉRIEURE ET DES LIBERTÉS LOCALES**

*Les observations formulées par la Cour n'appellent pas de remarques particulières de ma part. Les faits relevés concernent les relations entre les sociétés de courses et leurs autorités de tutelle (les ministères chargés de l'agriculture et des finances), ainsi que les circuits financiers qui alimentent ces sociétés.*

*Ils ne relèvent donc pas directement de la compétence de mon département telle qu'elle est prévue par le décret interministériel n° 97-456 du 5 mai 1997 relatif aux sociétés de courses de chevaux et au pari mutuel.*

*Celui-ci précise dans son article 12, paragraphe 2 que « les sociétés mères délivrent seules après enquête et avis favorable du service de police chargé des courses de chevaux au ministère de l'intérieur les autorisations de faire courir, d'entraîner, de monter et de driver ; l'autorisation peut être retirée par la société mère ; elle doit l'être si le service de police chargé des courses de chevaux en fait la demande ; dans tous les cas, une procédure contradictoire doit être observée et, dans son article 27 que « lorsque le Pari Mutuel Urbain autorise des personnes privées à exploiter des postes d'enregistrement des paris, cette autorisation doit intervenir après enquête et avis favorable du ministère de l'intérieur ».*

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE, DE L'ALIMENTATION,  
DE LA PÊCHE ET DES AFFAIRES RURALES**

*Les choix des autorités de tutelle et l'évolution de l'institution des courses depuis 1990 sont notamment guidés par le contexte économique des courses et des paris hippiques.*

*En France, de par la loi, seules sont autorisées les courses de chevaux ayant pour but exclusif l'amélioration de la race chevaline et organisées par des sociétés agréées par le ministre chargé de l'agriculture. Ces sociétés ont le statut associatif. La prise de paris est interdite, sauf pour les sociétés de*

*courses, qui en vertu d'une autorisation spéciale du ministre chargé de l'agriculture, peuvent organiser des paris hippiques exclusivement sous forme de pari mutuel. Les enjeux misés sont partagés entre les joueurs gagnants, l'Etat et les sociétés de courses. Ces dernières financent ainsi l'organisation des courses et l'entretien des 252 hippodromes répartis sur tout le territoire, les dotations aux encouragements versés aux professionnels, propriétaires et éleveurs de chevaux, mais aussi les coûts de gestion du pari mutuel. Il s'agit essentiellement des charges du GIE PMU, auxquelles les sociétés de courses consacrent la moitié de leurs prélèvements sur les enjeux. Jusqu'en 2002, l'ensemble de la filière équine était également intégralement financée par les paris hippiques.*

*Comme le souligne la Cour, l'évolution des enjeux a largement conditionné l'action des pouvoirs publics. Ainsi, au début des années 1990, le fléchissement des enjeux du pari mutuel (diminution de 4,5 % entre 1990 et 1995) a mis en péril l'ensemble du dispositif, les différents attributaires des enjeux voyant leurs recettes diminuer. Il était urgent de redresser la situation, car non seulement la filière des courses, mais aussi l'ensemble du secteur du cheval (53 000 emplois), risquaient de périlcliter. Les autorités de tutelle et l'institution des courses ont donc décidé, dès 1992, de mettre en œuvre un plan de redressement avec pour objectif la relance des paris hippiques, seule source de financement de la filière équine et importante contribution aux recettes de l'Etat. Ce souci est à l'origine de la conclusion des protocoles d'accord successifs.*

*La Cour considère que les engagements pris par l'institution à travers ces protocoles n'ont pas été totalement tenus, puisque certaines des réformes annoncées n'ont pas été menées à terme. En dépit de cet inachèvement, les dispositifs de régulation mis en place et les efforts consentis pour améliorer l'efficacité du système ont produit des effets positifs tant pour les parieurs que pour les sociétés de courses.*

*En effet, un rapide bilan financier de la période 1990-2002 montre que les intérêts des parieurs ont toujours été préservés : sur cette période, les joueurs ont bénéficié de 67,7 % de la progression des enjeux, soit un retour de 909 M€. Depuis 1998, année de reprise de la croissance, la part revenant aux joueurs a été encore renforcée avec 82,4 % des excédents générés.*

*Les sociétés de courses sont les autres bénéficiaires de la progression des enjeux. Dans la logique des accords avec l'Etat, elles ont utilisé ces ressources supplémentaires pour se restructurer, notamment avec la fusion des sociétés de galop, et pour moderniser le GIE PMU, centre névralgique de l'institution. Le PMU est en effet l'outil essentiel du dispositif, puisqu'il assure pour le compte des sociétés de courses la gestion de 96 % des enjeux au pari mutuel (6,4Md€ en 2002).*

*Le GIE PMU a ainsi subi une profonde réforme de ses structures et de son fonctionnement depuis 1997. Un ambitieux projet d'entreprise visant au*

*recentrage de l'activité sur les métiers de base du PMU que sont l'activité commerciale et le traitement des paris, a été conduit par la nouvelle équipe dirigeante. Il s'est accompagné d'un lourd plan social (coût 160 M€ pour une réduction d'effectifs de 2 043 en 1995 à 1 460 en 2000), d'une modernisation massive de l'outil informatique (coût 300 M€) et d'une relance vigoureuse de la politique commerciale.*

*Cette politique volontariste est à l'origine de la reprise de la croissance dès 1998. Certes, les coûts des développements informatiques ont largement excédé les prévisions budgétaires initiales. Le surcoût de 200 M€ constaté, hautement regrettable, est lié à la complexité du système traité et à l'obligation de mener à terme le projet pour aboutir à un outil fonctionnel de très haut niveau technologique. La très forte progression du chiffre d'affaires enregistrée depuis 3 ans (+ 18 %) est à cet égard éclairante. Cette croissance a été permise grâce notamment au développement de nouveaux paris et aux facilités supplémentaires offertes aux joueurs (prise de paris jusqu'à 3 minutes avant la course ; depuis cet été, possibilité de jouer tout au long de la journée quel que soit le point de vente ; offre de paris sur la télévision interactive, sur minitel et bientôt par internet ...). Or de tels développements n'ont été possibles que par la performance accrue d'un système informatique fiable et apte à intégrer de nouveaux projets.*

*La restructuration du GIE PMU doit donc être considérée comme un investissement rentable à terme, puisque la modernisation de l'outil informatique cumulée à la réduction des charges de fonctionnement a permis depuis 3 ans d'abaisser le coût de gestion du PMU sur des enjeux croissants. Le résultat net pour les sociétés de courses (part disponible pour financer les charges de fonctionnement, les investissements et les encouragements) a pu ainsi progresser. Cette tendance devrait se confirmer dans les prochaines années. En 2001, la situation redevenue favorable a aussi permis une baisse des taux de prélèvements sur les paris simples au profit des joueurs, leur assurant un retour de 70,52 % des enjeux, puis de 71,39 % en 2002 (avant 2001 le retour aux parieurs représentaient moins de 70 % des enjeux). La modernisation du PMU a donc très largement profité aux parieurs depuis 2 ans.*

*Ainsi toute analyse de l'institution des courses doit intégrer la dynamique du PMU pendant la période sous revue. Les années 1995-2000 correspondent à une phase d'intenses investissements à caractère productif dont les résultats sont tangibles.*

*Cette nécessité première d'asseoir les bases du développement futur a certes contribué à différer les réformes du GIE PMH et du régime des allocations de retraite surcomplémentaires des salariés (ARS) de l'institution des courses. Mener concomitamment l'ensemble des réformes et des restructurations aurait sans doute revêtu un caractère par trop hasardeux dans un contexte social où le PMU réduisait déjà de 30 % ses effectifs et où la priorité à l'investissement devait être menée à bien.*

*Les autorités de tutelle considèrent aujourd'hui que les réformes du GIE PMH et du régime des ARS sont à traiter en priorité, l'institution des courses ayant renforcé sa situation financière, repris confiance et développé de nouveaux outils, tels que les bornes automatiques de prise de paris qui devraient faciliter la restructuration du GIE PMH. Elles ont donc demandé à l'institution des courses de bâtir un plan à trois ans consolidant l'ensemble des comptes des différentes entités en intégrant ces réformes. Les propositions de l'institution feront l'objet d'une analyse attentive de la part des pouvoirs publics qui fixeront le cadre de travail et détermineront les orientations des relations entre l'Etat et l'institution des courses pour les trois prochaines années.*

*Enfin la Cour souligne à juste titre le caractère complexe des circuits financiers de l'institution des courses, produits d'une certaine évolution historique mais désormais faiblement adaptés au but poursuivi. C'est pourquoi, dans le cadre des travaux susvisés, sont également étudiées les modalités d'une refonte d'ensemble du dispositif financier avec pour double objectif la simplification du système et une responsabilisation accrue des sociétés de courses.*

*Ces réformes constitueront la base d'un développement harmonieux et équilibré. Au delà des protagonistes institutionnels que sont les parieurs, les sociétés de courses et l'Etat, c'est toute la filière des chevaux de courses qui en bénéficiera. Créatrice de richesses et d'emplois, contribuant à la renommée internationale de l'élevage français, elle pourra ainsi continuer à participer activement à l'aménagement du territoire et au dynamisme du monde rural.*

#### **RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA SOCIÉTÉ D'ENCOURAGEMENT DU CHEVAL FRANÇAIS, DU PRÉSIDENT DE LA FÉDÉRATION NATIONALE DES COURSES FRANÇAISES ET DU PRÉSIDENT DE FRANCE GALOP**

*L'institution des courses a pris connaissance du rapport intitulé « L'état et les courses de chevaux » et ne partage pas l'analyse faite par la Cour.*

*En effet, la Cour des comptes présente une analyse des relations entre l'Etat et l'institution des courses sur la période 1990-2000 à partir de deux missions de contrôle menées successivement, l'une sur la période 1990-1994, l'autre sur la période 1995-2000.*

*Il est permis de regretter que la Cour présente ses conclusions sans avoir contrôlé le PMU, l'une des principales composantes de l'Institution, au-delà de l'année 1994. Dans la mesure où ce dernier, GIE constitué par les sociétés de courses, est l'organisme par lequel transite l'ensemble des sommes engagées par les parieurs et s'effectue le paiement des gains aux*



*parieurs, les prélèvements au profit des sociétés de courses et les prélèvements publics, son omission dans l'enquête oblige à relativiser fortement l'analyse de la Cour.*

*Par ailleurs, alors que la Cour examine la période 1990-2000, elle appuie quasi-exclusivement ses comparaisons chiffrées sur l'horizon plus restreint 1995-2000. Or, l'année 1995 étant le point d'infléchissement le plus bas de la décennie, il en résulte que son analyse ne peut refléter l'évolution réelle de l'Institution des courses au cours des dix dernières années. En outre, certaines données présentent un caractère particulièrement ancien et daté et sont, aujourd'hui, totalement dépassées.*

*Enfin, certaines appréciations (« opacité ») ou jugements (tel le dernier paragraphe de la conclusion) présentent un caractère excessif préjudiciable à l'Institution.*

*Au contraire de la lecture faite par la Cour, l'institution analyse la décennie 1990-2000 de façon différente. La tendance économique qui sous-tend la décennie peut se décliner de la façon suivante : une croissance molle de 1990 à 1992, une décrue très significative de 1993 à 1998 et un retour à une croissance très modérée à partir de 1998, qui ne s'est accélérée de façon très sensible qu'à partir de 2000.*

*Ce redressement ne s'est pas opéré de lui-même. Il est dû aux efforts de l'institution et notamment à un accroissement très significatif de son périmètre d'activité : augmentation des deuxièmes réunions de courses quotidiennes, généralisation des événements (tiercé, quarté, quinté +) chaque jour de la semaine (achèvement prévu en 2004), décentralisation en province d'une partie de ces événements.*

*Pendant cette période, l'institution des courses a dû faire face :*

- à une concurrence croissante dans le domaine des jeux,*
- à sa propre restructuration, notamment par la fusion des sociétés de courses du galop et la fermeture d'un hippodrome (Evry),*
- à la modernisation de son outil commercial : projet d'entreprise avec plan social d'accompagnement et informatisation du PMU (Pégase),*
- à des modifications législatives majeures du temps de travail, entraînant des surcoûts très importants pour un secteur basé sur des activités de main-d'œuvre fonctionnant 7 jours sur 7 et permettant d'organiser 723 réunions de courses supports d'enjeux PMU en 2003 (610 diurnes et 113 nocturnes) et plus de 1.500 autres réunions dans les régions.*

*C'est grâce aux efforts conjoints des deux sociétés mères, du GIE PMU et des 6 000 bénévoles, qui se mobilisent pour faire fonctionner l'ensemble de la filière, que l'institution des courses est dans une situation*

*incontestablement différente de celle que décrit la Cour. En effet, un redressement significatif a été réalisé qui s'est traduit par une croissance des enjeux de près de 30 % entre 2000 et 2003 avec une progression de 9,5 % pour l'année 2003 et une prévision de + 4,1 % pour l'année 2004.*

*La signature de protocoles d'accord entre l'Etat et l'institution des courses, depuis 1992, a constitué un grand progrès en permettant de fixer, après négociation, des objectifs dans un cadre budgétaire pluriannuel.*

*A cet égard, il est important de souligner les points suivants :*

- les effectifs des sociétés du galop, regroupées en GIE puis fusionnées en société unique (France Galop), sont passés de près de 600 collaborateurs en 1992 à 416 en 1999. Dans le même ordre d'idée, les frais de fonctionnement directs ont été réduits de près de 30 % (de 82 M€ en 1992 à 58 M€ en 1999).*
- le montant net total des charges d'exploitation de la société mère du trot n'a progressé que de 9 % en dix ans (de 27,5 M€ en 1990 à 30 M€ en 2000) en dépit d'une augmentation continue du périmètre d'activité, avec notamment la reprise de l'exploitation et de la propriété de l'hippodrome d'Enghien. Durant la même période son effectif, passé de 203 à 211 collaborateurs, est resté quasiment stable.*
- globalement, l'institution des courses a amélioré fortement sa productivité comme le montre, par exemple, l'évolution du ratio courses nationales PMU/nombre de collaborateurs (France Galop, SECF et PMU), passé de 1,14 en 1990 (3 492 courses pour 3 074 personnes) à 2,39 en 2002 (5 056 courses pour 2 112 collaborateurs).*

*S'agissant de la situation spécifique du PMH, stigmatisée par la Cour, et qui n'est pas ignorée de l'institution, il importe de rappeler que les tentatives de restructuration précédentes n'ont pas abouti au regard des conséquences sociales que cela risquait d'entraîner au sein de l'institution. Un nouveau projet de modernisation et de réorganisation est néanmoins en cours de négociation.*

*Enfin, l'institution des courses adhère pleinement aux propositions de simplification des circuits financiers, notamment par la suppression du prélèvement en faveur du Fonds national des courses et de l'élevage. L'institution suggère de lui substituer, pour partie un prélèvement au profit des sociétés de courses (qui, en contrepartie, assureront le financement des primes à l'élevage) et, pour le solde, un prélèvement au profit de la fédération nationale des courses françaises pour le financement des différentes aides aux sociétés de courses de province. Cela serait de nature à donner une meilleure lisibilité à l'ensemble des encouragements versés à la filière.*