



PA 61664

**COMMUNICATION A LA COMMISSION
DES FINANCES DU SENAT**

(Article 58-2° de la loi organique relative aux lois de
finances du 1er août 2001 et L 132-4 du code des
juridictions financières)

**Le bilan de la réforme des offices
agricoles et de la création de
l'Agence de services et de paiement
(ASP)**

Juillet 2011

AVERTISSEMENT

Saisine de la Cour des comptes

La Cour des comptes a été saisie d'une demande d'enquête sur le bilan de la réforme des offices agricoles et de la création de l'Agence de services et de paiement (ASP), par lettre du 23 novembre 2010 du président de la Commission des finances du Sénat (cf. annexe I), en application des dispositions de l'article 58-2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Déroulement de l'enquête

L'enquête s'est déroulée de janvier à mai 2011. Les différentes personnes rencontrées sont indiquées en annexe II. Outre les travaux antérieurs de la Cour des comptes sur les anciens offices agricoles et les sujets transversaux, ont été utilisés les rapports annuels du service du Contrôle général économique et financier (CGEFi), ou de l'autorité chargée du contrôle économique et financier dans le cas de l'ASP, ainsi que les rapports produits par les différents corps de contrôle relevant des ministères intéressés. La liste desdits rapports figure en annexe III. Ont été également utilisés les rapports annuels 2009 et 2010 établis par la Commission de certification des comptes des organismes payeurs (CCCOP ou C3OP) en vue de la certification des comptes desdits organismes.

Procédure contradictoire

Le rapport ci-après fait suite à une procédure contradictoire. Il intègre les éléments ainsi apportés, par écrit et lors de l'audition du 6 juillet 2011¹, à ces observations provisoires par le secrétariat général et la direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires (DGPAAT) du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, et de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire (MAAPRAT), la direction du budget, le CGEFi, la délégation générale à l'outre-mer et les organismes concernés, soit l'ASP, l'Etablissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer ou FAM), l'Office de développement de l'économie agricole de l'outre-mer (ODEADOM), et l'Office du développement agricole et rural de la Corse (ODARC).

¹ La Cour des comptes a auditionné, de sa propre initiative, les représentants du secrétariat général et de la DGPAAT du MAAPRAT, de la direction du budget et du CGEFi. Par ailleurs, une audition a été proposée aux autres destinataires des observations provisoires ; la Cour a ainsi auditionné, à sa demande, le délégué général à l'outre-mer.

SOMMAIRE

SYNTHESE	8
-----------------------	----------

INTRODUCTION.....	10
--------------------------	-----------

PARTIE I : LA GENÈSE ET LA MISE EN PLACE DE LA REFORME DES OFFICES AGRICOLES..... 11

I. LA RÉFORME DE 2006	11
A. LA GÉNÈSE DE LA RÉFORME DE 2006, SA PRÉPARATION ET SON CONTENU.....	11
1. La genèse de la réforme	11
2. La préparation de la réforme.....	12
3. La concrétisation de la réforme	14
B. LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME DE 2006	15
1. Le regroupement des offices.....	15
2. La mise en œuvre de mesures d'accompagnement social avantageuses.....	16
3. La mise en place de l'AUP	17
4. Les agréments comme organismes payeurs des aides communautaires	18
II. L'ACCÉLÉRATION DE LA RÉFORME EN 2007	20
A. LES DÉCISIONS PRISES DANS LE CADRE DE LA RGPP.....	20
B. L'ACCÉLÉRATION DE LA RÉFORME.....	23
1. Les premières nominations	23
2. Les autres dispositions législatives et réglementaires	23
3. Les agréments comme organismes payeurs des aides communautaires	26
4. Les dispositions relatives aux personnels	27
5. La mise en place de l'ASP et de FAM	27

PARTIE II : LA SITUATION ACTUELLE 30

I. QUATRE OPÉRATEURS GÉRANT UNE PLURALITÉ D'AIDES AGRICOLES POUR DES MONTANTS TRÈS VARIABLES.....	30
A. LES AIDES VERSÉES PAR CHACUN DES OPÉRATEURS	30
B. UNE PLURALITÉ DE DISPOSITIFS ET D'OPÉRATEURS.....	33
II. DES OBJECTIFS DE PERFORMANCE ASSIGNÉS TARDIVEMENT PAR L'ÉTAT	34
A. LE RETARD DES CONTRATS PLURIANNUELS CONCLUS ET DES LETTRES ANNUELLES	34
1. Le contrat pluriannuel conclu pour l'ASP	34
2. Le contrat pluriannuel et les lettres annuelles pour FAM.....	35
3. Le contrat pluriannuel et les lettres annuelles pour l'ODEADOM	36

B.	LES ÉCONOMIES DEMANDÉES À L'HORIZON 2013	37
1.	L'abaissement progressif des plafonds d'emplois.....	37
2.	La réduction programmée de la subvention pour charges de service public.....	39
III.	UNE ORGANISATION SUR LE TERRAIN TRÈS VARIABLE SELON LES OPERATEURS NATIONAUX.....	41
A.	L'ORGANISATION DE L'ASP	41
1.	Des implantations dans toutes les régions métropolitaines et outre-mer	41
2.	Les fonctions déléguées aux services du ministère de l'agriculture.....	41
B.	L'ORGANISATION DE FAM	43
1.	L'utilisation des services territoriaux de l'État.....	43
2.	Les fonctions déléguées	44
C.	L'ORGANISATION DE L'ODEADOM.....	44
IV.	UNE RATIONALISATION IMMOBILIÈRE BIEN AVANCÉE.....	45
A.	L'IMMEUBLE ARBORIAL À MONTREUIL.....	45
1.	Le contrat de bail	45
2.	Les coûts d'exploitation et leur répartition	46
3.	Le bilan de l'opération de regroupement à l'Arboreal.....	47
B.	LA RATIONALISATION DES IMPLANTATIONS TERRITORIALES DE L'ASP	48
1.	La situation d'origine	48
2.	Le SPSI et les recommandations de la mission d'audit RGPP.....	49
3.	La mise en œuvre à ce jour	51
C.	LES IMPLANTATIONS TERRITORIALES DE FAM.....	52
1.	La situation d'origine	52
2.	Le SPSI et sa mise en œuvre.....	53
V.	DES CLARIFICATIONS A APPORTER AU RÔLE ET AU FINANCEMENT DES INTERPROFESSIONS.....	55
A.	LE RÔLE ET LE FINANCEMENT DES ORGANISATIONS INTERPROFESSIONNELLES ET LES OBSERVATIONS ANTÉRIEURES DE LA COUR.....	55
B.	LA PLACE DES INTERPROFESSIONS EN FRANCE	56
C.	LES CLARIFICATIONS JURIDIQUES ATTENDUES	58

PARTIE III : LES FREINS AUX ÉCONOMIES FIXÉES À L'HORIZON 2013 59

I.	LES COMPLEXITES DE LA GESTION DES PERSONNELS.....	59
A.	LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE REDUCTION DES EFFECTIFS	59
B.	LA MISE EN ŒUVRE DES DISPOSITIFS D'INTÉGRATION	61
1.	Les dispositions prises par décret	61
2.	L'exercice du droit d'option à ce jour.....	61
C.	L'ACTION SOCIALE	62
II.	DE LOURDS CHANTIERS INFORMATIQUES EN PERSPECTIVE	64
A.	LES SYSTEMES D'INFORMATION DE L'ASP.....	64
1.	Les constats de la mission d'audit RGPP de 2010	64

2.	La situation à ce jour	65
B.	LES SYSTEMES D'INFORMATION DE FAM.....	66
C.	LES SYSTEMES D'INFORMATION DE L'ODEADOM	67
III.	LA GESTION ET LE CONTRÔLE COMPLEXE DES AIDES COMMUNAUTAIRES.....	68
A.	LES INDICATEURS DE PERFORMANCE ET LES RÉSULTATS À CE JOUR.....	68
B.	L'ANALYSE DES REFUS D'APUREMENT JUSQU'EN AVRIL 2007	69
C.	LES RISQUES QUI SUBSISTENT.....	70

PARTIE IV : LES EVOLUTIONS ENVISAGEABLES 73

I.	LE NOMBRE DES ORGANISMES PAYEURS	73
A.	LA SITUATION DANS LES AUTRES PAYS COMMUNAUTAIRES	73
1.	La tendance à une réduction du nombre d'organismes payeurs.....	73
2.	Le cas atypique de l'Italie	75
3.	Le caractère déterminant de l'organisation étatique.....	75
B.	LE CAS PARTICULIER DE L'ODARC	77
1.	Les évolutions du statut de l'ODARC.....	77
2.	Le rôle de l'ODARC	78
3.	Les problèmes liés à l'indemnité compensatrice de handicap naturel	79
4.	Les autres problèmes rencontrés par l'ODARC	80
C.	L'INTÉGRATION DE L'ODEADOM	81
1.	L'absence de monopole de l'ODEADOM pour l'outre-mer	81
2.	Les problèmes spécifiques de gouvernance et de fonctionnement.....	82
3.	Le faible apport de l'ODEADOM à une politique de développement.....	83
II.	LES AUTRES AJUSTEMENTS A CONSIDERER.....	83
A.	LES CONSEILS SPÉCIALISÉS DE FAM.....	83
B.	LE PARTAGE DES COMPETENCES ENTRE L'ASP ET FAM.....	85

CONCLUSION..... 86

RELEVÉ DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS 87

ANNEXE I : DEMANDE D'ENQUÊTE..... 88

ANNEXE II : PERSONNES RENCONTRÉES..... 89

ANNEXE III : LISTE DES RAPPORTS DES AUTRES CORPS DE CONTRÔLE91

ANNEXE IV : ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES..... 92

ANNEXE V : LES OFFICES AGRICOLES DEPUIS 1936..... 95

ANNEXE VI : AIDES POUR LESQUELLES LES ORGANISMES PAYEURS ONT ÉTÉ AGRÉÉS.....	98
ANNEXE VII : CONCOURS PUBLICS A L'AGRICULTURE POUR L'ANNÉE 2010.....	100
ANNEXE VIII : LISTE DES ORGANISATIONS INTERPROFESSIONNELLES RECONNUES	105

SYNTHESE

Une réduction significative du nombre d'organismes avec une réforme en deux temps

La réforme des offices agricoles, initiée en 2003 dans le cadre de celle de la politique agricole commune (PAC), a été mise en œuvre en deux étapes. Concrétisée par la loi d'orientation agricole de janvier 2006, la première phase, qui a duré trois ans, a été de portée limitée (suppression nette de quatre organismes nationaux seulement) et n'a pas été menée à son terme, à savoir la création d'une véritable agence de paiement autonome et la réalisation d'économies au-delà du plan de réduction des effectifs décidé en 2005. Elle a toutefois eu le mérite de préparer la seconde phase, qui a été lancée dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) de juin 2007 et a débouché, 21 mois plus tard, sur la création de l'Agence de services et de paiement (ASP) et de l'Etablissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer ou FAM) le 1^{er} avril 2009 avec un retard de trois mois par rapport à l'objectif initial, au demeurant irréaliste.

Ce court délai a certes été rendu possible notamment par le recours à une ordonnance et les arbitrages ministériels rendus (maintien des sites de Limoges et de Montreuil et absence de licenciement et de mobilité géographique imposée), ce qui a évité tout blocage de la part des agents, mais constitue une contrainte forte pour le fonctionnement de l'ASP. Par ailleurs, si les nouveaux organismes ont bien été créés le 1^{er} avril 2009, plusieurs aspects de la réforme n'ont été traités que des mois plus tard ou sont toujours en voie de traitement à ce jour. Il en est notamment ainsi de la question des personnels, du fait de la parution tardive des textes réglementaires relatifs aux modalités de leur reclassement (octobre 2010) et des délais fixés pour celui-ci (un an d'exercice du droit d'option). Pour cette raison notamment, il n'est pas encore possible de dresser un bilan complet de la réforme.

Au total, la réforme a permis de vraiment rationaliser l'organisation française en matière d'organismes d'intervention et d'organismes payeurs agricoles. En effet, comparé à la douzaine d'organismes existant au début des années 2000, n'en subsistent que quatre : deux à compétence nationale, l'ASP et FAM, et deux avec une compétence géographique limitée, la Corse pour l'Office du développement agricole et rural de la Corse (ODARC) et l'outre-mer pour l'Office de développement de l'économie agricole de l'outre-mer (ODEADOM).

Des objectifs de performance assignés tardivement par l'Etat

L'État n'a assigné des objectifs de performance aux trois opérateurs nationaux (ASP, FAM et ODEADOM) que tardivement, les premiers contrats d'objectifs et de performance (COP) conclus portant sur la période 2011-2013. Par ailleurs, si les contrats conclus avec l'ASP et FAM prévoient la réalisation d'économies avec des réductions d'effectifs et des diminutions des dépenses de fonctionnement, aucun effort similaire n'est demandé à l'ODEADOM, compte tenu de sa taille.

Une rationalisation immobilière bien avancée

Si l'ASP et FAM ont hérité d'une situation de départ complexe et confuse en matière immobilière, ils l'ont en grande partie rationalisée. Les objectifs de réduction du nombre des implantations territoriales fixés au 31 décembre 2012 devraient même être dépassés pour l'ASP. Si des économies ont déjà pu être réalisées, ce n'est qu'en 2013,

au vu de la réalisation effective de toutes les ventes prévues, qu'un bilan définitif des opérations immobilières liées à la réforme pourra toutefois être tiré. Par ailleurs, si l'opération de regroupement du siège des offices à Montreuil (immeuble Arborial), a été une réussite sur le plan opérationnel et a permis de fournir aux agents des conditions de travail plus que satisfaisantes, des efforts doivent encore être entrepris pour accroître la densité d'occupation.

Une réalisation des économies fixées à l'horizon 2013 compromise

La réalisation de l'ensemble des économies fixées dans les COP conclus pour la période 2011-2013 risque d'être compromise. Si la complexité de la gestion des personnels sera réduite grâce à la possibilité d'intégration offerte aux agents contractuels à durée indéterminée, celle-ci aura un coût. La réduction prévue des emplois va, par ailleurs, être contrainte par le volume des départs en retraite. Les lourds chantiers informatiques en perspective seront aussi à l'origine de coûts importants, alors que les produits des ventes immobilières ne devraient pas être à la hauteur des prévisions. En outre, ainsi que l'a mis en évidence la mission d'audit RGPP de juillet 2010, la situation financière de l'ASP devra être suivie avec vigilance, compte tenu de la baisse des produits financiers dont dépend son équilibre. Alors que les COP prévoient une réduction du montant de la subvention pour charges de service public (SCSP) versée aux opérateurs par l'Etat, celui-ci pourrait se voir contraint de l'augmenter pour faire face à des dépenses non prévues ou sous-estimées, ou à des recettes non réalisées. Enfin, les économies attendues au niveau national par la réduction des refus d'apurement communautaire et des pénalités financières correspondantes sont rendues très aléatoires par les risques qui subsistent en matière de gestion des aides communautaires.

Les autres questions posées

Au-delà de la restructuration des opérateurs de l'État, se pose la question des organisations interprofessionnelles reconnues, qui restent un système particulier à la France. En effet, la volonté de leur donner un rôle économique, manifeste dans la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche de juillet 2010, se heurte à la fois à leur grand nombre dans le secteur vitivinicole, et à leur absence ou à leur faiblesse dans de nombreux autres, notamment les secteurs de petites productions. Par ailleurs, si un rôle accru était donné aux interprofessions, se poserait alors, avec encore plus d'acuité, la question des cotisations volontaires obligatoires, source de nombreux contentieux non tranchés à ce jour.

Une autre question est liée au nombre d'organismes payeurs des aides communautaires et surtout au choix fait d'avoir un organisme payeur spécifique pour la Corse (l'ODARC, seulement compétent pour les aides du 2^{ème} pilier de la PAC) et l'outre-mer (l'ODEADOM, seulement compétent pour les aides du 1^{er} pilier et pas en totalité). L'intégration de ce dernier dans FAM, sous la forme d'un conseil spécialisé pour l'outre-mer, a été envisagée, mais n'a pas été considérée pertinente par les ministères de l'agriculture et de l'outre-mer pour plusieurs raisons. Une réduction du nombre des conseils spécialisés de FAM (onze actuellement), ainsi qu'un aménagement à la marge du partage des compétences entre l'ASP et FAM, ont, en revanche, été considérés comme possibles par le ministère de l'agriculture. Ces points font notamment partie de ceux examinés par la mission d'audit RGPP de FAM, qui devrait rendre prochainement ses conclusions.

INTRODUCTION

Depuis la création du premier d'entre eux en 1936, les offices agricoles ont connu alternativement des mouvements de spécialisation ou de regroupement rappelés en annexe V. La création de l'Agence de services et de paiement (ASP) et de l'Etablissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer ou FAM) le 1^{er} avril 2009 s'inscrit dans un processus de regroupement lancé en 2003, à la suite d'observations de la Cour des comptes et d'une demande parlementaire, mis en œuvre pour une première étape en 2006 et qui s'est ensuite accéléré dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) de juin 2007.

A ce jour, ne subsistent donc que quatre opérateurs, gérant une pluralité d'aides agricoles : deux à compétence nationale, l'ASP et FAM, et deux avec une compétence géographique limitée, la Corse pour l'Office du développement agricole et rural de la Corse (ODARC) et l'outre-mer pour l'Office de développement de l'économie agricole de l'outre-mer (ODEADOM).

Après avoir examiné successivement comment la réforme a été mise en œuvre (partie I) et quelle est la situation actuelle en termes notamment de moyens, d'organisation et d'implantation territoriale (partie II), le rapport s'attache à évaluer si les économies fixées par l'Etat aux nouveaux opérateurs à l'horizon 2013 sont susceptibles d'être réalisées (partie III). Il présente ensuite plusieurs pistes d'évolution envisageables (partie IV).

PARTIE I : LA GENÈSE ET LA MISE EN PLACE DE LA REFORME DES OFFICES AGRICOLES

I. LA RÉFORME DE 2006

A. LA GÉNÈSE DE LA RÉFORME DE 2006, SA PRÉPARATION ET SON CONTENU

1. La genèse de la réforme

Huit ans après le lancement de la nouvelle politique agricole commune (PAC) de 1992, la Cour des comptes a dressé, dans son rapport public annuel (RPA) de 2001, un premier bilan de la gestion des aides communautaires. Après avoir souligné que la gestion des offices se caractérisait par une « *absence de transparence et par la difficulté d'exercer efficacement les contrôles* » et rappelé que « *la France a été condamnée à payer 510 M€ de pénalités à l'Union européenne pour les années 1993 à 1998* », la Cour concluait à l'absence d'adaptation du dispositif à la nouvelle donne résultant du développement des aides directes aux exploitants. Elle proposait de remplacer la gestion par filière de celles-ci par une attribution par l'État d'une aide globalisée par exploitation, et estimait que cette réforme n'impliquerait nullement la suppression des offices qui pourraient continuer d'intervenir sur les marchés et distribuer les aides nationales².

En fin d'année 2002, le Parlement a demandé au Gouvernement, à l'initiative du député M. Hervé Mariton, dans le cadre de l'article 112 de la loi de finances pour 2003, de déposer « *avant le 30 juin 2003 un rapport évaluant les conditions de fonctionnement des offices agricoles et proposant des mesures destinées à en minorer les frais de structure* ». Pour préparer ce rapport, l'Inspection générale des finances (IGF) et l'Inspection générale de l'agriculture (IGAgr) ont réalisé conjointement un audit du fonctionnement des dix offices existants et du Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA), du fait de la proximité de son action. Le rapport d'audit IGF-IGAgr de juin 2003 a proposé à la fois des améliorations immédiates à apporter à la gestion des offices et des pistes d'évolution, présentées sous la forme de trois scénarios. Dans le premier, la logique d'organisation sectorielle était conservée, mais avec un regroupement autour de trois pôles. Le deuxième scénario proposait d'adapter l'organisation à la logique de plus en plus horizontale de la PAC en regroupant en un organisme unique l'ensemble des aides directes. Enfin, le troisième scénario visait à scinder les fonctions d'organisme payeur et de gestion des filières en instituant un organisme payeur unique pour l'ensemble des aides communautaires, et en réorganisant par pôles les autres missions des offices. Tout en concluant que ce scénario constituait « *la réponse la mieux adaptée* », le rapport indique aussi que « *si ce modèle est intellectuellement le plus satisfaisant, il n'en demeure pas moins qu'il se heurte à une organisation déjà constituée et que les coûts de transition vers ce modèle doivent être précisément évalués préalablement à tout arbitrage* » (ce que la mission n'avait pu faire dans les délais impartis).

² Cf. Cour des comptes, RPA 2001 de janvier 2002, pages 251 et suivantes.

Ces trois scénarios d'évolution ont été repris dans le rapport sur le fonctionnement des offices transmis au Parlement en octobre 2003, qui en détaille pour chacun les avantages et les inconvénients, mais sans se prononcer sur un scénario de prédilection. Le rapport se termine par des observations à la fois sur la méthode (nécessité d'une concertation avec les représentants professionnels des filières et avec ceux des agents) et le calendrier de la réforme, lié à deux sujets importants. Le premier est celui du futur choix par la France de la date de mise en œuvre de la nouvelle PAC.

La réforme de la PAC, décidée par les accords de Luxembourg du 26 juin 2003, a notamment introduit le découplage des aides (remplacement de la plupart des aides directes par un droit à paiement unique - DPU - par exploitation indépendant de la production) et la conditionnalité des aides, qui subordonne leur octroi au respect d'exigences en matière de santé animale, d'environnement ou de bien-être des animaux. Le DPU pouvait être mis en place par les États membres dès 2005 ou au plus tard en 2007. La France a choisi une mise en place en 2006.

Le second sujet concerne le regroupement des sièges des offices à Montreuil (Seine-Saint-Denis), qui avait fait l'objet d'un agrément du Comité pour l'implantation territoriale des emplois publics (CITEP) le 8 juillet 2003³. Il était estimé souhaitable en conclusion « *qu'une option sur la réorganisation des offices puisse être prise [...] au plus tard au cours du 1^{er} semestre 2004, afin que la nouvelle organisation puisse être mise en place au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle PAC* ».

2. La préparation de la réforme

A la suite du rapport IGF-IGAgr de juin 2003, une mission de pilotage stratégique a été confiée en 2004 au Comité permanent de coordination des inspections relevant du ministère de l'agriculture (COPERCI) afin, d'une part, de dégager un scénario d'organisation et de proposer la programmation des différentes phases et, d'autre part, d'analyser les conséquences du scénario choisi sur le projet de regroupement des sièges des offices. La première partie du rapport du COPERCI du 31 mars 2004 détaille un schéma de restructuration fondé sur la création d'une structure unique de paiement des aides directes et un regroupement des offices en trois pôles :

- un pôle "grandes cultures" comprenant l'Office national interprofessionnel des céréales (ONIC), l'Office national interprofessionnel des oléagineux, protéagineux et cultures textiles (ONITOL) et le Fonds d'intervention et de régularisation du marché du sucre (FIRS) ;
- un pôle "animal" comprenant l'Office national interprofessionnel des viandes, de l'élevage et de l'aviculture (ONIVIA) et l'Office national interprofessionnel du lait et des produits laitiers (ONILAIT) ;
- un pôle "productions végétales spécialisées" comprenant l'Office national interprofessionnel des fruits, des légumes et de l'horticulture (ONIFLHOR) et l'Office national interprofessionnel des vins (ONIVINS).

³ C'est dès le printemps 2001 que le ministre de l'agriculture avait validé le projet de regrouper à l'horizon 2005 les sièges de sept offices agricoles sur un site unique à Paris. L'étude de l'IGAgr de décembre 2002 visant à trouver un lieu alternatif dans la banlieue est ensuite conclue que Montreuil constituerait le meilleur site, comparé à Saint-Denis, Noisy-le-Grand et Champs-sur-Marne.

Du fait de leurs spécificités, il n'était pas proposé d'intégrer dans un pôle ni l'Office national interprofessionnel des produits de la mer et de l'aquaculture (OFIMER) ni l'Office national interprofessionnel des plantes à parfum, aromatiques et médicinales (ONIPPAM). S'agissant de l'ODEADOM, il était estimé que le maintien d'un office dédié aux départements d'outre-mer (DOM) ne pouvait être justifié que s'il était « *en mesure de remplir une mission de cohérence, de programmation et d'évaluation des actions et de pilotage et de contrôle des procédures suivies par les services extérieurs de l'État* ». En revanche, il était estimé que la réorganisation ne devrait pas entraîner de modifications substantielles dans les missions de l'Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (ACOFA) de coordination communautaire et de contrôle et de gestion générale du statut commun aux personnels des offices. Prenant en compte « *la question délicate de la phase transitoire de remodelage des structures, des procédures et des systèmes d'information* » pour des régimes d'aides eux-mêmes en phase d'évolution, le calendrier suivant était proposé :

- 2004 et 2005 : maintien de l'actuelle répartition des compétences entre ONIC/ONIOL + FIRS, OFIVAL/ONILAIT et CNASEA, mais mise en place au niveau ministériel d'une structure d'administration centrale ;
- 2006 : paiement par un organisme unique du DPU, y compris d'origine laitière, et des autres aides aux grandes cultures ;
- 2007 et 2008 : paiement de toutes les aides directes de masse, découplées ou non, par un même organisme payeur, dénommé "agence de paiement".

Il était aussi proposé que cette agence de paiement soit constituée progressivement à partir du pôle ONIC/ONIOL⁴, qualifié de principal en volume d'aides payées et d'expérience accumulée, sous la forme d'une équipe à vocation transversale placée, au moins dans un premier temps, sous l'autorité du directeur de l'ONIC/ONIOL. Afin toutefois de minimiser les réticences des organisations professionnelles, il était estimé qu'il importait d'annoncer, dès l'engagement du processus, que cette équipe aurait vocation à acquérir son autonomie juridique, et à être dotée d'un organe consultatif associant les responsables des différents secteurs de production concernés. Il était enfin proposé que l'ONIC/ONIOL et le FIRS soient intégrés dans le processus de regroupement des sièges.

Conformément à la politique immobilière de l'État excluant a priori tout projet d'acquisition, la location était recherchée pour environ 1 530 agents occupant à l'époque 16 496,07 m² de bureaux. Le loyer annuel à Montreuil avait été évalué par la mission entre 11,4 et 11,6 M€, plus charges (entre 1,9 et 2,1 M€), soit un surcoût, dû au changement de statut des surfaces occupées par les offices non locataires de leurs locaux estimé à environ 5 M€. Le rapport proposait de financer le coût du regroupement (dont un coût d'installation évalué à 3,3 M€) par la cession des immeubles dont l'État ou les offices étaient propriétaires⁵. Finalement, un bail de location d'un immeuble dénommé Arborial pour une durée de 12 ans prenant effet au 1^{er} juin 2007, a été conclu

⁴ Si juridiquement l'ONIC et l'ONIOL étaient deux établissements distincts, dans les faits, ils étaient gérés comme un seul organisme, avec un directeur et un comptable communs.

⁵ L'Etat était propriétaire de deux immeubles à Paris, l'un occupé par l'ONIC (19/21, avenue Bosquet, VII^{ème}), l'autre remis en dotation à l'ACOFA et occupé par l'ONILAIT (2, rue Saint-Charles, XV^{ème}). L'ONIC disposait de 661 m² de locaux à Noisy-le-Grand et le FIRS détenait des parts dans une société civile immobilière propriétaire d'un immeuble au 120, boulevard de Courcelles, XVII^{ème}.

le 21 juillet 2005 entre le propriétaire, la société Generali Assurance Vie, et l'État représenté par le directeur des services fiscaux de la Seine-Saint-Denis. Les conditions de ce contrat de bail sont examinées dans la deuxième partie.

Les autres travaux de préparation ont consisté à mettre en place un groupe de travail sur la mutualisation des fonctions supports des offices, qui s'est réuni de janvier à mai 2005. En outre, par lettre du 28 juillet 2005, le directeur de cabinet du ministre de l'agriculture a confié au COPERCI *« la mission de mettre en évidence les synergies possibles entre les services déconcentrés des différents établissements publics qui interviennent dans le domaine des aides à l'agriculture sous leurs diverses formes »*, soit l'ensemble des offices agricoles, le CNASEA et l'Institut national des appellations d'origine (INAO) ainsi que la future agence de paiement, et les missions des directions départementales de l'agriculture et de la forêt (DDAF) sur le contrôle des primes animales. Par ailleurs, à la suite d'une mission spécifique confiée le 7 décembre 2005 au Conseil des systèmes d'information (CSI) du ministère de l'agriculture, sept groupes de travail ont été chargés d'élaborer un plan d'action de la mutualisation des systèmes d'information des offices. Enfin, par lettre du 23 décembre 2005, le directeur de cabinet du ministre de l'agriculture a fait part au COPERCI des arbitrages rendus sur les réductions d'effectifs, soit, sur la base de 2 294 emplois comptabilisés en 2004, 244 suppressions en trois ans (110 en 2005, 82 en 2006 et 52 en 2007) se répartissant entre les pôles animal (111), grandes cultures (71), végétal (47), et les autres offices et l'ACOFA (15). Sur cette base, il était demandé au COPERCI d'interroger les directeurs des offices sur la répartition des effectifs entre le siège et les services déconcentrés, et le périmètre de leurs établissements respectifs compte tenu du projet de création d'une agence de paiement, et de déterminer les ajustements éventuels sur les objectifs de réduction de postes pour la préparation du projet de loi de finances pour 2007.

3. La concrétisation de la réforme

La réforme des offices, qui s'est inscrite pour l'essentiel dans le schéma de restructuration proposé par le rapport du COPERCI du 31 mars 2004, a été proposée dans le cadre du projet de loi d'orientation agricole. Selon l'exposé des motifs, avec l'introduction du découplage et de la conditionnalité des aides communautaires, qui a affaibli le lien avec les filières de production, il est estimé *« nécessaire de réorganiser de manière plus horizontale et cohérente les modalités de gestion de l'ensemble des aides à l'agriculture »*. Pour cela, l'article 29 du projet de loi *« adapte en conséquence les missions des offices et organise leur regroupement en trois pôles. Il pose également le principe de la création d'une « Agence unique de paiement » [AUP] qui reprendra des missions de gestion des aides communautaires assurées jusqu'à présent par les offices agricoles. Ainsi, le paiement des aides sera désormais assuré, pour l'essentiel, par deux organismes seulement, [l'AUP] pour ce qui concerne les aides dites du 1^{er} pilier et le CNASEA pour ce qui concerne les aides dites du 2^{ème} pilier. Par exception à ce dispositif, l'ODEADOM restera l'organisme payeur pour les aides versées dans les départements d'outre-mer »*.

Si la loi du 5 janvier 2006 d'orientation agricole, comprenant 105 articles, a considérablement modifié le projet initial limité à 35 articles, l'économie de la réforme des offices proposée par le Gouvernement n'a été que très peu affectée. Reprenant les dispositions de l'article 29 du projet de loi, l'article 95 de la loi a modifié les articles L. 621-1 à 621-38 du code rural relatifs aux offices en général et à l'ONIC en particulier, et créé un nouvel article L. 621-39 consacré à l'AUP. La seule modification substantielle a consisté en l'ajout, à la suite d'un amendement déposé par le sénateur

M. Gérard César, d'un dernier alinéa à l'article 95 ainsi rédigé : « *Au plus tard le 1^{er} janvier 2013, la gestion et le paiement des mesures de soutien direct en faveur des agriculteurs et de soutien au développement rural mises en œuvre au titre de la [PAC] sont assurés par un seul organisme* ». A ainsi été acté le principe à terme de la gestion et du paiement des aides communautaires des 1^{er} et 2^{ème} piliers par un seul organisme, et donc le regroupement de la nouvelle AUP et du CNASEA, mais sans que soient précisées les modalités et l'étendue de ce regroupement.

L'article 95 de la loi d'orientation agricole de 2006 n'a pas remis en cause le statut des offices comme établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC) placés sous la tutelle de l'État, et employant des personnels fonctionnaires ou sous contrat à durée indéterminée (CDI) régis par un statut commun de droit public. Leur conseil de direction est resté composé en majorité de professionnels, mais un même office a pu dorénavant se doter d'un conseil plénier et de conseils spécialisés par filière. En tant qu'opérateurs de l'État, ils sont rattachés à un programme budgétaire⁶, qui encadre leur activité dans le projet annuel de performance (PAP) et concluent des contrats pluriannuels avec l'État dans le cadre de cette démarche de performance.

B. LA MISE EN ŒUVRE DE LA RÉFORME DE 2006

1. Le regroupement des offices

Le regroupement des offices en trois pôles s'est effectué en deux temps (1^{er} janvier et 1^{er} juin 2006) du fait de la nature différente des textes requis. En effet, si en application des dispositions de l'article L. 621-1 du code rural, les offices peuvent être créés par décret en Conseil d'État, l'ONIC était régi en grande partie par des dispositions législatives. Ainsi, avant la promulgation de la loi d'orientation agricole de 2006, le décret du 30 décembre 2005 a créé, à compter du 1^{er} janvier 2006, l'Office national interprofessionnel des fruits, des légumes, des vins et de l'horticulture (VINIFLHOR), par fusion de l'ONIFLHOR et de l'ONIVINS, et l'Office national interprofessionnel de l'élevage et des productions (ONIEP ou Office de l'élevage), par fusion de l'OFIVAL et de l'ONILAIT. En revanche, c'est la loi d'orientation agricole de 2006 qui a créé l'Office national interprofessionnel des grandes cultures (ONIGC) en remplacement de l'ONIC. La création effective de l'ONIGC a eu lieu le 1^{er} juin 2006 après que le décret du 31 mai 2006 soit venu compléter les dispositions législatives.

Répondant à la demande susmentionnée du directeur du cabinet du ministre de l'agriculture du 28 juillet 2005, le rapport du COPERCI sur l'organisation des échelons territoriaux des offices agricoles et du CNASEA a été finalisé en avril 2006. Après avoir constaté « *le foisonnement et la superposition des implantations des établissements étudiés (94 implantations dans 50 villes) ainsi que l'importance et la dispersion de leurs effectifs déconcentrés (863 agents pour les seuls offices)* », le rapport se prononce pour une AUP forte et autonome par rapport aux offices, et émet plusieurs recommandations. A la suite de ce rapport, un nouvel audit de l'organisation régionale des offices concernés par la réforme de 2006, de l'AUP, du CNASEA et de l'INAO a été réalisé conjointement par l'IGAgr, le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) et le Contrôle général économique et financier (CGEfi) au

⁶ Il s'agit du programme 154 « économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires » relevant de la mission « agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales », qui résulte de la fusion en 2009 des programmes 154 « gestion durable de l'agriculture, de la pêche et développement rural » et 227 « valorisation des produits, orientation et régulation des marchés ».

second semestre 2006. Selon leur rapport d'octobre 2006, si la réforme a déjà eu « *des prolongements concrets et significatifs* » dans l'organisation des sièges des offices, les conséquences sur le plan de l'organisation des échelons régionaux restaient à tirer, compte tenu de la dispersion de leur implantation et de l'absence d'homogénéité des découpages territoriaux (48 implantations réparties dans 30 villes pour les trois offices fusionnés).

Par ailleurs, le rapport sur la mutualisation des systèmes d'information des offices a été finalisé le 27 décembre 2006. Le plan d'actions élaboré les a classées selon les trois niveaux de priorité suivants : très prioritaires (devant être réalisées de manière synchronisée avant le regroupement à Montreuil à l'été 2007), prioritaires (devant être réalisées entre le second semestre 2007 et 2008) et non prioritaires (2009-2010). Enfin, à la suite de la demande faite au COPERCI le 23 décembre 2005, une mission d'appui au secrétaire général a été constituée. Son rapport final de janvier 2007 a notamment arrêté les postes de travail nécessaires sur le site de Montreuil, soit 1 442 au total, dont 696 pour les offices, 598 pour l'AUP, les agences comptables, les missions de contrôle et l'informatique, et 148 postes réservés pour les ministères de l'agriculture, des finances et le Fonds de financement des prestations sociales agricoles (FFIPSA), créé en 2005 en remplacement du budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA).

2. La mise en œuvre de mesures d'accompagnement social avantageuses

Afin de faciliter, sur le plan social, la réforme des offices et éviter tout conflit qui aurait paralysé le paiement des aides agricoles, des mesures d'accompagnement ont été mises en œuvre pour les agents régis par le statut du personnel des offices fixé par le décret n° 83-1267 du 30 décembre 1983 modifié. Instituées par le décret n° 2006-1469 du 28 novembre 2006 applicable jusqu'au 31 décembre 2007, ces mesures concernaient les agents qui seraient soit mutés, soit licenciés. Des licenciements étaient, en effet, envisagés car les seuls départs à la retraite ne permettaient pas d'atteindre, pour tous les offices, les objectifs susmentionnés de réduction des effectifs sur la période 2005-2007. Pour les agents qui seraient amenés à changer de résidence administrative du fait de la réforme, le décret prévoyait qu'ils puissent bénéficier de l'indemnité exceptionnelle de mutation instituée par le décret n° 90-1022 du 16 novembre 1990, modifié par le décret n° 2003-605 du 28 juin 2003. Pour les agents âgés d'au moins 57 ans et six mois, « *licenciés du fait de la suppression de leurs postes dans le cadre des restructurations des offices agricoles* », le décret instituait une majoration de l'indemnité de licenciement prévue à l'article 50 du statut du personnel des offices.

A l'occasion du contrôle des comptes et de la gestion du FIRS (exercices 2000 à 2006) et de l'ODEADOM (exercices 1999 à 2008), la Cour a constaté que ce décret avait été pris, alors qu'il modifiait celui portant statut du personnel des offices, sans recueillir au préalable les avis de la section des finances du Conseil d'État et du comité technique paritaire, contrairement aux dispositions de l'article 5 du statut du personnel des offices. Deux ex-agents du FIRS, affectés au 1^{er} juin 2006, l'un à l'ONIGC, l'autre à l'AUP, ont bénéficié de l'indemnité majorée de licenciement et touché respectivement 107 064,42 € pour le premier et 85 560,79 € pour le second, mais la Cour a constaté qu'un des deux a ensuite été remplacé poste pour poste. Pour l'ODEADOM, trois agents ont fait l'objet d'un licenciement économique et ont été indemnisés à hauteur de 204 452,63 €, la majoration prévue s'élevant à 82 437,23 €.

3. La mise en place de l'AUP

La loi d'orientation agricole de 2006 n'avait pas prévu de date pour la création effective de l'AUP, définie aux termes des dispositions de l'article 95 codifiées à l'article L. 621-39 du code rural, comme un EPIC national chargé d'assurer « *le paiement et la gestion d'aides publiques communautaires ou nationales en faveur de l'agriculture* ». L'article 95 indiquait aussi que l'AUP « *succède, dès qu'il est désigné comme organisme payeur, aux établissements qui exerçaient antérieurement les compétences qui lui sont attribuées. A ce titre, les biens, droits et obligations de ces établissements liés à l'exercice de ces compétences, y compris en matière de gestion des aides des campagnes antérieures à sa désignation, lui sont transférés. Ce transfert est réalisé à titre gratuit.* ». Enfin, l'article 95 avait fixé deux échéances. Outre celle déjà mentionnée du 1^{er} janvier 2013 pour la création d'un organisme unique de gestion et paiement des aides communautaires, il était prévu que le directeur général de l'ONIGC devienne aussi celui de l'AUP et que ce cumul dure au maximum six ans. C'est M. Bruno Hot, nommé directeur général de l'ONIC (et directeur de l'ONICOL et du FIRS) par décret du 29 avril 2005, qui a cumulé les fonctions de directeur général de l'ONIGC et de l'AUP, mais sans qu'un nouveau décret soit pris.

Par ailleurs, le décret susmentionné n° 2006-634 du 31 mai 2006 a notamment réglé les questions des personnels exerçant les compétences transférées : les personnels fonctionnaires de l'ONIGC devaient être affectés à l'AUP et placés sous l'autorité de son directeur, mais relever pour leur gestion administrative de l'ONIGC ; les personnels relevant du statut commun aux offices, ainsi que les contractuels de droit privé, devaient être affectés à l'AUP mais conserver leur statut. Le décret n° 2006-635, également du 31 mai 2006, a arrêté la liste des aides dont l'AUP a été chargée de la gestion et du paiement, et a aussi confié à l'AUP la mise en œuvre des procédures de gestion relatives à la conditionnalité des aides. Enfin, le décret n° 2006-1822 du 23 décembre 2006 a supprimé, à compter du 1^{er} janvier 2007, l'ACOFA qui avait été agréée comme organisme de coordination par arrêté du 13 octobre 2006. La fonction de coordination des organismes d'intervention dans le secteur agricole a été confiée à l'AUP, qui a été agréée pour cela par arrêté du 28 décembre 2006, alors que les activités de contrôle et le secrétariat de la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC) ont été confiés à un nouveau service à compétence nationale intitulé service de contrôle de la régularité des opérations dans le secteur agricole et adossé au CGEFi.

Le choix d'un directeur général commun à l'ONIGC et l'AUP a conduit, lors de la création de l'AUP en juin 2006, à fusionner les sièges des deux organismes avec une direction centrale unique basée à Montreuil. Par avenant du 11 mai 2007, l'AUP s'est substituée, à compter du 1^{er} juin 2007, à l'État comme locataire de l'immeuble Arborial, dont elle a sous-loué une partie à d'autres organismes. L'emménagement dans les locaux de Montreuil a été effectif au cours de l'été 2007. Au niveau des échelons territoriaux, la même logique de fusion a prévalu. Tout en notant qu'elle « *a notamment pour avantage immédiat de faciliter la distribution des moyens humains entre les tâches de contrôle dévolues à l'AUP [...] et les tâches de l'ONIGC* », le rapport d'octobre 2006 sur l'organisation régionale des offices agricoles a estimé qu'elle avait « *pour limite de ne pas opérer de distinction au plan de l'organisation régionale entre l'AUP et l'ONIGC, ce qui constitue dans la durée un frein au développement de l'autonomie de l'AUP* ». Sur cette base, la recommandation était faite d'« *assurer dès que possible la mise à disposition de l'AUP des moyens de contrôle régionaux* ».

Ainsi que l'a relevé le rapport du CGAAER de juillet 2007 sur l'organisation de l'AUP et de l'ONIGC, cette recommandation n'a pas été mise en œuvre. Le rapport a constaté en effet, qu'un an après sa création, l'AUP n'existait « *pas encore pleinement, au sens où, sans l'ONIGC, elle ne pourrait assumer ses fonctions en totalité* » et que la confusion des organigrammes des deux organismes était « *un frein à l'évolution de l'AUP* ». Après avoir examiné le projet de réorganisation en cours, le rapport observe que le projet de partition au niveau central était trop timide et qu'au niveau régional, le transfert des personnels de contrôle, soit 300 agents, à l'AUP le 1^{er} janvier 2008 ne suffirait pas à assurer une partition des services respectifs de l'AUP et de l'ONIGC. Sur cette base, plusieurs recommandations étaient émises, notamment celle de rompre avec l'organigramme siamois AUP-ONIGC, qui rattachait à la fois à l'AUP et à l'ONIGC la presque totalité des structures du siège comme des délégations régionales. Les recommandations sont devenues en partie caduques compte tenu de l'accélération de la réforme décidée en 2007 dans le cadre de la RGPP.

De son côté, la Cour a constaté, dans le rapport particulier consacré aux comptes et à la gestion de l'ONIGC pour les exercices 2006 et 2007, que le processus de scission entre l'ONIGC et l'AUP n'avait pas avancé au 31 décembre 2007. Une partie importante des immobilisations corporelles n'avaient pas été partagées et figuraient toujours dans les comptes de l'ONIGC. Quant à la répartition des personnels des services déconcentrés, il avait été décidé en juin 2006 de les maintenir au sein de l'ONIGC et de ne procéder à la répartition qu'en 2007 (échéance ensuite repoussée au 1^{er} mai 2008 du fait des décisions issues de la RGPP). En conséquence, la Cour a relevé que les effectifs et budgets de l'ONIGC de 2006 et 2007 avaient été artificiellement gonflés et ne traduisaient pas la réalité de la structure, et que des refacturations conséquentes entre l'ONIGC et l'AUP avaient dû être mises en place.

4. Les agréments comme organismes payeurs des aides communautaires

Les règles de base de la gestion financière de la PAC fixées par le Conseil des ministres européen, attribuent la responsabilité de celle-ci à la Commission. Cependant, cette dernière n'effectue pas, en règle générale, de paiements aux bénéficiaires. Selon le principe de la gestion partagée, ce rôle est dévolu à chaque État membre qui agit par l'intermédiaire d'un ou de plusieurs organismes payeurs qu'il accrédite sur la base de critères fixés par la Commission. S'il en accrédite plusieurs, l'État membre doit désigner un organisme de coordination, qui est le seul interlocuteur de la Commission pour tous les aspects relatifs à la gestion et au contrôle des dépenses agricoles. L'État membre doit aussi désigner un organisme de certification, indépendant des organismes payeurs et de l'organisme de coordination, chargé de vérifier les comptes des organismes payeurs.

Les arrêtés portant agrément des organismes issus de la réforme ont été pris entre le 18 janvier 2006 (VINIFLHOR et ONIEP) et le 20 octobre 2006 (ODEADOM) et révisés ultérieurement. Par ailleurs, l'ODARC⁷ a été agréé pour la première fois comme organisme payeur des aides relatives au Fond européen agricole pour le développement rural (FEADER) pour la Corse par arrêté du 16 août 2007, alors que sur tout le territoire, y compris les DOM, les aides du 2^{ème} pilier de la PAC relevaient du seul CNASEA. L'annexe VI récapitule les aides pour lesquelles les organismes payeurs ont été agréés en 2006 et 2007.

⁷ Créé comme un EPIC national en 1982, l'ODARC est devenu un EPIC territorial, placé sous la tutelle de la Collectivité territoriale de Corse, en 1991.

Lancée en janvier 2003 à la suite de la demande parlementaire, la réforme des offices ne s'est concrétisée que trois ans plus tard avec la loi d'orientation agricole de janvier 2006. Elle a été réalisée de manière précautionneuse, le rapprochement des offices par pôle se faisant selon une méthode déjà employée en 1998 pour l'ONIC et l'ONOL et consistant, après avoir nommé des dirigeants communs à la tête des offices en 2004, à progressivement en rapprocher les structures pour finalement consacrer juridiquement cet état de fait. Certes, ce long délai, qui a aussi permis de mettre en œuvre la décision, prise antérieurement, de regrouper géographiquement les sièges des offices, s'explique en partie par la nécessité d'une concertation avec les représentants des filières et avec ceux des agents, et par l'engorgement parlementaire (le projet de loi d'orientation agricole, déposé le 18 mai 2005, n'a été définitivement adopté que plus de sept mois plus tard).

Il n'empêche qu'à la date du 1^{er} janvier 2006, année choisie par la France pour la mise en place du nouveau régime du droit à paiement unique (DPU) de la PAC réformée, la nouvelle organisation ne l'était pas contrairement à l'objectif annoncé dans le rapport au Parlement d'octobre 2003. Si l'ONIEP et VINIFLHOR existaient déjà, l'ONIGC et l'AUP n'ont été officiellement créés que le 1^{er} juin 2006, ce qui a été une source de difficultés à plusieurs titres. Faute de création au début de l'exercice, le nombre de budgets et de comptes a été multiplié. Par ailleurs, non seulement toutes les opérations préalables de scission et de transfert n'avaient pas été effectuées au 1^{er} juin 2006, mais surtout les nouveaux organismes ont été accaparés pendant les premiers mois par la nécessité de procéder au paiement des nouvelles aides communautaires découplées dans les délais impartis, qui a constitué un changement majeur dans le traitement des demandes. Si cette mission prioritaire a été menée à bien sans retard pour les bénéficiaires, elle l'a toutefois été au détriment d'autres tâches. Enfin, l'AUP n'a jamais existé de manière autonome ainsi que l'ont observé les rapports d'audit susmentionnés, et que la Cour des comptes l'a relevé dans son rapport particulier consacré à l'ONIGC. En résumé, la première phase de la réforme mise en œuvre en 2006 peut apparaître critiquable car peu productive. Au regard des trois ans passés et des nombreux audits et travaux préparatoires effectués, elle a été de portée limitée (réduction du nombre des organismes nationaux de 12 à 8 seulement ainsi que le récapitule le tableau qui suit).

Tableau récapitulatif des organismes nationaux intervenant en matière agricole

Avant la réforme de 2006		Après la réforme de 2006	
1	ONIC	1	ONIGC
2	ONOL		
3	FIRS		
4	ONIVINS	2	VINIFLHOR
5	ONIFLHOR		
6	OFIVAL	3	ONIEP ou Office de l'élevage
7	ONILAIT		
8	ONIPPAM	4	ONIPPAM
9	OFIMER	5	OFIMER
10	ODEADOM	6	ODEADOM
11	CNASEA	7	CNASEA
12	ACOFA (coordination)	8	AUP (organisme payeur & de coordination)

Source : Cour des comptes

Surtout, la réforme n'a pas été menée à son terme, à savoir la création d'une véritable agence de paiement autonome et la réalisation d'économies au-delà du plan de réduction des effectifs décidé en 2005. Ce plan, indépendant de la

réforme, a été mis en œuvre ainsi que le récapitule le tableau qui suit, les variations par organisme étant dues à la suppression de l'ACOFA et à la recomposition du périmètre (transferts entre l'ONIGC et l'AUP notamment du fait de la non-scission des deux organismes).

Tableau récapitulatif de la mise en œuvre du plan de réduction des effectifs des offices 2005-2007

	Emplois	Réductions				Objectif	Réal	Différence
	2004	2005	2006	2007	2007	31 déc. 2007		
Pôle animal/ONIEP	696	-34	-60	-17	585	571		-14
Pôle végétal/VINIFLHOR	488	-24	-10	-13	441	488		47
Pôle grandes cultures/ONIGC	864	-42	-9	-20	793	582		-211
ACOFA/AUP	155	-7	-5	0	143	315		172
ONIPPAM	12	-1	0	0	11	11		0
ODEADOM	29	0	4	-1	32	36		4
OFIMER	50	-2	-2	-1	45	46		1
Total	2 294	-110	-82	-52	2 050	2 049		-1

Source : MAAPRAT / Cour des comptes

Cette première phase, qui a nécessité de développer un processus lourd et complexe, pourrait être estimée inutile. Toutefois, avec le recul, elle s'est déroulée sans blocage majeur tant avec les organisations professionnelles que les personnels, et a certainement eu le mérite de préparer la seconde phase.

II. L'ACCÉLÉRATION DE LA RÉFORME EN 2007

A. LES DÉCISIONS PRISES DANS LE CADRE DE LA RGPP

Lancée en juin 2007, la RGPP vise à changer en profondeur l'organisation administrative et le contenu de l'action publique, pour répondre à une triple exigence : améliorer la qualité du service aux usagers, poursuivre la modernisation de la fonction publique et réduire les dépenses publiques. Elle est pilotée par le Conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) présidé par le Président de la République. Après que plusieurs audits aient été conduits dans l'ensemble des ministères, généralement avec l'aide de cabinets de consultants privés, plus de 300 mesures, constituant la première phase de la RGPP, ont été adoptées lors des réunions du CMPP des 12 décembre 2007, 4 avril 2008 et 11 juin 2008, et inscrites dans la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.

Un comité dit de pilotage ou de suivi, présidé par le secrétaire général, a été créé au sein de chaque ministère. Une équipe d'appui accompagne les ministères dans la mise en œuvre des réformes et un dispositif de suivi a été mis en place avec des indicateurs, des tableaux de bord, et des points d'avancement réguliers (rapports d'étape présentés en conseil des ministres, le 3 décembre 2008 pour le premier, puis les 13 mai 2009, 16 février 2010 et 9 mars 2011). Trois ans après son lancement, la RGPP est entrée dans une deuxième phase avec l'adoption lors des réunions du CMPP des 30 juin 2010 et 9 mars 2011 de près de 200 nouvelles mesures pour les années 2011-2013.

L'équipe d'audit RGPP "agriculture et pêche" a analysé les politiques publiques ainsi que l'appareil de production du ministère. S'agissant spécifiquement des offices agricoles, le rapport présenté à la première réunion du comité de suivi le 25 septembre 2007 a qualifié le bilan de « *mitigé* » au regard des objectifs poursuivis par la réforme

de 2006 : « le nombre d'établissements a été diminué de moitié et l'ACOFA a été supprimée mais dans les offices, le regroupement de fonctions support paraît pouvoir être développé, la réforme génère des surcoûts durables dans le domaine immobilier, le niveau des corrections d'apurement n'a pas été amélioré, l'agence de paiement des aides du 1^{er} pilier coexiste avec le CNASEA ». Le rapport présente ensuite les trois pistes de réforme suivantes avec pour chacune deux hypothèses opérationnelles.

1. Créer un organisme unique de paiement qui, soit relèverait du seul ministère de l'agriculture et serait constitué de l'AUP et de la partie du CNASEA gérant les mesures agricoles (2^{ème} pilier de la PAC et autres), soit serait un organisme à vocation interministérielle réunissant l'AUP et le CNASEA.
2. Poursuivre le regroupement des offices en un ou deux établissements chargés de la connaissance des filières et des marchés, de la concertation professionnelle et de la gestion des mesures de marché (dans l'hypothèse de deux établissements, l'un serait dédié au pôle végétal, l'autre au pôle animal ; dans celle d'un seul, il rassemblerait les trois pôles actuels et intégrerait à terme l'Agence Bio et, « selon les hypothèses, l'OFIMER, l'ODEADOM ainsi que le Service des nouvelles des marchés (SNM) ».
3. Confier à l'organisme unique de paiement la gestion des mesures communautaires de marché, la première hypothèse consistant à « conserver à la fois l'organisme unique de paiement (en charge également des mesures communautaires de marché) et un office agricole », alors que dans la seconde hypothèse, il n'y aurait qu'un organisme unique de paiement et un transfert au ministère des missions restantes des offices.

Ce rapport avance deux hypothèses opérationnelles susceptibles d'être mises en œuvre rapidement : celles d'une agence unique de paiement interministérielle (AUP + CNASEA) et d'un office d'intervention agricole unique, mais sans qu'un argumentaire soit détaillé, ni que des éléments chiffrés et un calendrier de mise en œuvre soient donnés. Ces deux hypothèses ont été validées par le comité de suivi du 25 septembre 2007, qui a donné mandat à l'équipe d'audit RGPP "agriculture et pêche" de les approfondir et de les chiffrer. Le CMPP du 12 décembre 2007 a ensuite approuvé cinq projets de réforme du ministère de l'agriculture, dont la création d'une agence unique de paiement et d'un office d'intervention agricole unique, avec une date d'entrée en vigueur fixée au 1^{er} janvier 2009. Les projets de réforme ont été confirmés lors du CMPP du 4 avril 2008. Par ailleurs, l'équipe d'audit RGPP "agriculture et pêche" a élaboré les fiches de mise en œuvre récapitulées dans le tableau suivant.

Tableau récapitulatif de la mise en œuvre de chacune des deux réformes

	Création d'une agence unique	Création d'un office unique
Détails de la réforme	Élaboration d'une loi et de divers décrets	
	Évolution des statuts des agents des différents établissements	
		Pilotage de l'échelon régional par les nouvelles directions régionales du MAP
Bénéfices en termes de qualité de service	Simplification des structures administratives en charge du paiement des aides communautaires	Simplification des structures administratives en charge des interventions de régulation des marchés agricoles
	Simplification des procédures de contrôle	Cohérence avec les politiques ministérielles (notamment au plan régional)
	Harmonisation des outils informatiques	
Gains	Emplois	
	Rationalisation des implantations régionales	Cohérence avec l'action des directions régionales du MAP
	Unification des contrôles pour les usagers	
Autres bénéfices - externalités	Limitation du nombre d'interlocuteurs	Limitation du nombre d'interlocuteurs, au plan central et régional (au profit des professionnels et des collectivités locales)
Points à préciser	Évolution des statuts et règles GRH	Modes de gouvernance avec les organisations professionnelles
		Modalités d'intégration de l'échelon régional des directions régionales du MAP
		Évolution des statuts des agents
Cible & indicateurs	Création au 1 ^{er} janvier 2009	
	Parution de la loi & parution des décrets	
Conditions de réussite	Insertion du calendrier dans le programme législatif et vote de la loi dans les délais rapides	
	Évolution des statuts des agents (chantier GRH important)	
	Création d'une communauté de travail unique, implantée sur deux sites (Limoges où le CNASEA avait été délocalisé le 1 ^{er} août 2003 et Montreuil)	Communication externe et association des professionnels (gouvernance de l'office)
		Cohérence avec la création des directions régionales du MAP

Source : rapport d'audit RGPP "agriculture et pêche" présenté au comité de suivi du 2 mai 2008

Le même rapport comprend également des chiffrages des gains attendus sur la période 2009-2011 récapitulés dans le tableau ci-après, avec toutefois la mention que le ministère de l'agriculture émet à leur encontre les plus extrêmes réserves. Ainsi, les gains en effectifs proposés par la mission d'audit RGPP (moins 860 au minimum) ont été jugés « *irréalistes* » au regard des prévisions de départs à la retraite (130 seulement). Pour les économies attendues, le ministère de l'agriculture a estimé qu'elles seraient in fine dépendantes des périmètres retenus. Dans l'immédiat, une diminution des dépenses de personnel et fonctionnement des actuels offices et de l'AUP de 2,2 M€ entre 2009 et 2011 était estimée possible sur la base d'un remplacement pour trois départs à la retraite. Si aucun départ à la retraite n'était remplacé, le gain était estimé à 6,3 M€.

Tableau récapitulatif des gains attendus

	Gains en effectifs		Gains en M€ (hors crédits titre 2)		Imputation des économies (programmes)	Plein rendement des économies	% gains en 2009
	Scénario min.	Scénario max.	Scénario min.	Scénario max.			
Agence unique	600	730	33,0	40,7	154 & 227	2010	20 %
Office unique	260	260	15,4	15,4	154 & 227	2010	20 %

Source : rapport d'audit RGPP "agriculture et pêche" présenté au comité de suivi du 2 mai 2008

B. L'ACCÉLÉRATION DE LA RÉFORME

1. Les premières nominations

Les premières dispositions réglementaires prises après le CMPP du 17 décembre 2007 ont consisté à nommer, par deux décrets distincts du 4 janvier 2008, M. Bruno Hot comme directeur général de l'AUP et M. Fabien Bova comme directeur général de l'ONIGC. Ce dernier a été nommé par différents décrets, pris au cours de l'année 2008 et au début de l'année 2009, directeur par intérim des autres offices. Il a aussi été désigné le 24 janvier 2008 comme préfigurateur de la nouvelle structure résultant de la fusion des offices. À la même date, M. Michel Jau, directeur général du CNASEA depuis le 13 janvier 2005, a été désigné comme préfigurateur de la future agence unique. Puis, par décret du 9 octobre 2008, il a été nommé directeur général de l'AUP par intérim. Selon les deux lettres du ministre de l'agriculture du 24 janvier 2008 nommant les préfigureurs des deux nouveaux organismes, leur mission était de :

- proposer conjointement les dispositions précises permettant d'assurer la séparation de l'AUP et de l'ONIGC au plan des emplois, des systèmes d'information et du patrimoine immobilier ;
- pour chacun des deux nouveaux organismes : proposer une description des missions et du schéma d'organisation et, après validation de ceux-ci, apporter un appui au secrétaire général du ministère dans l'élaboration des projets de textes ; conduire la fusion des systèmes d'information en soumettant, dans un premier temps, un schéma directeur à l'approbation du CSI ;
- pour la future agence unique, proposer un schéma des implantations régionales dans l'objectif de rassembler sur le même site les personnes concernées de l'AUP et du CNASEA, et assurer la consolidation du caractère interministériel de la nouvelle entité.

Par ailleurs, le ministre a rappelé aux deux préfigureurs que toutes les questions relatives au statut des personnels et aux mesures d'accompagnement devaient être étroitement concertées avec le secrétaire général du ministère et que les réformes devaient être préparées « *avec le souci d'un dialogue social approfondi* » et dans le respect des engagements suivants : absence de licenciement et de mobilité géographique imposée, maintien des sites de Limoges (où le CNASEA avait été délocalisé le 1^{er} août 2003) et Montreuil (où l'AUP et les offices avaient emménagé à l'été 2007) comme sièges respectivement de l'agence unique et de l'office unique (et aussi antenne de l'agence unique à Montreuil), souci d'harmonisation des statuts des personnels et mise en place d'un dispositif de suivi individuel des agents.

2. Les autres dispositions législatives et réglementaires

Le projet de loi relatif à la création de l'ASP et de FAM et à la simplification du droit de l'agriculture, de la pêche maritime et de la forêt a été déposé le 1^{er} octobre 2008 au Sénat par le Gouvernement, qui a déclaré l'urgence. Selon l'exposé des motifs, le principal objet du projet de loi est la mise en œuvre des décisions du CMPP du 12 décembre 2007, qui s'inscrivent dans la réforme de 2006 en la poursuivant pour la fusion des offices agricoles, et en l'accéléralant en ce qui concerne la fusion de l'AUP et du CNASEA. Pour la création de l'ASP, les trois points mis en avant sont les suivants :

- « *Un opérateur unique pour une plus grande efficacité* » afin de :
 - donner aux agriculteurs un interlocuteur unique ;
 - mutualiser les différents savoir-faire et expertises ;
 - mettre en adéquation les structures avec les évolutions de la PAC ;
 - favoriser la mise en œuvre des politiques nationales et communautaires dans des conditions optimisées de qualité de service et de sécurité juridique, pour diminuer les risques de refus d'apurement ;
 - limiter les coûts de structure par rapport au montant des aides gérées.
- « *Le caractère interministériel du nouvel opérateur* » afin de mutualiser le savoir-faire et les moyens de l'État affectés au paiement des aides publiques ; au-delà des compétences actuelles en matière d'aides agricoles (AUP et CNASEA), de formation professionnelle, d'emploi et d'insertion sociale et professionnelle, de paiements de subventions et du bonus écologique (CNASEA), « *le nouvel opérateur a vocation à intervenir, le cas échéant, dans les domaines de compétence d'autres ministères* ».
- « *L'abandon du régime particulier de relations existant entre le CNASEA et les collectivités territoriales* », ces dernières devant dorénavant traiter avec l'opérateur dans les conditions de droit commun.

La création de FAM poursuit un triple objectif :

- « *adapter l'organisation dans les secteurs de l'agriculture et de la pêche en fonction des évolutions prévisibles au niveau communautaire vers l'achèvement d'une organisation commune de marché [OCM] unique dans le domaine agricole ;*
- *structurer de manière homogène la concertation avec les organisations professionnelles et interprofessionnelles, tout en maintenant dans le nouveau cadre global des conseils d'orientation secteur par secteur ;*
- *créer des synergies entre les différentes structures exerçant des métiers de même type, et générer des économies d'échelle à travers un rapprochement des fonctions support et une mise en commun des services régionaux de FranceAgriMer et de ceux du ministère de l'agriculture et de la pêche ».*

Le projet de loi ne pouvant être examiné, faute de créneau dans un ordre du jour parlementaire chargé, le recours à une ordonnance a été sollicité par voie d'un amendement du Gouvernement à un autre projet de loi déposé le 19 décembre 2008. Compte tenu du retard pris, le premier rapport d'étape de la RGPP du 3 décembre 2008 ne mentionne plus la date du 1^{er} janvier 2009 pour la création des deux nouveaux établissements mais « *début 2009* ». C'est finalement aux termes de l'article 37 de la loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissements publics et privés, que le Gouvernement a été autorisé à prendre par ordonnance les dispositions législatives nécessaires pour :

« 1° *Créer un nouvel établissement public administratif [EPA] en regroupant [l'AUP et le CNASEA], et définir ses missions et ses conditions générales d'organisation et de fonctionnement ;*

2° Préciser les obligations des collectivités territoriales et de leurs délégataires en matière de rémunération des stagiaires de la formation professionnelle ainsi que les conditions dans lesquelles ces collectivités ou leurs établissements publics peuvent confier à un tiers par voie de convention de mandat l'attribution ou le paiement d'aides qu'elles instituent ;

3° Créer un nouvel [EPA] en regroupant les offices d'intervention agricoles autres que celui chargé du développement de l'économie agricole outre-mer et l'échelon central du [SNM] du ministère de l'agriculture, et définir ses missions et ses conditions générales d'organisation et de fonctionnement, en précisant les conditions dans lesquelles est organisée l'exécution territoriale de ses missions ;

4° Prévoir :

- les conditions dans lesquelles les personnels des établissements regroupés, de [l'INAO et de l'ODEADOM] titulaires d'un [CDI] pourront choisir entre leur intégration dans la fonction publique et un statut unique de contractuel ;

- la possibilité pour les bénéficiaires de ce statut unique de contractuel d'être affectés dans un emploi permanent des administrations de l'État ;

- la possibilité pour les personnels ayant conclu un [CDI] en application de l'article 61 de la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 de modernisation de la fonction publique d'opter pour leur intégration dans la fonction publique ;

- la possibilité de dérogations aux dispositions applicables aux instances paritaires ; [et] l'harmonisation des régimes d'assurance sociale des personnels. »

C'est par l'ordonnance du 25 mars 2009 que l'ASP et FAM ont été officiellement créés à compter du 1^{er} avril 2009. Les dispositions législatives ont été précisées par le décret du 27 mars 2009 relatif à l'ASP, FAM et l'ODEADOM. En effet, si la notion d'opérateur unique a été mise en avant, le choix a été fait, comme en 2006, de ne pas remettre en cause le rôle joué par l'ODEADOM. S'il avait été demandé le 13 novembre 2007 au CGAAER « d'identifier les avantages et les inconvénients de l'intégration de l'ODEADOM dans le futur office unique et, le cas échéant, les modalités particulières à prévoir », le sort de l'ODEADOM a été fixé avant le dépôt du rapport de la mission. Celui-ci, daté de juin 2008 et intitulé "rapport sur la place de l'ODEADOM dans le nouveau dispositif issu du regroupement des offices agricoles", indique en effet que « le ministre de l'agriculture et de la pêche, en accord avec son homologue chargé de l'outre-mer, ayant décidé de conserver un office dédié à l'outre-mer, la mission s'est attachée à définir le périmètre qu'il convenait de réserver à cet office et son positionnement par rapport à l'office unique ».

Après avoir rappelé les propositions faites par le directeur de l'ODEADOM le 7 mars 2008 de quatre scénarios, allant de l'intégration pure et simple dans l'office unique à un ODEADOM renforcé compétent pour la totalité des aides du 1^{er} pilier de la PAC spécifiques aux DOM du programme d'options spécifiques à l'éloignement et l'insularité (POSEI), les aides du 2^{ème} pilier, ainsi que sur les territoires du Pacifique, le rapport examine en détail deux scénarios. Bien que qualifié d'intellectuellement séduisant, le scénario d'un office au périmètre étendu a été écarté au motif que l'ODEADOM ne dispose ni du savoir-faire ni des délégations régionales pour gérer les aides du 2^{ème} pilier. Pour l'autre scénario d'un office reconduit à l'identique avec une variante consistant à y rapatrier les aides POSEI lui échappant, il a été estimé que si

l'aide à l'industrie sucrière gérée par l'ONIGC pouvait être transférée sans problème, le transfert des aides animales gérées par l'AUP serait plus difficile, tout comme celui de l'aide à la surface pour la production de riz. En conclusion, le rapport a surtout recommandé la poursuite de la mutualisation entre l'ODEADOM et le futur office unique, la convergence des systèmes d'information, le retard de l'ODEADOM dans ce domaine étant rappelé, et la nécessité pour celui-ci de mettre en place des outils de reporting pour les aides POSEI.

3. Les agréments comme organismes payeurs des aides communautaires

Par lettre du 27 août 2008, les ministres chargés du budget et de l'agriculture ont confié au CGEFi et au CGAAER une mission d'audit en vue de l'agrément provisoire comme organisme payeur des aides communautaires des futurs établissements qui devaient être créés au 1^{er} janvier 2009, d'un nouvel agrément de l'ODEADOM compte tenu des modifications apportées par ces créations à son périmètre de compétence, et d'un agrément de l'organisme de coordination. Quand les rapports d'audit ont été produits, il avait déjà été acté que, compte tenu du retard des textes, la création des deux établissements serait différée au 1^{er} mars 2009 au plus tôt.

Pour FAM, le rapport de décembre 2008 a estimé que la réunion des trois offices en un seul « *ne devrait pas détériorer la qualité de service [...] ni les garanties apportées aux autorités nationales et communautaires* ». Le rapport indique aussi « *que le dispositif de préfiguration est piloté avec efficacité, [...] et que la nouvelle organisation met l'accent sur le contrôle interne* ». Il souligne toutefois que le retard pris pour l'adoption des textes « *induit une insécurité juridique et une fragilité pendant la période transitoire* ». Deux rapports ont été produits le 8 décembre 2008 pour l'agrément de l'ASP. Le premier conclut que l'agrément comme organisme payeur peut être accordé à l'ASP, « *pour une durée limitée, sous la réserve du respect des engagements pris dans le cadre de la préfiguration et de la suite utile qui pourra être réservée aux recommandations formulées* ». Le second rapport propose aussi d'agréer l'ASP en tant qu'organisme de coordination pour une année. A la suite de ces rapports, deux arrêtés du 30 mars 2009, l'un pour l'ASP, l'autre pour FAM, ont agréé provisoirement pour une durée d'un an à compter du 1^{er} avril 2009 ces établissements comme organismes payeurs et l'ASP comme organisme de coordination. Pour l'ODEADOM, le rapport CGAAER/CGEFi n'a été finalisé qu'en septembre 2009. Après avoir rappelé l'extension des compétences de l'ODEADOM à l'aide à l'industrie sucrière, le rapport constate qu'il satisfait aux conditions d'agrément en tant qu'organisme payeur du Fond européen agricole de garantie (FEAGA), et donne un avis favorable au renouvellement de son agrément. Le nouvel agrément de l'ODEADOM comme organisme payeur est intervenu par arrêté du 25 septembre 2009.

Une nouvelle mission d'audit en vue de l'agrément définitif de l'ASP et de FAM, et d'un nouvel agrément de l'ODARC a été confiée au CGEFi et au CGAAER le 16 octobre 2009. Comme les rapports d'audit, produits en février et mars 2010 pour respectivement l'ASP et FAM, ont conclu que les deux organismes répondaient aux conditions d'agrément, celui-ci leur a été accordé par deux arrêtés distincts du 30 mars 2010. Pour l'ODARC, le rapport de septembre 2010 estime que rien ne s'oppose au maintien de l'agrément. Enfin, par arrêté du 1^{er} mars 2011 portant complément d'agrément de l'ASP, celle-ci a été agréée, à compter de la campagne 2010, pour les paiements relatifs aux campagnes de productions de la mesure "céréales et oléoprotéagineux en Guyane" du programme POSEI France. L'annexe VI récapitule les aides pour lesquelles l'ASP, FAM, l'ODARC et l'ODEADOM ont été agréés.

4. Les dispositions relatives aux personnels

Compte tenu de la diversité des situations statutaires des personnels qui exerçaient antérieurement dans les établissements dont les compétences ont été transférées à l'ASP ou à FAM, l'article 5 de l'ordonnance susmentionnée du 25 mars 2009 a défini les principes suivants. Les agents contractuels à durée indéterminée (CDI) régis par des statuts de droit public particuliers, ou quasi-statuts, ont un droit d'option entre l'intégration dans un corps de fonctionnaires du ministère de l'agriculture dans des conditions fixées par un décret en Conseil d'État ou le maintien de la qualité de contractuel de droit public à durée indéterminée dans le cadre de dispositions réglementaires communes définies par décret se substituant aux deux quasi-statuts. Les agents recrutés sur contrat à durée déterminée (CDD) restent soumis à leur contrat jusqu'à son terme. Par ailleurs, le rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance a annoncé qu'« *il sera procédé à l'intégration dans les corps homologues du ministère de l'agriculture des corps propres des fonctionnaires des offices* ». Ainsi que le détaille la troisième partie, plus d'un an et demi s'est écoulé avant que les décrets nécessaires ne soient pris le 20 octobre 2010 pour la mise en œuvre de ces principes.

5. La mise en place de l'ASP et de FAM

Compte tenu de leur imbrication, la séparation effective de l'AUP et de l'ONIGC était une opération préalable à la préfiguration de l'ASP et de FAM. Selon le rapport du 8 décembre 2008 susmentionné CGAAER/CGEFi de pré-agrément de l'ASP, sur les 392 agents (371 en équivalent temps plein - ETP) que comptaient les directions régionales de l'AUP/ONIGC au 31 mars 2008, 247 agents ont été affectés à l'AUP, et sur les 334 agents (327 ETP) que devait compter le siège de l'AUP au 31 décembre 2008, 224 agents ont été affectés à l'AUP dans le cadre de la préfiguration de l'ASP. Les décisions d'affectation ont fait l'objet de 23 recours gracieux au total : 19 pour les agents affectés en région et quatre pour ceux du siège. Pour les premiers, deux agents se sont désistés, sept agents ont eu une réponse positive et dix agents une réponse négative, mais aucun n'a fait ensuite de recours contentieux. Pour les seconds, un agent a eu une réponse positive et trois une réponse négative, mais sans faire de recours contentieux non plus.

Par ailleurs, un plan de réduction des effectifs de l'ASP et de FAM pour la période 2009-2011 a été élaboré par le ministère de l'agriculture. Si le nombre d'emplois à supprimer (455 au total, dont 146 en 2009, 148 en 2010 et 161 en 2011) est demeuré le même, la répartition entre les deux organismes a évolué entre les arbitrages de l'été 2008 et ceux de novembre 2008, ainsi que le récapitule le tableau qui suit.

Tableau récapitulatif de l'évolution de la répartition des réductions d'emplois (en ETP)

Arbitrages	ASP		FAM		Total	
	Été 2008	Nov. 2008	Été 2008	Nov. 2008	Été 2008	Nov. 2008
Effectifs de référence 2008	2 335,9	2 515,5	1 545,7	1 423,1	3 881,6	3 938,6
Réduction 2009	165,0	-92,0	-311,0	-54,0	-146,0	-146,0
Effectifs 31 déc. 2009	2 500,9	2 423,5	1 234,7	1 369,1	3 735,6	3 792,6
Réduction 2010	-84,0	-96,0	-64,0	-52,0	-148,0	-148,0
Effectifs 31 déc. 2010	2 416,9	2 327,5	1 170,7	1 317,1	3 587,6	3 644,6
Réduction 2011	-98,0	-103,0	-63,0	-58,0	-161,0	-161,0
Effectifs 31 déc. 2011	2 318,9	2 224,5	1 107,7	1 259,1	3 426,6	3 483,6
Total réduction	- 17	- 291	-438	-164	-455	-455

Source : MAAPRAT

Contrairement aux anciens offices et à l'AUP, l'ASP et FAM n'ont pas le statut d'EPIC mais celui d'EPA. Toutefois, leur régime financier et comptable est celui d'un EPIC doté d'un agent comptable, tel que défini par les articles 190 à 225 du décret du 29 décembre 1962 modifié portant règlement général sur la comptabilité publique (RGCP). Les deux établissements sont soumis aux dispositions du décret n° 55-733 du 26 mai 1955 relatif au contrôle économique et financier de l'État. Mais contrairement à FAM et à l'ODEADOM pour lesquels la mission "agriculture, forêt et pêche" du CGEFi a été désignée pour exercer ce contrôle, c'est le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) du ministère de l'agriculture qui en est chargé pour l'ASP aux termes d'un arrêté du 9 avril 2009, ce qui ne constitue pas une situation optimale. Par ailleurs, deux décrets du 1^{er} avril 2009 ont nommé le président-directeur général (PDG) de l'ASP et le directeur général de FAM. Le tableau qui suit récapitule l'organisation des deux organisations à ce jour, au siège et dans les régions.

Tableau récapitulatif des principales données relatives à l'ASP et à FAM

	ASP	FAM
S I E G E	Limoges (antenne à Montreuil), structuré avec : - quatre directions "métiers" : direction de l'espace rural, de l'agriculture et de la pêche ; direction des interventions régionales de l'emploi, et des politiques sociales ; direction des contrôles ; direction du développement et de l'action régionale ; direction des contrôles et direction de l'informatique et des technologies - quatre directions "ressources" rattachées au secrétaire général (SG) : direction des ressources humaines, direction financière juridique et logistique, direction de l'organisation de la performance, direction de la communication ; et le secrétariat permanent du Comité de gouvernance informatique - une mission de coordination des organismes payeurs des fonds agricoles - cinq unités spécifiques (en plus de l'agence comptable) : inspection générale, service d'audit interne, service de la sécurité des systèmes d'information et deux chargés de mission	Montreuil, structuré avec : - quatre grandes directions opérationnelles transversales : direction d'animation des filières, direction des marchés, études et de la prospective ; direction internationale et direction de gestion des aides - deux directions fonctionnelles autonomes, l'une pour la régularité et la sécurité des systèmes et des opérations, l'autre pour la communication et l'information, - quatre directions fonctionnelles (ressources humaines, affaires financières, systèmes d'information, immeuble Arborial et juridique), et l'inspection générale rattachées au SG - une unité spécifique pour l'audit interne (en plus de l'agence comptable)
R E G I O N	26 délégations régionales (21 en métropole et outre-mer) et une délégation nationale située à Limoges et consacrée à la validation des acquis de l'expérience (VAE)	- Services des directions régionales de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) - trois antennes régionales et des entrepôts de stockage

Source : ASP / FAM

Selon les articles R. 313-30 et R. 621-43 du code rural, l'état prévisionnel des recettes et dépenses (EPRD) de l'ASP et de FAM doit être soumis au vote du conseil d'administration avant le 25 novembre de l'année précédente. Pour les neuf premiers mois de 2009, deux arrêtés interministériels des 1^{er} et 22 avril 2009 ont fixé l'EPRD respectivement de l'ASP et de FAM ainsi que le récapitule le tableau qui suit.

Tableau récapitulatif de l'EPRD de l'ASP et de FAM pour 2009 (en €)

		Recettes	Dépenses
ASP	Compte de résultat hors crédits d'intervention	172 983 985	176 438 278
	Transferts	14 916 284 487	14 916 284 487
	Investissement	16 619 508	32 375 036
FAM	Compte de résultat hors crédits d'intervention	96 963 947,10	102 918 821,32
	Investissement	-	8 255 066,22
	Crédits d'intervention pour dispositifs nationaux	419 250 547,43	457 742 990,54
	Crédits d'intervention pour opérations communautaires	799 255 000	799 255 000

Source : arrêtés interministériels des 1^{er} et 22 avril 2009

Si la première phase de la réforme a été réalisée avec précaution sur plus de trois ans, la deuxième phase a été menée rapidement. Lancée en juin 2007 dans le cadre de la RGPP, elle a débouché, 21 mois plus tard, sur la création de l'ASP et de FAM le 1^{er} avril 2009 avec un retard de trois mois par rapport à l'objectif initial, au demeurant irréaliste. Faute de création au début de l'exercice 2009, le nombre d'EPRD et de comptes a été multiplié. Le rapport annuel du CGEFi sur FAM de juillet 2009 indique notamment que *« l'adoption des EPRD 2009 puis le bouclage des comptes 2008 des cinq offices ont été réalisés dans des conditions très difficiles et des retards importants ont été observés dans le traitement des aides »*. Pour l'ASP, en revanche, le rapport d'audit RGPP de l'IGF du 8 juillet 2010 indique que *« la création de l'ASP ne semble pas avoir altéré la performance opérationnelle de l'AUP et du CNASEA »*.

La courte durée du processus de préparation et de décision de la seconde phase de la réforme a certes été rendue possible en partie par le recours à une ordonnance. Plus fondamentalement, elle a été facilitée par le fait qu'elle s'inscrivait dans le prolongement de la réforme de 2006, initiée dès 2003 et longuement préparée et discutée, et qu'elle devait être menée dans le respect des arbitrages ministériels (maintien des sites de Limoges et de Montreuil et absence de licenciement et de mobilité géographique imposée), ce qui a évité tout blocage de la part des agents, mais constitue une contrainte forte pour le fonctionnement de l'ASP.

Par ailleurs, un autre prix à payer pour cette réforme rapide tient au fait que si les nouveaux organismes ont bien été créés le 1^{er} avril 2009, plusieurs aspects de la réforme n'ont été traités que des mois plus tard ou sont toujours en voie de règlement à ce jour. Il en est notamment ainsi de la question des personnels, du fait de la parution tardive des textes réglementaires relatifs aux modalités de leur reclassement (octobre 2010) et des délais fixés pour celui-ci (un an d'exercice du droit d'option). Ces points seront examinés dans la troisième partie.

Enfin, comme déjà mentionné, l'existence de deux entités chargées d'exercer le contrôle économique et financier des trois opérateurs nationaux ne constitue pas une situation optimale. La mission "agriculture, forêt et pêche" du CGEFi, qui exerce déjà ce contrôle pour FAM et l'ODEADOM, pourrait se voir confier celui de l'ASP en lieu et place du CBCM du ministère de l'agriculture.

PARTIE II : LA SITUATION ACTUELLE

I. QUATRE OPÉRATEURS GÉRANT UNE PLURALITÉ D'AIDES AGRICOLES POUR DES MONTANTS TRÈS VARIABLES

A. LES AIDES VERSÉES PAR CHACUN DES OPÉRATEURS

Comme le montre le tableau suivant, la provenance des aides versées par l'AUP et le CNASEA, avant qu'ils ne fusionnent pour créer l'ASP le 1^{er} avril 2009, n'était pas la même. Celles de l'AUP (toutes agricoles) provenaient essentiellement des crédits européens du FEAGA, alors que celles du CNASEA avaient de multiples origines et une nature variée. Initialement créé en 1966 pour accompagner le mouvement de modernisation de l'agriculture, celui-ci s'est vu confier au fil du temps, par divers donneurs d'ordre, des mesures toujours plus diversifiées⁸. Ainsi, sur les 7,688 Md€ versés en 2008, les interventions agricoles (crédits nationaux et européens) ne représentaient que 2,368 Md€, soit 31 % environ. Du fait de la fusion, l'ASP a donc des sources de financement beaucoup plus diversifiées que l'ancienne l'AUP. En 2009, la part des crédits européens était de 52 %, alors que les crédits d'État et ceux des collectivités territoriales et d'autres organismes représentaient respectivement 39 % et 9 % des aides versées. En dépit du caractère interministériel de l'agence, les interventions agricoles demeuraient majoritaires avec 9,372 Md€, soit 57 %.

Tableau récapitulatif des aides versées par l'AUP, le CNASEA puis l'ASP en 2008 et 2009 (en M€)

	2008			2009	
	AUP	CNASEA	Total	AUP/CNASEA/ASP	%
Crédits collectivités & autres		1 595	1 595	1 482	9%
Crédits nationaux	164	5 245	5 409	6 421	39%
Crédits européens	8 195	848	9 043	8 562	52%
Total	8 359	7 688	16 046	16 465	100%
<i>Dont interventions agricoles</i>	<i>8 359</i>	<i>2 368</i>	<i>10 727</i>	<i>9 372</i>	

Source : AUP / CNASEA / ASP / Cour des comptes

S'agissant plus spécifiquement des interventions agricoles, le tableau ci-après détaille pour les années 2008 à 2010 leur répartition entre le 1^{er} pilier (en distinguant les aides versées au titre du DPU et les autres) et le 2^{ème} pilier de la PAC, en indiquant de surcroît, pour ces dernières, la provenance des crédits.

⁸ En plus d'assurer, depuis 1969, la rémunération des stagiaires en formation dans les établissements relevant du ministère de l'agriculture, le CNASEA s'était vu confier la rémunération de stagiaires non agricoles (de 16 à 18 ans en 1982, puis de 18 à 25 ans en 1984). Il a aussi assuré notamment le paiement des premiers contrats aidés (1990), des emplois jeunes (1997), de la garantie de ressource des travailleurs handicapés (2006) et la gestion du bonus écologique (2008).

Tableau récapitulatif des interventions agricoles (AUP, CNASEA et ASP) de 2008 à 2010

	2008 AUP/CNASEA		2009 AUP/CNASEA/ASP		2010 ASP	
	En M€	En %	En M€	En %	En M€	En %
DPU	5 727		5 700		6 895	
Autres aides	2 632		2 345		1 247	
Total aides directes 1^{er} pilier	8 359	78%	8 045	86%	8 141	85%
Crédits nationaux	1 520		628		606	
Crédits européens	848		699		778	
Total aides 2^{ème} pilier	2 368	22%	1 327	14%	1 384	15%
Total interventions agricoles	10 727	100%	9 372	100%	9 525	100%

Source : AUP / CNASEA / ASP / Cour des comptes

Sur la base des données fournies par FAM et synthétisées pour 2009 (offices jusqu'au 31 mars et FAM à compter du 1^{er} avril), le tableau suivant récapitule les aides versées. De par ses missions d'interventions sur les marchés ou dans des opérations de restructuration, les montants nets des aides européennes peuvent varier fortement d'une année sur l'autre. Par ailleurs, le montant des aides nationales dépend fortement des aides d'urgence. Cette variabilité, qui nécessite une vigilance particulière pour garantir une réactivité appropriée, a été intégrée par FAM dans son organisation et sa gestion, notamment dans les modalités de mise en œuvre de la réingénierie des processus.

Tableau récapitulatif des aides versées de 2008 à 2010 par les offices puis FAM (en M€)

	2008 Offices	2009 Offices/FAM	2010 FAM
<i>Secteur VINIFLHOR</i>	411,9	332,5	373,5
<i>Secteur ONIEP</i>	161	207,3	277,9
<i>Secteur ONIGC*</i>	-334,2	301,2	-104,8
<i>Secteur pêche</i>	11	7,9	7,7
Sous-total crédits européens	249,7	848,9	554,3
Crédits nationaux		562,3	630,5
Total	249,7	1 411,2	1 184,8

Source : FAM / Cour des comptes (* Les montants intègrent les prélèvements « restructuration de l'industrie sucrière » qui ont été perçus et décalés d'une année sur l'autre).

Le tableau ci-après montre la prépondérance des aides du POSEI, qui équivaut outre-mer au 1^{er} pilier de la PAC dans les aides versées par l'ODEADOM. Si les aides versées en 2010 sont en légère décroissance comparé à 2009, la tendance sur le moyen terme est plutôt à l'accroissement avec les versements effectués pour l'industrie sucrière (les prévisions fournies pour 2011 font état d'un volume de 277,7 M€). La mise en œuvre des décisions du Conseil interministériel de l'outre-mer (CIOM) de novembre 2009 qui devait conduire à des aides supplémentaires payées par l'ODEADOM n'a pas encore eu d'impact sur 2010, comme cela sera examiné dans la dernière partie.

Tableau récapitulatif des aides versées de 2008 à 2010 par l'ODEADOM (en M€)

	2008	2009	2010
Crédits nationaux	7,017	4,683	7,845
<i>Actions promotion</i>	1,033	1,562	2,013
<i>POSEI</i>	198,588	259,661	245,993
Sous-total crédits européens	199,621	261,223	248,006
Total	206,638	265,906	255,851

Source : ODEADOM / Cour des comptes

Ainsi que le montre le tableau qui suit, c'est dans le cadre du programme de développement rural de Corse (PDRC) 2007-2013, financé en partie par le FEADER, que l'ODARC intervient le plus depuis 2009. Les autres interventions, en partie

financées par des crédits européens et surtout par l'État et la Collectivité territoriale de Corse (CTC) sont en décroissance depuis 2008, cette année étant exceptionnelle du fait des crédits importants octroyés à la Corse dans le cadre du plan de relance (3,3 M€ pour la viticulture, 3,31 M€ pour les ovins et 1,134 M€ pour les agrumes notamment).

Tableau récapitulatif des aides versées de 2008 à 2010 par l'ODARC (en M€)

	2008	2009	2010
Crédits CTC	0,101	2,901	3,586
Crédits Etat	4,197	9,226	8,313
Crédits européens (FEADER)	5,087	10,415	10,612
Total PDRC	9,385	22,542	22,511
Crédits CTC	0	0,18	0
Crédits Etat	0,167	0,29	0,626
Total CPER* "pur"	0,167	0,47	0,626
Crédits CTC	8,682	3,457	3,84
Crédits Etat	14,676	0,557	0,63
Crédits européens	2,49	0,164	0
Total autres interventions	25,848	4,178	4,47
Total général des interventions	35,4	27,19	27,607

Source : ODARC / Cour des comptes (*CPER : Contrat de plan Etat-région)

Le tableau suivant, élaboré sur la base des rapports de certification des organismes payeurs de la C3OP, récapitule les aides agricoles financées par l'Union européenne. Alors que les tableaux précédents étaient présentés par opérateur sur la base de l'année calendaire, celui-ci est fondé sur l'exercice communautaire qui, pour le FEAGA et le FEADER, va du 16 octobre de l'année n au 15 octobre de l'année n + 1, d'où les différences qui peuvent apparaître. De plus, ce tableau intègre les recouvrements et réductions et présente donc des montants nets. Il en ressort que, suite à la réforme, les aides communautaires ne sont plus versées que par quatre organismes avec, cependant, le rôle prééminent de l'ASP qui verse la quasi-totalité des aides du 1^{er} pilier (91 % en 2010) et du 2^{ème} pilier (98 %). FAM et l'ODEADOM interviennent respectivement au titre de la régulation des marchés (6 %) et de certaines aides pour l'outre-mer (3 %) au titre du 1^{er} pilier. Enfin, l'ODARC intervient pour les aides du 2^{ème} pilier destinées à la Corse (2 %).

Tableau récapitulatif des aides agricoles européennes versés en 2009 et 2010

Organisme payeur	FEAGA				FEADER			
	2009		2010		2009		2010	
	En M€	En %	En M€	En %	En M€	En %	En M€	En %
CNASEA (i)	-1,668	0%		0%	359,231	48%		0%
AUP	7 817,548	83%		0%		0%		0%
ASP (ii)	263,930	3%	7 895,568	91%	386,015	51%	782,814	98%
ONIGC (iii)	99,850	1%		0%		0%		0%
ONIEP	49,865	1%		0%		0%		0%
VINIFLHOR	67,478	1%		0%		0%		0%
FAM (iv)	945,773	10%	520,544	6%		0%		0%
ODEADOM (iii)	200,454	2%	261,852	3%		0%		0%
ODARC		0%		0%	8,659	1%	14,806	2%
Total	9 443,230	100%	8 677,964	100%	753,905	100%	797,620	100%

Source : C3OP / Cour des comptes

(i) Le montant négatif correspond à la sanction d'irrégularités constatées lors de contrôles sur place.

(ii) Le montant pour 2010 (FEAGA) intègre des recouvrements et réductions à hauteur de – 3,865 M€.

(iii) L'aide à l'industrie sucrière POSEI a été versée par l'ONIGC en 2009 et par l'ODEADOM en 2010.

(iv) L'aide à l'industrie sucrière de 566,236 M€ a été versée en métropole en une seule fois sur 2009.

B. UNE PLURALITÉ DE DISPOSITIFS ET D'OPÉRATEURS

A la demande de la Cour, le ministère de l'agriculture a établi un tableau croisé des concours publics à l'agriculture en 2010 par type de dépense répertoriée par les comptes de la Nation, soit un total de 16,5 Md€ comprenant les dépenses d'enseignement et celles du ministère de l'agriculture, ou 12,74 Md€ pour les seules interventions au titre de l'agriculture et des territoires ruraux (12,34 Md€) et de la forêt (454,5 M€). En dépit de son caractère incomplet (les concours des collectivités territoriales hors plan de développement rural n'y figurent pas), ce tableau, qui figure en annexe VII, donne une photographie de la situation d'où ressort la pluralité des dispositifs et, pour certains d'entre eux, la pluralité des intervenants. Si les aides liées au paiement unique, qui représentent la plus grande masse (7,24 Md€), relèvent exclusivement de l'ASP, et que seul FAM intervient pour les aides liées à la maîtrise de l'offre (95,6 M€), il existe plusieurs intervenants pour les autres dispositifs :

- Les mesures de régulation des marchés (448,9 M€) relèvent de FAM sauf dans le domaine des céréales, fourrages et féculs (ASP).
- Les aides liées aux produits (1 050,5 M€) relèvent, quand elles sont financées par des crédits européens, de l'ASP, de FAM (viticulture et apiculture) et de l'ODEADOM (outre-mer) et, quand elles sont financées par l'État (élevage), de FAM et de l'ODEADOM.
- Les mesures relatives à l'organisation et la modernisation des filières (213,8 M€) relèvent de FAM et de l'ODEADOM. En outre, l'INAO intervient, à travers une subvention du ministère (16,6 M€) pour le secteur vitivinicole.
- Exception faite des exonérations de charges qui relèvent du ministère, FAM a un quasi-monopole pour les mesures de gestion des aléas de la production et d'allègement des charges (1 057,8 M€), l'ASP intervenant toutefois pour les prêts bonifiés pour calamités agricoles.
- Pour les aides au développement rural (1 601,1 M€), l'ASP intervient, exception faite de la Corse (ODARC), concurremment avec le ministère et l'Institut français pour le cheval et l'équitation (IFCE) pour les activités hippiques.
- Les mesures liées à la sécurité sanitaire des végétaux et des animaux (413,4 M€) relèvent à la fois de FAM et du ministère.
- Enfin, tous les opérateurs, sauf FAM, interviennent à des degrés divers pour les mesures liées à la forêt (454,5 M€), le principal étant toutefois le ministère avec la subvention versée à l'Office national des forêts (ONF) pour 181,5 M€.

Les quatre opérateurs gèrent une pluralité d'aides agricoles pour des montants très variables. Toutefois, la ligne de partage entre les deux principaux d'entre eux est assez claire : les aides de masse relèvent de l'ASP, alors que celles liées à une connaissance fine des filières et des marchés, comme les aides d'urgence, sont en principe gérées et payées par FAM.

II. DES OBJECTIFS DE PERFORMANCE ASSIGNÉS TARDIVEMENT PAR L'ÉTAT

En tant qu'opérateurs de l'État, l'ASP, FAM et l'ODEADOM participent à la démarche de performance en concluant avec l'État des contrats pluriannuels, qui déterminent les objectifs à atteindre ainsi que les moyens alloués. Compte tenu de son statut d'établissement public territorial, l'ODARC n'est pas concerné.

A. LE RETARD DES CONTRATS PLURIANNUELS CONCLUS ET DES LETTRES ANNUELLES

1. Le contrat pluriannuel conclu pour l'ASP

Pour l'ASP, le contrat d'objectifs et de performance (COP) pour la période 2011-2013 a été approuvé par le conseil d'administration du 29 mars 2011, mais n'a pas encore été conclu avec l'État à ce jour. Sa préparation avait été entamée dès 2010, mais elle a été suspendue à l'annonce de l'audit RGPP (dont l'ASP a fait l'objet en 2010 en tant qu'opérateur de l'Etat) et n'a repris qu'après la finalisation de celui-ci en juillet 2010. Les objectifs de modernisation et de performance ont ainsi été établis en cohérence avec les recommandations de l'audit et prennent également en compte les moyens alloués à l'ASP dans le cadre du budget triennal 2011-2013. Le contrat comporte deux parties. La première présente les engagements de l'ASP vis-à-vis de ses différents donneurs d'ordre (Union européenne, ministère de l'agriculture, ministère de l'emploi, ministère de l'aménagement du territoire et autres) et les indicateurs correspondants. Au préalable, répondant à des recommandations du rapport d'audit RGPP, elle pose le principe d'un recentrage de l'activité de l'ASP « *sur son cœur de métier d'instruction, de contrôle et de paiement pour des dispositifs de masse* » et la double nécessité d'une formalisation des procédures de transfert de missions à l'ASP et d'une amélioration de la gouvernance budgétaire et comptable. La seconde partie détaille les cinq axes d'évolution de l'ASP (récapitulés dans le tableau qui suit) afin d'améliorer sa performance et sa productivité, l'objectif général pour la période 2011-2013 « *étant, d'une part, une réduction des effectifs sous plafond et, d'autre part, des économies de fonctionnement* ».

Le contrat prévoit que des lettres de mission, déclinant les valeurs annuelles des indicateurs retenus, seront adressées par les autorités de tutelle et finalisées avant la fin du 1^{er} trimestre de l'année en cours. La lettre de mission pour 2011 n'a pas été finalisée à ce jour, et aucune ne l'a été pour les années antérieures. Un projet de lettre de mission avait été élaboré pour 2010, mais n'a jamais été finalisé.

Tableau récapitulatif des cinq axes d'évolution de l'ASP inscrits au COP 2011-2013

Axe	Déclinaison
1. Adaptation de l'organisation	Mise en œuvre du schéma pluriannuel de stratégie immobilière
	Regroupement sur certains sites de la gestion des mesures à faible volume
	Mise en place de services communs de gestion
2. Adaptation de la gestion des effectifs et des ressources humaines	Mise en place de règles de gestion des effectifs afin d'atteindre une diminution de 160 ETP à périmètre constant sur la période 2011-2013
	Intégration réussie des agents dans leurs nouveaux statuts
	Adaptation du statut de l'encadrement supérieur
	Facilitation de la mobilité des agents
	Réorganisation des dispositifs de formation
3. Amélioration de la gestion budgétaire et financière	Maintien d'un dialogue social de qualité
	Stabilisation de l'équilibre financier de l'ASP (budget à l'équilibre et préservation d'un niveau minimal de fonds de roulement)
	Perfection de la comptabilité analytique
	Amélioration de la tarification et de la facturation aux collectivités
4. Réalisation d'économies à partir de 2013	Contribution à la stratégie de développement durable de l'Etat (parc automobile à rationaliser, consommation de papier à réduire, etc.)
	Amélioration de la gestion prévisionnelle de l'activité et des effectifs
	Renforcement de l'efficacité du pilotage
5. Amélioration des outils et processus de gestion	Mise en œuvre du schéma directeur des systèmes d'information
	Réingénierie et l'optimisation des processus métiers
	Accompagnement de la dématérialisation par le renforcement des prestations d'assistance aux utilisateurs
	Renforcement de la sécurité et du contrôle interne

Source : COP 2011-2013 de l'ASP

2. Le contrat pluriannuel et les lettres annuelles pour FAM

Le directeur général de FAM a bien reçu une lettre de mission pour l'année 2009, mais celle-ci n'a été signée que le 24 décembre 2009. Elle insiste essentiellement sur la mise en place du dialogue avec les filières et d'instruments de gestion. La lettre de mission pour l'année 2010, jamais formellement signée, mentionne trois axes principaux d'orientation (optimisation de la mise en œuvre des dispositifs ; connaissance des marchés et animation des filières ; adaptation de l'organisation) et les éléments les plus nouveaux suivants : contribution accrue à l'observatoire des prix et des marges pour qu'il réponde aux objectifs de la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche ; poursuite du projet de réingénierie des processus opérationnels ; et structuration de la filière pêche pour favoriser l'émergence avant la fin 2010 d'une interprofession. Celle-ci n'a toujours pas vu le jour, seule une association dénommée "France Filière Pêche", à laquelle tous les intervenants du secteur devraient contribuer, a été mise en place.

Pour le moyen terme, un COP portant sur la période 2011-2013 a été présenté au conseil d'administration et signé en novembre 2010. Les deux axes principaux en sont l'orientation des différentes missions, fort nombreuses, de FAM et l'évolution de l'organisation de celui-ci, avec les six objectifs déclinés dans le tableau qui suit, et des indicateurs chiffrables pour chacun d'entre eux. La lettre de mission au directeur général pour l'année 2011 n'a toujours pas été finalisée à ce jour, et ne devrait l'être qu'à l'issue de l'audit RGPP en cours.

Tableau récapitulatif des axes et objectifs de FAM inscrits au COP 2011-2013

Axe	Objectif	Déclinaison
M I S S I O N S	1. Gérer les aides et les droits	Payer rapidement les aides et utiliser les enveloppes disponibles pour les aides communautaires
		Etre en mesure de gérer les droits et quotas de production existants ou à mettre en place (pêche)
		Consommer les crédits des aides nationales
		Etre un acteur essentiel dans le processus de gestion des crises
		Contrôler certains aspects de la production (abattoirs et vignes notamment)
		Anticiper les réformes de la PAC de la 2013 et de la politique commune de la pêche de 2012 et être en mesure de gagner 10 % de productivité sur trois ans
		Assurer la gestion des aides et les procédures pour le compte du ministère de l'agriculture
	2. Assurer la connaissance des marchés et anticiper ses évolutions	Suivre la conjoncture des productions et des marchés
		Prévoir la production en céréales, oléoprotéagineux et vins
		Analyser les marchés et les informations économiques pour les filières
		Contribuer à l'évaluation des politiques publiques
		Étendre les outils de veille concurrentielle internationale par filière
		Adapter l'organisation pour répondre dans les meilleurs délais aux commandes institutionnelles
	3. Animer les filières	Être un lieu privilégié d'échanges (conseils spécialisés, délégués filières)
		Effectuer et facturer des prestations de services pour le compte d'organismes chargés de mission d'intérêt général
O R G A N I S A T I O N	4. Capitaliser les bénéfices attendus de la fusion	Améliorer l'organisation (réingénierie des processus, organigramme resserré, schéma directeur des systèmes d'information)
		Améliorer la productivité (baisse des effectifs de 1,5% par an en 2012 et 2013)
		Réduire les coûts de fonctionnement de 10 % sur trois ans, en optimisant notamment la gestion immobilière
	5. Poursuivre la modernisation	Mettre en place un projet d'établissement, avec notamment la mise en place d'une gestion prévisionnelles des effectifs, des emplois, et des compétences
		Renforcer le contrôle de gestion et le contrôle interne
		Mettre en place, dès 2010, une comptabilité analytique
	6. Réussir l'intégration au sein des DRAAF	Organiser des réunions siège/régions
		Coordonner les actions des échelons centraux auprès des DRAAF
		Formaliser avec les DRAAF des procédures d'urgence
		Mettre en place des outils d'information partagés

Source : COP 2011-2013 de FAM

3. Le contrat pluriannuel et les lettres annuelles pour l'ODEADOM

Bien que la création de l'ODEADOM date de 1984, aucun contrat n'a jamais été conclu avant celui portant sur la période 2011-2013, présenté au conseil d'administration en novembre 2010 et signé en février 2011. Un projet de convention d'objectifs intitulé « *mise en œuvre des orientations 2008-2010* » avait été élaboré en 2006, mais jamais finalisé. Le directeur avait, toutefois, reçu des lettres de missions annuelles depuis l'année 2006. S'inscrivant dans les orientations fixées par le Gouvernement, le contrat est articulé autour de trois objectifs généraux (payer les aides européennes dans les délais et consommer les crédits nationaux ; respecter les contrôles européens obligatoires ; assurer une expertise concernant les économies agricoles ultramarines). La batterie des indicateurs est très fournie (19 au total). Si l'indicateur, intitulé « *mise en place et suivi de tableaux de bord relatifs aux filières et aux mesures communautaires et nationales* », concerne bien le rôle de coordination que doit jouer l'ODEADOM sur la mise en œuvre des actions relatives aux territoires dont il a la charge, il ne reflète qu'en partie l'obligation faite à l'article R. 684-3 du code rural « de

rassembler les informations relatives à l'ensemble des mesures agricoles prises en faveur des départements français d'outre-mer et d'en effectuer régulièrement le bilan ».

L'ancien directeur, qui a quitté ses fonctions le 1^{er} avril 2011, a reçu sa lettre de mission pour 2011 en février. La lettre de mission de la nouvelle directrice, qui devrait concerner 2011 et 2012 et porter en particulier sur la mise en œuvre des dispositifs relatifs au CIOM, sur l'évolution du programme POSEI, la mise en place d'un observatoire des aides publiques à l'agriculture des DOM et de Saint-Pierre et Miquelon, et du respect de l'obligation de l'article R.684-3 du code rural, devrait être signée au cours du troisième trimestre 2011.

Conformément aux dispositions de l'article 64 de la loi de finances initiale (LFI) pour 2008, un plafond d'emplois a été fixé à l'ODEADOM en tant qu'opérateur de l'Etat à compter de 2009. Ainsi que l'a précisé la circulaire n° 2 MPAP-08-1024 du 25 avril 2008 de la direction du budget, le plafond d'emplois a vocation à couvrir l'ensemble des emplois, à l'exception de ceux répondant cumulativement à deux conditions (contrat de travail limité dans le temps et financement intégral par des ressources propres) et constituant les emplois hors plafond. Ainsi que le récapitule le tableau qui suit, l'évolution tant du plafond d'emplois que de la subvention pour charges de service public (SCSP) de l'ODEADOM est marquée par une grande stabilité. Compte tenu de sa taille réduite, aucune économie n'est demandée à cet office.

Tableau récapitulatif de l'évolution du plafond d'emplois et de la SCSP

	2009 réalisé	2010 réalisé	2011 LFI	2012	2013
Plafond d'emplois en ETP au 31 décembre	39,1	39,7	40	40	40
SCSP en M€	4,018	3,936 M€	4 M€	4 M€	3,9 M€

Source : ODEADOM / Cour des comptes

B. LES ÉCONOMIES DEMANDÉES À L'HORIZON 2013

Ainsi qu'il a déjà été mentionné, un plan de réduction des effectifs sur la période 2009-2011 a été fixé à l'ASP et à FAM dès novembre 2008. Les COP pour la période 2011-2013 leur imposent des suppressions d'emplois supplémentaires en abaissant leur plafond d'emplois, et prévoient également une réduction des SCSP allouées.

1. L'abaissement progressif des plafonds d'emplois

La fixation du plafond d'emplois de l'ASP et de FAM pour l'année 2009 a été marquée par de nombreuses difficultés. A la nouveauté de l'exercice pour tous les opérateurs de l'État, s'est ajoutée la difficulté propre à l'ASP et à FAM de déterminer la base de départ étant donné l'absence de répartition des personnels entre l'AUP et l'ONIGC. C'est pour cette raison que les plafonds fixés pour 2009 par la LFI au programme 154 ont dû faire postérieurement l'objet d'ajustements. Pour l'ASP, le plafond d'emplois a été fixé à 2 549 ETP (2 548,9 sans arrondi), mais ce chiffre correspond en fait à l'ensemble des emplois de l'ASP (sous et hors plafond). Il a ensuite été réduit à 2 422,5 ETP (réparti en 2 205,5 ETP sous plafond et 220 ETP hors plafond) pour tenir compte des transferts réels d'emplois entre l'ONIGC et l'AUP et de l'ajustement, à la demande du préfigurateur de FAM, du plan de réduction des effectifs entre l'ASP et FAM (11 suppressions supplémentaires pour l'ASP). Ce montant ajusté, qui a servi de base à l'EPRD de 2009, a ensuite été modifié en cours d'année pour prendre en compte de nouveaux ajustements techniques (réduction des ETP sous plafond, mais augmentation des ETP hors plafond pour cause de nouvelles missions

confiées à l'ASP). A contrario, le plafond d'emplois de FAM, fixé à 1 243 ETP, a ensuite été porté à 1 370,1 ETP pour prendre en compte la répartition modifiée des effectifs et des réductions d'emplois avec l'ASP.

En 2010, la fixation des plafonds d'emplois a été plus simple. Celui de l'ASP a été ramené à 2 009 ETP (2 008,5 sans arrondi), plus 269,8 ETP hors plafond arrondi à 270. Selon le PAP du programme 154, la réduction du plafond par rapport à 2009 provient à la fois du respect du plan de réduction des effectifs susmentionné (- 96 ETP) et des transferts vers le plafond d'emplois du ministère de l'agriculture (- 57,24 ETP). Pour FAM, le plafond d'emplois a été fixé à 1 305 ETP (1 305,4 sans arrondi), soit une diminution de 64,7 ETP par rapport au plafond ajusté pour 2009, qui s'explique selon le PAP du programme 154, par le plan de réduction des effectifs susmentionné (- 53 ETP, soit un ETP de plus que prévu), des transferts vers le plafond d'emplois de l'INAO (- 8 ETP au titre du transfert de la gestion des vins de pays qui passent sous indication géographique protégée - IGP) et vers celui du ministère de l'agriculture pour accompagner les mesures d'intégration des agents dans les corps de titulaires (- 3 ETP) et un ajustement de 0,7 ETP au bénéfice de l'ODEADOM pour maintenir le plafond d'emplois de celui-ci à 39,7 ETP.

L'année 2011 est marquée par un nouvel abaissement du plafond d'emplois des deux opérateurs. Pour l'ASP, il a été fixé en LFI à 1 949 ETP (1 948,5 sans arrondi dans le COP), plus 269,8 ETP hors plafond arrondi à 270. Selon le PAP du programme 154, ces prévisions prennent en compte une réduction des effectifs sous plafond de 60 ETP fondée sur les conclusions de l'audit RGPP (au lieu des 103 prévus par le plan pluriannuel initial). Pour FAM, le plafond d'emplois indiqué dans le COP est de 1 247,4 ETP, soit une diminution de 58 ETP conforme au plan pluriannuel susmentionné, mais en fait il a été fixé en LFI à 1 252 ETP (1 252,4 sans arrondi), soit seulement une réduction de 53 ETP. La différence s'explique par l'intégration de cinq ETP en provenance des écoles d'enseignement supérieur agricole et vétérinaire pour permettre la mise en place de l'observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires susmentionné.

Pour les années 2012 et 2013, les COP conclus prévoient de nouvelles réductions. Pour l'ASP, les plafonds d'emplois ont été fixés respectivement à 1 899 ETP et 1 849 ETP ce qui implique une réduction supplémentaire des effectifs de 50 ETP chaque année. Pour FAM, ils s'établissent à 1 233,6 ETP en 2012 et à 1 215,1 ETP en 2013, ce qui correspond à l'objectif susmentionné de baisse de 1,5 % des effectifs (moins 18,8 ETP en 2012 et moins 18,2 ETP en 2013). Les deux tableaux qui suivent récapitulent pour l'ASP et FAM le nombre d'emplois sous plafond et hors plafond tel que fixé en LFI (sans arrondi) pour 2009 à 2011, et par les COP pour les deux années suivantes.

Tableau récapitulatif des emplois sous plafond et hors plafond de l'ASP (en ETP)

	2009		2010	2011	2012	2013
	LFI	Ajusté	LFI	LFI	COP	COP
Emplois rémunérés par l'ASP	2 548,9	2 422,5	2 278,3	2 218,5	2 169	2 119
- sous plafond		2 202,5	2 008,5	1 948,5	1 899	1 849
- hors plafond		220	269,8	269,8	270	270
<i>dont contrats aidés</i>			15	15		
Autres emplois en fonction	11		8	8		
- rémunérés par d'autres collectivités ou organismes	11		8	8		

Source : LFI / COP 2011-2013 de l'ASP

Tableau récapitulatif des emplois sous plafond et hors plafond de FAM (en ETP)

	2009	2009	2010	2011	2012	2013
	LFI	Après LFI	LFI	LFI	COP	COP
Emplois rémunérés par FAM	1 243	1 370,1	1 305,4	1 252,4	1 233,6	1 215,1
- sous plafond			1 305,4	1 252,4	1 233,6	1 215,1
- hors plafond			0	0	0	0

Source : LFI / COP 2011-2013 de FAM

Le rapport d'audit RGPP du 8 juillet 2010 a considéré que le processus de fixation du plafond d'emplois paraît inadapté à l'ASP, qui connaît une grande variation d'activité en cours d'année. Pour faire face à un pic saisonnier de son activité agricole (juin à novembre), l'ASP a recours massivement à des CDD de courte durée (inférieure à dix mois) qui n'apparaissent pas en fin d'année (alors que le plafond d'emplois est fixé au 31 décembre). C'est pourquoi le rapport d'audit a recommandé de fixer le plafond d'emplois non pas en ETP mais en ETP travaillé (ETPT) prenant en compte la période d'activité dans l'année. Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre car elle nécessite une modification de la circulaire susmentionnée de la direction du budget qui dispose que les emplois et plafonds d'emplois des opérateurs sont présentés en ETP. Ainsi, la LFI pour 2011, et les objectifs de diminution d'effectifs pour la période 2011-2013 du COP, demeurent fixés en ETP. L'ASP continue toutefois à suivre ses effectifs en ETPT et FAM compte mettre en place un tel suivi en 2011 à titre expérimental, car il est amené à renforcer temporairement ses effectifs pour prendre en charge des dispositifs de crise, ou faire face à des évolutions notables de réglementation.

2. La réduction programmée de la subvention pour charges de service public

L'ASP reçoit une SCSP non seulement du ministère de l'agriculture, mais aussi de celui de l'emploi. Le tableau qui suit récapitule leur évolution depuis 2010, sur la base à la fois de l'EPRD et du compte financier pour cette année, de l'EPRD pour 2011 et, pour les deux années suivantes, des perspectives triennales arrêtées lors de la conférence budgétaire du 19 juillet 2010. Pour 2010, l'augmentation de la SCSP s'explique en partie par l'effort financier demandé par l'ASP à ses ministères de tutelle pour compenser la baisse des produits financiers (budgétés à hauteur de 8 M€ mais seulement réalisés à hauteur d'un tiers). Par ailleurs, celle versée par le ministère de l'agriculture a été aussi augmentée pour ajuster les moyens nécessaires à la conduite de l'activité réelle pour le compte de ce ministère, mise en évidence par la comptabilité analytique. La croissance prévue pour 2011 s'explique par le surcoût lié au changement de statut des agents contractuels qui opèreraient pour l'intégration dans la fonction publique, ainsi que le détaille la troisième partie. En 2012, la SCSP devrait décroître de 4,5 % pour celle du ministère de l'agriculture, et de 2 % pour celle du ministère de l'emploi sur la base des montants après mise en réserve (MER).

Tableau récapitulatif de l'évolution de la SCSP de l'ASP de 2010 à 2013 (en M€)

	2010 (EPRD)	2010 (réel)	2011 (EPRD)	2012	2012	2013	2013
	Après MER		Après MER	Avant MER	Après MER	Avant MER	Après MER
MAAPRAT	103,136	105,528	109,617	107,2	104,615	105	NC
Emploi	40,05	40,447	42,175	42,373	41,294	42,417	NC
SCSP totale	143,186	145,975	151,792	149,573	145,909	147,417	NC

Source : ASP

Pour FAM, la SCSP versée par le ministère de l'agriculture, qui représente environ 65 % des recettes de fonctionnement de FAM, a augmenté en 2011 pour prendre en compte le surcoût lié au changement de statut des agents. Elle devrait passer

à 87,15 M€ en 2012 (soit - 5,49 %) et 83,33 M€ en 2013 (soit une diminution de 4,38 % comparé à 2012 et de 9,63 % comparé à 2011), ainsi que le récapitule le tableau qui suit.

Tableau récapitulatif de l'évolution de la SCSP de FAM de 2010 à 2013

	2010	2011	2012	2013
Montant de la SCSP en M€	91,3	92,215	87,15	83,33
Variation en M€		+0,915	-5,065	-3,82
Variation en %		+1%	-5,49%	-4,38%

Source : FAM

Si la décroissance de la SCSP s'inscrit globalement dans l'objectif de réduction de 10 % des dépenses de fonctionnement prévu au COP sur la période 2011-2013, le périmètre des dépenses de fonctionnement sur lequel est calculée cette réduction est toutefois limité aux dépenses relevant de la seule responsabilité de l'établissement. Sont donc exclues les dépenses portées par FAM pour le compte des autres établissements hébergés sur le site de Montreuil ainsi que les dépenses nouvelles ou exceptionnelles introduites à l'occasion du budget 2011, comme les provisions pour un montant de 7,596 M€, dont 4 M€ de charges liées à la vente des entrepôts (cf. infra). Il importe donc que les dépenses hors périmètre soient suivies avec vigilance, faute de quoi elles risqueraient d'annihiler les économies prévues par ailleurs. Enfin, tout comme pour l'ASP, le montant de la SCSP mentionné dans le COP est susceptible d'ajustements importants à la hausse pour faire face à des dépenses sous-estimées ou non prévues (comme celles liées à l'intégration des agents), voire à des recettes non réalisées (ventes immobilières notamment, pour lesquelles les perspectives triennales 2011-2013 prévoient un programme ambitieux de cessions pour 25,75 M€, qui ne devrait être réalisé qu'en partie). Les prévisions de FAM à l'horizon 2014, selon lesquelles les dépenses de fonctionnement du périmètre devraient être réduites de 14 % (dont -12 % à l'horizon 2013), alors que les dépenses hors périmètre identifiées à l'occasion de l'EPRD 2011 devraient diminuer de 35 %, sont donc susceptibles d'être remises en cause, ce qui ne serait pas sans répercussion sur l'évolution du montant de la SCSP.

L'État n'a assigné des objectifs à ses opérateurs agricoles que tardivement. Bien que l'ASP et FAM aient été créés le 1^{er} avril 2009, le premier COP ne porte que sur la période 2011-2013 et n'a pas encore été formellement conclu à ce jour dans le cas de l'ASP. Quant à l'ODEADOM, de création beaucoup plus ancienne, le premier contrat concerne la même période. Selon le ministère de l'agriculture, c'est le souci de cohérence, énoncé dans la circulaire du Premier ministre du 26 mars 2010, qui a conduit à caler tous les contrats sur la période 2011-2013, qui est celle de la dernière loi triennale. La déclinaison des objectifs en lettres de mission annuelles a aussi souffert de retards. Les lettres pour l'année 2011 n'avaient pas encore été finalisées début mai. Quant aux lettres antérieures à la finalisation des contrats, elles étaient quasiment inexistantes. Selon le ministère de l'agriculture, si certaines lettres n'ont pu être finalisées en raison des délais de signature inhérents à la procédure interministérielle de validation, elles ont toutefois servi à l'appréciation de la façon de servir. Quand elles existent, les lettres comportent en effet une série d'indicateurs pondérés qui servent en principe à calculer la part variable de la prime du directeur général. Le ministère de l'agriculture s'est engagé à finaliser, à partir de 2012, les lettres de l'année n en septembre de l'année n - 1.

Sur le fond, si les COP conclus avec les trois établissements couvrent bien l'ensemble de leur activité respective, ils ne fixent pas de priorités et ne reflètent

pas toutes les obligations que l'Etat impose à ses opérateurs. Ainsi, aucun objectif n'est fixé en termes de qualité comptable et de fiabilité des comptes, voire de certification. Aucun effort n'est par ailleurs demandé à l'ODEADOM en termes de réduction des effectifs et des dépenses de fonctionnement. Pour les deux autres opérateurs, pour lesquels les COP prévoient un abaissement progressif de leur plafond d'emplois, il serait souhaitable que celui-ci ne soit plus exprimé en ETP mais en ETPT, compte tenu de la variation de leurs activité et effectifs en cours d'année. S'agissant enfin de la réduction prévue des SCSP versées à l'ASP et FAM, elle risque d'être compromise par la double nécessité de faire face à des dépenses sous-estimées ou non prévues (comme celles liées à l'intégration des agents) ou de compenser des recettes non réalisées (ventes immobilières notamment), ainsi que le détaillent les parties qui suivent.

III. UNE ORGANISATION SUR LE TERRAIN TRÈS VARIABLE SELON LES OPERATEURS NATIONAUX

A. L'ORGANISATION DE L'ASP

1. Des implantations dans toutes les régions métropolitaines et outre-mer

L'ASP a mis en place un réseau de délégations territoriales avec 21 délégations régionales (DR) en métropole et cinq délégations outre-mer en Guadeloupe, Martinique, Guyane, à La Réunion et Mayotte. S'il n'existe pas de DR propre à la Corse, qui relève de la compétence de la DR de Provence-Alpes-Côte d'Azur, l'ASP est néanmoins présente sur l'île avec une antenne de cette DR à Ajaccio. Ainsi que le récapitule le tableau qui suit, les effectifs de l'ASP sont majoritairement affectés dans les DR (proportion supérieure à 61 % avec des variations non négligeables en cours d'année compte tenu des pics d'activité).

Tableau récapitulatif de la répartition des effectifs de l'ASP (en ETP)

	1 avril 2009		31 déc. 2009		1 avril 2010		31 déc. 2010		1 avril 2011	
Siège	719,34	28,8%	692,40	27,6%	690,20	27,7%	667,40	28,0%	668,70	27,6%
DR	1 527,34	61,1%	1 565,57	62,3%	1 549,46	62,1%	1 458,59	61,2%	1 497,71	61,8%
MAD	254,20	10,2%	253,60	10,1%	255,70	10,2%	257,60	10,8%	256,80	10,6%
Total	2 500,88	100%	2 511,57	100%	2 495,36	100%	2 383,59	100%	2 423,21	100%

Source : ASP / Cour des comptes (MAD = personnel mis à disposition)

L'importance du réseau territorial découle, selon l'ASP, à la fois d'un choix rationnel au regard notamment de la mission de contrôle (la présence des agents au plus près des bénéficiaires qu'ils sont chargés de vérifier est considéré comme un facteur d'efficacité, de productivité et d'économies), d'un souhait des donneurs d'ordre nationaux (ministères et collectivités territoriales) de s'appuyer sur un maillage territorial, et du respect des engagements ministériels, garantissant aux agents de l'AUP et du CNASEA que la création de l'ASP ne se traduirait pas par des changements non désirés de résidence administrative.

2. Les fonctions déléguées aux services du ministère de l'agriculture

Pour les aides communautaires, la répartition des fonctions entre celles assumées par l'ASP et celles déléguées au ministère de l'agriculture a été définie par deux conventions, l'une pour les aides directes aux exploitants du 1^{er} pilier de la PAC, l'autre

pour les aides du 2^{ème} pilier. Pour les premières, les fonctions déléguées au ministère qui les fait exécuter par les directions départementales du territoire (DDT), qui ont succédé aux anciennes DDAF à compter du 1^{er} janvier 2010, sont les suivantes : diffusion des formulaires et notices de demandes d'aides surfaces et animales, des DPU et des aides issues du bilan de santé de la PAC ; réception et instruction des demandes ; sélection des dossiers à contrôler sur place, exécution de certains contrôles sur place, application des suites à donner, et contrôle documentaire en abattoir pour ce qui concerne la prime à l'abattage (PAB) dans les DOM. Pour les aides du 2^{ème} pilier, la convention prévoit que l'autorité de gestion est le ministère de l'agriculture (ou le préfet par délégation) et qu'il désigne pour chaque dispositif et dans chaque région un guichet unique, où sont déposés les dossiers, et un service instructeur qui assure les tâches suivantes :

- Instruction : contrôle administratif des dossiers, saisie dans l'outil OSIRIS et présentation devant les commissions consultatives ou décisionnelles.
- Engagements juridique (sous la forme d'un arrêté pris par le préfet ou d'une convention passée avec le bénéficiaire) et comptable (si paiement associé).
- Collecte et saisie de la demande de paiement du bénéficiaire accompagnée des justificatifs, vérification de l'éligibilité (avec le cas échéant, une visite sur place), et établissement du montant à payer pour mise en paiement par l'ASP.
- Sélection, pour les contrôles sur place avant paiement et ex post (effectués par l'ASP), des dossiers à contrôler et du type de contrôle à effectuer.

Si la formulation de la convention conclue « *relative à la délégation de fonctions de l'organisme payeur pour les aides directes aux exploitants* » est claire, la Commission européenne a observé le 22 janvier 2010, dans le cadre de son enquête de 2009 sur l'agrément de l'ASP, que la convention pour le 2^{ème} pilier « *relative à la répartition des missions dans le cadre de la mise en œuvre du plan de développement rural hexagonal [PDRH] 2007-2013* » (en projet au moment de l'enquête) n'était pas une convention de délégation au sens strict. Le rapport CGEFi/CGAAER de février 2010 d'agrément de l'ASP a ensuite estimé que si la convention constitue une amélioration, des interrogations subsistent pour la question soulevée par la Commission européenne de savoir « *si le principe selon lequel l'organisme payeur demeure le seul responsable de la bonne gestion financière est clairement établi* ». Dans le cadre de son enquête de 2010 sur l'agrément de l'ASP, la Commission européenne a de nouveau soulevé la question, le 1^{er} février 2011, en estimant que pour le 2^{ème} pilier, « *le fait d'avoir une convention qui s'apparente plus à une séparation de fonctions* » entre l'organisme payeur et les services de l'autorité de gestion « *qu'à une délégation au sens strict par laquelle l'organisme payeur aurait un contrôle plein et entier des opérations effectuées par les DDT, affaiblit la position de l'ASP : l'organisme payeur est dépendant de la pro-activité des DDT en matière de suites à donner aux contrôles sur place, avec le risque de dossiers restant non valorisés et au stade « pré-débiteur » sur une trop longue période* ». Cependant, la Commission européenne a bien approuvé le PDRH et n'a pas remis en cause l'agrément de l'ASP. Par ailleurs, selon le ministère de l'agriculture, qui coprécide l'instance de supervision de l'agrément des organismes payeurs, une amélioration du délai de traitement des suites données aux contrôles aurait été notée récemment par cette instance.

B. L'ORGANISATION DE FAM

1. L'utilisation des services territoriaux de l'État

L'organisation originale choisie a consisté à mettre les services déconcentrés de l'État compétents en matière d'agriculture au niveau régional à disposition de FAM (ils constituent les services territoriaux de l'établissement). A l'inverse, les personnels de FAM peuvent être affectés dans les services déconcentrés de l'État mis à disposition. Le cadrage administratif de cette organisation a été fixé par le décret susmentionné du 27 mars 2009 relatif à l'ASP, FAM et l'ODEADOM. En application de celui-ci, une convention a été conclue par le directeur général de FAM avec chaque préfet de région précisant outre les missions confiées, les moyens mis à disposition de part et d'autre, ainsi que les agents (de FAM ou de la DRAAF) intervenant au titre de la fonction d'organisme payeur. Ensuite, le directeur général de FAM a octroyé une délégation de signature à chaque préfet, des décisions individuelles ont été prises pour affecter les agents en DRAAF et des instructions ont été adressées. Les conventions sont actualisées annuellement et des avenants sont conclus en tant que besoin. Juridiquement, les agents affectés en DRAAF demeurent des agents de FAM et sont donc, sur le plan budgétaire, comptés dans le plafond d'emplois de l'établissement qui assure leur rémunération ainsi que les moyens de fonctionnement courant. Ainsi que le récapitule le tableau qui suit, les effectifs de FAM en région étaient de 401,4 ETP au 31 décembre 2010, soit une diminution de 48,8 ETP comparé à 2008, qui n'a concerné que pour 20 % les titulaires.

Tableau récapitulatif des effectifs de FAM dans les régions en ETP

	Au 31 décembre 2008	Au 31 décembre 2009	Au 31 décembre 2010
Titulaires	401,2	406,1	391,4
CDD courts	49,0	24,0	10,0
Total	450,2	430,1	401,4

Source : FAM

La création de l'échelon territorial a conduit naturellement à rechercher des synergies. Les agents de FAM affectés dans les DRAAF ont ainsi assuré des missions pour le compte de celles-ci, notamment pour les fonctions support. Ces missions ont représenté moins de 20 ETP en 2010, soit environ 5 % des ETP affectés en régions. En plus du suivi existant pour les postes à temps plein, une nomenclature des temps et des activités est en cours d'élaboration afin de pouvoir compter aussi, à compter de 2011, les temps partiels croisés. Par ailleurs, l'intégration des personnels FAM dans les statuts communs avec ceux du MAAPRAT devrait permettre de placer progressivement les personnels de FAM actuellement affectés sur une mission du ministère en position normale d'activité au ministère, et réciproquement, et d'avoir un décompte plus complet région par région des emplois sous plafond. Il est toutefois à noter que, s'agissant de la mission d'observation économique et d'animation du SNM, si les agents en charge de cette mission en niveau central ont été transférés à FAM en 2009 (9 ETP), ceux en service territorial (80 ETP) sont restés affectés au sein des services statistiques déconcentrés du ministère. Afin d'améliorer la gestion de ces équipes, d'autant que la moyenne d'âge élevée des agents pose la question du renouvellement, FAM a proposé au ministère de l'agriculture de transférer dans son plafond d'emplois les 80 ETP correspondants.

Les dotations de fonctionnement versées par FAM sont établies à partir des forfaits appliqués par le ministère de l'agriculture à ses propres services et révisés annuellement. Néanmoins, historiquement cinq services régionaux disposaient de budget de fonctionnement supérieur et continuent à être hors norme. La convergence

progressive vers les forfaits du ministère se poursuit toutefois. Les dotations attribuées aux DRAAF pour le fonctionnement des services territoriaux de FAM sont passées de 2,095 M€ en 2010 à 2,626 M€ en 2011, soit une augmentation de 25,3 %. La gestion des frais de déplacement ayant progressivement été reprise en 2010 par les services en région (entre le 1^{er} janvier et le 1^{er} septembre), le niveau de la dotation 2011 a été modifié, ce qui explique en partie l'augmentation constatée entre 2010 et 2011. Le coût réel du fonctionnement des services de FAM en région est supérieur aux montants cités. En effet, les dépenses relatives à la location des locaux lorsque le bail a été conclu par FAM, les frais de copropriété lorsque les locaux lui appartiennent ainsi que les dépenses relatives à la location des véhicules de service sont supportés par cet organisme.

2. Les fonctions déléguées

FAM délègue aussi, au travers de conventions, certaines fonctions, non seulement aux services du ministère de l'agriculture (réception, instruction et liquidation des dossiers relatifs au programme de restructuration du secteur sucrier), mais aussi à la direction générale de la concurrence, consommation et répression des fraudes - DGCCRF - (contrôles d'opérations du secteur vitivinicole), à la direction générale des douanes et droits indirects - DGDDI - (contrôles des restitutions à l'export et d'opérations du secteur vitivinicole) et à la direction générale du Trésor (contrôles sur place des actions de promotion réalisées hors du territoire) et enfin à l'ASP (contrôle sur place de l'activité des producteurs de lait en vente directe et des producteurs livrant du lait, ainsi que l'indemnité d'abandon total ou partiel de la production laitière).

C. L'ORGANISATION DE L'ODEADOM

L'ODEADOM a délégué, sur la base d'une nouvelle convention conclue le 7 février 2011, plusieurs fonctions pour la gestion et le contrôle des demandes d'aides communautaires au ministère de l'agriculture, qui les exerce au travers de ses directions de l'alimentation, l'agriculture et de la forêt (DAAF) basées outre-mer. Le périmètre délégué varie selon la nature des aides. Les DAAF réalisent généralement un contrôle de la complétude des dossiers de demandes d'aides, à l'exception des aides au transport de la canne à sucre pour laquelle elles effectuent l'instruction des demandes, qu'elles conservent ensuite dans leurs archives (l'ODEADOM effectue seulement des contrôles de cohérence à partir du listing des planteurs et des quantités transportées qui lui ont été transmis par les DAAF). Pour les aides à la filière banane et l'aide forfaitaire aux sucreries, les DAAF n'instruisent pas les dossiers mais se limitent à un contrôle d'éligibilité pour les premières, et à un contrôle comptable pour la seconde. Outre le ministère de l'agriculture, l'ODEADOM a également délégué d'autres fonctions à la DGDDI (protocole d'accord du 22 janvier 2010 relatif au contrôle de la répercussion de l'avantage octroyé au titre de la mesure du régime spécifique d'approvisionnement - RSA) et à l'ASP (convention du 6 juillet 2010 relative aux contrôles "planteurs" des mesures liées à la banane et la canne à sucre, convention relative à la prestation d'audit interne, conclue le 7 janvier 2011 à la suite de la dénonciation de la convention conclue antérieurement avec FAM).

Si l'organisation de FAM, en lien avec les DRAAF, est originale (elle a été qualifiée de "baroque" par le vice-président du Conseil d'État), elle fonctionne efficacement, même si des ajustements sont encore nécessaires. Les deux autres

opérateurs ont une organisation différente : une présence très forte sur le terrain pour l'ASP et aucune présence pour l'ODEADOM. Si celui-ci s'appuie sur plusieurs autres intervenants, l'ASP est loin d'être autonome non plus, les tâches d'instruction des demandes d'aides étant déléguées aux services déconcentrés du ministère de l'agriculture. Ainsi que les missions d'audit d'agrément l'ont relevé à plusieurs reprises, et dernièrement dans le rapport CGEFi-CGAAER de février 2010, « *l'organisation singulière que s'est donnée la France en matière de gestion des aides, et particulièrement la dissociation prévue entre, d'une part, l'organisme payeur déléguant et, d'autre part, le service instructeur délégué et décideur, est source de confusion et de dilution de responsabilité* ». Elle n'est pas sans répercussion sur les refus d'apurement communautaire comme l'analyse la troisième partie.

IV. UNE RATIONALISATION IMMOBILIÈRE BIEN AVANCÉE

La rationalisation immobilière des offices a commencé bien avant la réforme de 2006 avec le projet de regroupement des sièges de sept d'entre eux, acté dès 2003, et réalisé entre juillet et septembre 2007 avec l'emménagement dans l'immeuble Arborial à Montreuil des nouveaux organismes (AUP, ONIGC, ONIEP et VINIFLHOR), de l'OFIMER et de l'ODEADOM. Pour les implantations sur le terrain, en revanche, les travaux préparatoires ont été plus tardifs. C'est à la suite de la demande susmentionnée du 28 juillet 2005, que le rapport du COPERCI finalisé en avril 2006 a dressé un état des lieux marqué par 94 implantations dans 50 villes pour les offices, le CNASEA et l'INAO avec généralement des locaux loués, exception faite de l'ONIC propriétaire de presque tous ses locaux, et a recommandé notamment l'unification progressive des circonscriptions des offices et l'élaboration d'un schéma immobilier. En fait, la création des trois offices fusionnés (ONIGC, ONIEP et VINIFLHOR) et de l'AUP aux 1^{er} janvier et 1^{er} juin 2006 n'a pas été précédée d'une rationalisation des découpages territoriaux ni d'une restructuration des implantations, ainsi que l'a noté la nouvelle mission d'audit IGAg/CGAAER/CGEFi d'octobre 2006. Par ailleurs, cette création de nouveaux organismes n'a pas donné lieu, sur le plan juridique, au transfert de la propriété des bâtiments des anciens aux nouveaux organismes. L'ASP et FAM ont ainsi hérité d'une situation de départ complexe et confuse, dont la rationalisation a été un des objectifs des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) mis en œuvre.

Les SPSI ont été élaborés à la suite de la demande, faite aux opérateurs de l'Etat par le ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique le 26 décembre 2008, et dans le respect des quatre principes suivants de la nouvelle politique immobilière de l'Etat : rationalisation immobilière par une réduction sensible du nombre d'implantations, ratio objectif de 12 m² de surface utile nette (SUN) par poste de travail, équilibre financier dans le cas d'opérations de relocalisation, et recherche de l'optimisation des coûts énergétiques dans le cadre du Grenelle de l'environnement.

A. L'IMMEUBLE ARBORIAL À MONTREUIL

1. Le contrat de bail

L'immeuble Arborial, situé 80/98, rue de Lagny à Montreuil en Seine-Saint-Denis, d'une superficie totale de 33 278 m² comprend 30 650 m² utiles de bureaux et

surfaces annexes de bureaux, 2 628 m² utiles de réserves, locaux spécifiques et locaux sociaux et 377 emplacements de stationnement. Ainsi qu'il a déjà été mentionné, le bail de location d'une durée de 12 ans prenant effet au 1^{er} juin 2007 a été initialement conclu par l'État, auquel s'est substituée l'AUP par avenant n° 1 du 11 mai 2007. Par avenant n° 2 conclu le 24 mars 2009, l'ONIGC s'est ensuite substitué à l'AUP comme locataire. Aucun nouvel avenant n'a été conclu quand FAM est devenu le locataire et gestionnaire de l'immeuble du fait de l'intégration de l'ONIGC.

Dans le rapport particulier qu'elle a consacré aux comptes et à la gestion de l'AUP pour les exercices 2006 à 2009, la Cour a soulevé la question de la conformité des stipulations du bail en matière de loyer et charges avec l'avis donné par les services fiscaux de Seine-Saint-Denis le 23 novembre 2004. Alors que cet avis indiquait que le loyer proposé (9 183 400 € HT) est « *exclusif de toute autre taxe qui pourrait être mise à la charge du preneur par le bailleur* », le bail stipule qu'au montant du loyer, ramené à 8 478 450 € HT (révisable à la date de prise d'effet et annuellement par la suite selon l'indice du coût de la construction), s'ajoutent ceux de la taxe foncière et de la taxe sur les bureaux. Certes, le montant des sommes payées au bailleur en 2008 (loyer plus 640 745 € de taxes foncières et 105 504 € de taxe sur les bureaux) s'avère être du même ordre de grandeur que le montant du loyer soumis à l'avis des services fiscaux. Il n'empêche que le dispositif retenu met toutefois à la charge de l'État, et des établissements publics qui lui ont succédé, des taxes qui sont dues normalement par le bailleur pour qui le montant du loyer reçu, qui entre seul dans le calcul de ses revenus et de ses impositions, est inférieur aux sommes réellement perçues.

2. Les coûts d'exploitation et leur répartition

Pour 2011, les coûts liés à l'immeuble Arborial sont estimés à plus de 14,3 M€ pour le loyer (taxe foncière et taxe annuelle sur les bureaux incluses) et certaines charges (honoraires de gestion et contrats techniques P3). A ce montant, s'ajoutent les autres coûts liés au service du bâtiment (accueil et gardiennage, nettoyage des parties communes, contrat de maintenance générale et fluides), estimés à 2,4 M€ au total pour 2011 et les frais liés à la restauration collective pour 820 000 €. La mission d'audit RGPP de 2010 qui a examiné, dans le cadre de son rapport sur l'ASP, les coûts d'exploitation payés par elle en 2009 (soit les coûts d'occupation composés du loyer et des charges, et les coûts de service aux bâtiments) a estimé qu'ils étaient nettement supérieurs à ceux constatés sur le marché francilien. Pour l'ASP, le ratio coût d'occupation/surface utile brute (SUB) était de 476 € par m², soit 172 € de plus que le prix du marché pour les surfaces neuves, restructurées ou rénovées en Île-de-France, et le ratio coût de service/SUB était de 476 € par m², soit 100 € de plus que les prix pratiqués sur le marché. Selon le CGEFi, qui a réalisé une étude en mai 2010, le loyer de l'Arboreal, situé dans un quartier de Montreuil qui jouxte Vincennes et est particulièrement bien desservi par les transports en commun, serait comparable à celui des autres immeubles modernes du secteur. Selon FAM, le coût moyen d'exploitation de l'Arboreal par m² et par agent est en dessous de la moyenne, comparé aux ratios des chefs de services généraux d'Île-de-France.

Les coûts de l'Arboreal font l'objet d'une répartition entre FAM et les différents sous-locataires fondée sur la superficie occupée. Ainsi que le récapitule le tableau qui suit, c'est FAM (19 512 m² occupés en 2011) qui supporte la plus grande part, suivi par l'ASP, le MAAPRAT avec le Service de la statistique et de la prospective (SSP) et la Mission d'audit, d'évaluation et de contrôle des organismes de protection sociale agricole (MAECOPSA), l'INAO, l'ODEADOM et les deux comités d'action sociale,

l'un correspondant aux anciens offices et dénommé Comité d'action sociale central des agents des établissements sous statut commun (CASCADES), l'autre étant celui de l'ONIGC/AUP.

Tableau récapitulatif de la répartition des coûts de l'immeuble Arborial prévus pour 2011

	Loyer et certaines charges		Autres charges (services et fluides)		Frais de restauration	
	En €	En %	En €	En %	En €	En %
FAM	9 458 618,98	65,94%	1 638 514,13	65,94%	542 030,00	66,16%
ASP	2 359 584,27	16,45%	408 750,18	16,45%	134 778,53	16,45%
ODEADOM	415 664,01	2,90%	72 005,37	2,90%	23 742,57	2,90%
MAAPRAT - SSP	1 000 855,37	6,98%	173 377,92	6,98%	57 168,47	6,98%
MAAPRAT - MAECOPSA	136 278,81	0,95%	23 607,54	0,95%	7 784,19	0,95%
INAO	941 860,02	6,57%	163 158,17	6,57%	53 798,67	6,57%
CAS	30 767,08	0,21%	5 329,77	0,21%	0,00	0,00%
Total	14 343 628,54	100%	2 484 743,08	100%	819 302,43	100%

Source : FAM

3. Le bilan de l'opération de regroupement à l'Arborial

L'emménagement de l'INAO en novembre 2010, a permis d'atteindre une meilleure occupation des locaux. En effet, si les prévisions établies en janvier 2007 par la mission d'appui au secrétaire général susmentionnée faisaient état de 1 442 postes de travail, cet effectif n'a jamais été atteint. Les données fournies par FAM sur le nombre d'agents effectivement présents à l'Arborial sont, en effet, les suivantes : 1 320 début 2011, 1 288 fin 2011 et 1 278 fin 2012. En rapportant ce dernier chiffre aux 16 002 m² de "surface dédiée aux agents", un ratio de 12,5 m² en résulte, ce qui est supérieur à la norme des 12 m². De plus, la mission d'audit RGPP susmentionnée avait estimé dans son rapport du 8 juillet 2010 qu'« étant donné la qualité des locaux de l'Arborial sur les plans fonctionnel et technique, une densification plus importante pourrait être envisagée » avec une diminution du ratio à 10 m² par agent.

Ainsi que l'avait rappelé le CGEFi dans son étude de mai 2010, FAM aurait pu user de la clause de libération anticipée d'une partie de l'immeuble correspondant aux locaux divisibles (étages 3, 4 et 5 du bâtiment A, surfaces de réserves et places de parkings s'y rapportant). Selon le ministère de l'agriculture, cette possibilité aurait été étudiée, mais non utilisée compte tenu des contraintes d'une telle libération (cohabitation entre structures publiques et privées) et des perspectives de densification du site (cf. infra). Cette faculté ne peut plus être exercée, puisqu'elle devait l'être avant la fin de la quatrième année, soit le 31 mai 2011. Il en résulte que l'ensemble de l'immeuble doit être occupé jusqu'au 31 mai 2019. Cependant, la question du maintien dans les lieux au-delà de cette date se posera avant, FAM étant tenue, un an avant l'expiration du bail, de se rapprocher du bailleur pour envisager ou non la conclusion d'un nouveau bail.

Si le rapport du COPERCI susmentionné du 31 mars 2004 avait chiffré à 5 M€ le surcoût des loyers dû au changement de statut des surfaces occupées par les offices non locataires auparavant, il est difficile en fait de dresser un bilan complet de l'opération de regroupement à Montreuil par rapport aux coûts supportés précédemment, compte tenu de la grande hétérogénéité de la situation de départ (propriétaire ou locataire et siège ou non à Paris) et des grands changements survenus

(fusion ou suppression d'anciens organismes et création de nouveaux)⁹. Pour les organismes auparavant locataires, des comparaisons peuvent néanmoins être établies. Selon le CGEfi, l'INAO, dont le siège était auparavant au 51, rue d'Anjou à Paris, VIII^{ème}, a fait des économies de loyers. Pour l'ODEADOM, la Cour a fait le constat inverse lors de son contrôle susmentionné. Situé au 31, quai de Grenelle (Tour Mercure) à Paris, XV^{ème}, où il occupait 538 m², l'ODEADOM a déménagé, le 15 décembre 2005, au 46/48, rue de Lagny à Montreuil où il était locataire d'une surface de bureaux de 739 m². Il a emménagé ensuite dans l'immeuble Arborial le 7 septembre 2007 pour occuper 756 m² de bureaux. Le tableau qui suit récapitule le montant du loyer imputé aux comptes des années 2003 et 2008, d'où il ressort que si l'ODEADOM a fait des économies en emménageant dans ses premiers locaux à Montreuil, son déménagement à l'Arborial a entraîné un surcoût important, aux nuances près que le montant payé en 2008 n'est pas limité au seul loyer mais inclut également une partie des charges comme précédemment mentionné, qu'il s'agit d'une location de "première main" et que le déménagement a été concomitant à une augmentation des effectifs.

Tableau récapitulatif de l'évolution du loyer payé par l'ODEADOM

	Tour Mercure (583 m ²)			Rue de Lagny (739 m ²)	Rue de Lagny/Arborial	Arborial (756 m ²)
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Loyer en €	182 380	186 769	190 159	133 856	226 991	383 759

Source : ODEADOM / Cour des comptes

B. LA RATIONALISATION DES IMPLANTATIONS TERRITORIALES DE L'ASP

1. La situation d'origine

Selon le rapport d'audit RGPP du 8 juillet 2010 susmentionné, le parc immobilier de l'AUP et du CNASEA était constitué de 55 bâtiments au 1^{er} janvier 2008, dont 20 pour la première et 35 pour le second, mais plusieurs opérations immobilières avaient été réalisées avant la fusion, ce qui avait permis de le réduire à 49 bâtiments se décomposant en deux implantations pour le siège (Limoges et Montreuil), 40 implantations en régions métropolitaines et sept outre-mer. Comme le CNASEA était essentiellement locataire des locaux qu'il utilisait, les transferts immobiliers à l'ASP ont été limités aux sites suivants : siège de Limoges et antenne parisienne de la rue du Cherche-Midi ; site des DR d'Auvergne (Clermont-Ferrand) et Limousin (Limoges) ; deux tiers du site de la DR de Rhône-Alpes (Lyon) ; majeure partie du site de la DR du Centre (Orléans) et de celui de la DR de La Réunion (Sainte-Clotilde) ; partie minoritaire du site de la DR des Pays-de-la-Loire (Nantes) ; un appartement ayant servi de bureau à l'ancienne DR de Languedoc-Roussillon (Nîmes) ; un appartement acquis à Châtillon dans le cadre de la délocalisation, et quelques garages et places de parking.

Pour l'AUP, la situation avait été rendue confuse par l'absence de partage des biens immobiliers entre l'ONIGC et l'AUP au moment de la création de ces organismes en 2006. Une complication supplémentaire venait du fait, qu'en amont, l'intégration de l'ONIC/ONIOL et du FIRS dans l'ONIGC nouvellement créé n'avait pas été suivie par l'accomplissement des formalités juridiques nécessaires pour organiser le transfert de la propriété des bâtiments (nombreux dans le cas de l'ONIC). A défaut de l'être officiellement, l'ONIGC était propriétaire de la quasi-totalité de ses sites, à l'exception

⁹ Par exemple, le FFIPSA (dix emplois à l'Arborial) a été dissous au 1^{er} janvier 2009, son actif et son passif étant repris par la Mutualité sociale agricole (MSA).

de ceux de Caen, Clermont-Ferrand et Strasbourg, et d'une partie minoritaire du site de Montpellier. Ce n'est que le 23 octobre 2008 qu'un accord a été conclu entre l'AUP et l'ONIGC pour organiser le partage des biens immobiliers. Cet accord, validé par le ministère de l'agriculture les 6 et 30 mars 2009, a ensuite débouché sur la convention conclue le 5 octobre 2009 entre l'ASP et FAM, se substituant respectivement à l'AUP et l'ONIGC. Sur cette base, l'ASP est devenue propriétaire des immeubles des dix sites des DR de l'ex-AUP/ONIGC à Bordeaux, Châlons-en-Champagne, Dijon, Noisy-le-Grand, Montpellier, Nancy, Nantes, Marseille, Rennes et Rouen.

La même convention a également régularisé le transfert de propriété de l'ONIGC à l'AUP, puis la cession par celle-ci des immeubles parisiens de l'avenue Bosquet (ancien siège de l'ONIC) et du boulevard de Courcelles (ancien siège du FIRS). En effet, conformément aux instructions de la lettre interministérielle du 29 septembre 2009, ces cessions ont fait l'objet d'une indemnisation à FAM sur la base d'une répartition des effectifs occupant les locaux (53 % pour l'ONIGC et 47 % pour l'AUP). En conséquence, l'ASP a reversé à FAM 53 % du prix de cession des deux immeubles¹⁰, soit 28,355 M€, mais a été compensée par une augmentation équivalente de la SCSP du ministère de l'agriculture qui, a contrario, a diminué la SCSP de FAM. L'opération a donc été neutre financièrement pour l'ASP et FAM. A la suite de la convention du 5 octobre 2009, les démarches ont été entreprises auprès des différentes conservations des hypothèques concernées pour régulariser les transferts de propriété. Elles devraient être finalisées en 2011.

2. Le SPSI et les recommandations de la mission d'audit RGPP

Le SPSI de l'ASP, approuvé par le conseil d'administration le 23 novembre 2010, a été arrêté dans le respect des quatre grandes lignes suivantes définies par le ministère de l'agriculture le 4 mars 2009 : un parc moins onéreux et mieux adapté au service public, l'optimisation des implantations et de l'occupation des sites, la cession de ceux qui sont sans usage ou mal utilisés et l'aménagement plus rationnel des espaces et l'amélioration de l'entretien. Le ministère avait aussi précisé que la performance immobilière serait « *notamment jugée par rapport aux ratios d'occupation des locaux* » avec une norme de 12 m² de SUN par agent. Le SPSI indique toutefois que celle-ci doit être conçue « *non comme une valeur à ne pas dépasser en aucun cas, mais plutôt comme une référence* ». La justification apportée tient à la nécessité de préserver une capacité d'accueil pour faire face aux demandes d'urgence, ou de mise en place de dispositifs à durée de vie limitée. Le respect de la norme de 12 m² en intégrant ces spécificités constitue l'un des six principes qui fondent le SPSI, ainsi que le récapitule le tableau qui suit, qui indique également les actions à réaliser d'ici la fin 2012.

¹⁰ Le prix de cession a été de 40,5 M€ (Bosquet) et 13 M€ (Courcelles), soit 53,5 M€ au total.

Tableau récapitulatif des six principes généraux et des actions à réaliser

Principes généraux	Actions
1. Maintien d'un maillage territorial	Aucune action car le maillage est considéré satisfaisant (implantation dans 21 régions métropolitaines et outre-mer)
2. Regroupement, à quelques exceptions, des équipes d'une DR dans un même immeuble	<u>Regroupement sur un seul site pour les 21 régions métropolitaines</u> : - 3 DR ne sont pas concernées car le regroupement entraînerait des mobilités forcées : Languedoc-Roussillon (maintien des sites de Montpellier & Nîmes), Provence-Alpes-Côte d'Azur (maintien du site d'Ajaccio, mais projet toutefois de regrouper les sites d'Aix-en-Provence et Marseille) et Île-de-France (deux sites à Montrouge et Cergy-le-Grand, avec toutefois la possibilité d'étudier un regroupement partiel à Montreuil) - déjà réalisé dans 11 DR : Alsace (Strasbourg), Auvergne (Clermont-Ferrand), Basse-Normandie (Caen), Bretagne (Rennes), Franche-Comté (Besançon), Lorraine (Nancy), Limousin (Limoges), Midi-Pyrénées (Toulouse), Nord-Pas-de-Calais (Lille), Picardie (Amiens), Poitou-Charentes (Poitiers), Rhône-Alpes (Lyon), ou considéré comme tel comme 2 DR : Haute-Normandie (deux bâtiments à Rouen distants de 50 mètres) et Lorraine (étages différents d'un même immeuble à Nancy) - en cours dans 2 DR : Bourgogne (Dijon) et Champagne-Ardenne (Châlons-en-Champagne) - à réaliser pour 3 DR d'ici 2012 : Aquitaine (Bordeaux), Centre (Orléans), Pays-de-la-Loire (Nantes)
3. Réduction des implantations à 36 à l'horizon 2012	
4. Compatibilité des choix immobiliers effectués avec les moyens budgétaires et la recherche d'économies de gestion	
5. Respect de la norme de 12 m ² en intégrant les spécificités de l'ASP	<u>Regroupement sur un seul site outre-mer</u> : - déjà réalisé en Guadeloupe, Guyane, Martinique et à Mayotte, mais nécessité de trouver des locaux plus grands en Guadeloupe (antenne à Basse-Terre envisagée) - à réaliser à La Réunion en 2011 ou 2012
6. Maintien en pleine propriété de 30 % des surfaces occupées en régions	<u>Autre regroupement</u> : DR Limousin avec DNVAE à Limoges <u>Vente</u> : anciens locaux vides des DR de Bourgogne (Dijon), Bretagne (Rennes), Champagne-Ardenne (Châlons-en-Champagne), Île-de-France (Noisy-le-Grand), Languedoc-Roussillon (Nîmes), Rhône-Alpes (Lyon)

Source : SPSI 2010-2012 de l'ASP

La composition du parc immobilier, son état et ses coûts, ainsi que la mise en œuvre du SPSI ont été examinés en détail par la mission d'audit RGPP de 2010. Elle a estimé que le parc, majoritairement loué, présente de bonnes caractéristiques techniques, mais que le ratio d'occupation était globalement inférieur à la norme : 12,71 m² en 2009, et 14,28 m² si les contrôleurs non permanents n'étaient pas pris en compte. S'agissant des coûts d'exploitation, la mission a estimé qu'ils étaient supérieurs à la moyenne constatée sur le marché. Si les coûts de service aux bâtiments étaient ceux du marché (80 € par m²), les coûts d'occupation (loyers et charges) les dépassaient : 475 € par m² en Île-de-France pour l'ASP contre 304 € par m² en moyenne, et 194 € par m² en région pour l'ASP, contre une moyenne de 126 à 159 € par m². La mission a par ailleurs estimé que les coûts d'exploitation, d'un montant de 11,9 M€ en 2009 (loyers, charges et coûts de service aux bâtiments) devraient, selon les simulations effectuées, augmenter d'environ 0,75 M€ d'ici 2012, du fait des effets combinés d'une hausse des coûts d'occupation (due à l'augmentation des surfaces louées) et d'une croissance moyenne estimée à 2 % par an des coûts de service (partiellement compensée par une diminution du parc à la suite de la vente de certains biens en propriété). Sur le SPSI, la mission d'audit RGPP a estimé qu'il était insuffisant pour les trois raisons principales suivantes : « *Il prend comme hypothèse non discutée un maintien d'une implantation physique par région. Il ne va pas jusqu'au bout des regroupements d'équipe dans l'ensemble des régions. Il ne prend pas en compte les réductions d'emploi à laquelle l'agence est astreinte au titre de la fusion et de la RGPP* ».

Pour le premier point, la mission a estimé que plusieurs arguments pourraient plaider pour une inter-régionalisation de la présence de l'ASP quand les DR comptent moins de 40 ETPT (soit celles basées à Châlons-en-Champagne, Rouen Besançon et

Strasbourg). Elle s'est cependant déclarée réservée quant au gain réel, eu égard notamment à l'engagement ministériel de non-mobilité forcée et des ratios d'occupation déjà satisfaisants des DR susceptibles d'accueillir les effectifs des DR regroupées. Sur le deuxième point, la mission a notamment examiné le cas des trois DR pour lesquelles un regroupement dans un seul bâtiment n'était pas envisagé. Pour celle de Languedoc-Roussillon, elle a estimé que la modestie de l'économie potentielle d'un non-maintien des deux sites de Montpellier et Nîmes ne plaiderait pas pour une telle solution. Pour la DR de Provence-Alpes-Côte d'Azur (maintien du site d'Ajaccio, mais projet toutefois de regrouper les sites d'Aix-en-Provence et de Marseille), la mission a estimé nécessaire de trouver des locaux plus petits pour héberger les cinq agents basés à Ajaccio. S'agissant enfin de la DR d'Île-de-France, la mission a examiné la possibilité, déjà évoquée dans le SPSI, d'un regroupement à Montreuil des agents basés soit à Cergy (27 agents), soit à Montrouge (62 agents). Si la suppression du site de Cergy pouvait apparaître a priori plus facile (expiration du bail de location en mars 2011), la mission l'a écarté au motif des contraintes de déplacement qu'elle entraînerait pour les agents. La suppression du site de Montrouge a été en revanche recommandée compte tenu de la possibilité de résilier le bail par anticipation sans pénalités moyennant un préavis de 15 mois, et des lieux de résidence des agents. Pour le troisième point, d'autres mesures de densification, en plus de celles susmentionnées pour Ajaccio et Montreuil, ont été proposées (Caen, La Réunion et Rennes).

La mission a également recommandé d'examiner systématiquement si une prise à bail était préférable ou non à un achat, et s'est prononcée, afin de réduire les coûts d'exploitation du parc, pour une stratégie d'investissement dans certains cas. Au total, elle a chiffré les économies réalisables par ces différentes opérations de regroupement, de densification ou d'acquisition à 1,1 M€ par an à compter de 2013. Enfin, elle a estimé que les ressources dégagées par les cessions, estimées à 11,735 M€ (dont 6 M€ déjà perçus en 2010 avec la vente de l'ancienne antenne parisienne du CNASEA et des anciens locaux de la DR Rhône-Alpes à Lyon), devraient être pour moitié absorbées par les dépenses de restructuration immobilière (travaux d'aménagement et de mobilier, frais de déménagement, honoraires).

3. La mise en œuvre à ce jour

Au 1^{er} avril 2011, la mise en œuvre du SPSI et des recommandations de l'audit RGPP était la suivante selon les données fournies par l'ASP. S'agissant tout d'abord de l'objectif de 36 implantations à l'horizon 2012, il devrait être largement dépassé. Le nombre d'implantations (49 au 1^{er} avril 2009) a été réduit à 43 au 1^{er} avril 2011 (37 en métropole et six outre-mer), dont notamment cinq sites inoccupés en attente de vente (Châlons-en-Champagne, Rennes, Dijon, Noisy-le-Grand et Marseille). Comme trois sites devraient l'être aussi avant la fin de 2011 (Bordeaux, Nantes et Nancy) et que trois regroupements devraient être achevés en 2012 dans les DR Centre (un seul site au lieu de deux à Orléans), Île-de-France (un seul site au lieu de deux à Cergy et Montrouge) et Limousin (un seul site pour la DR et la DNVAE à Limoges), seulement 26 implantations, au lieu de 29 prévues par le SPSI, devraient subsister en métropole au 31 décembre 2012 (à supposer que les ventes prévues soient réalisées d'ici là). Avec les six implantations outre-mer, au lieu des sept prévues (abandon du projet d'une antenne à Basse-Terre au profit d'une extension du site de Grande-Terre à Baie-Mahault), le nombre total d'implantations serait alors de 32 (au lieu des 36 prévues au SPSI).

Pour les trois regroupements en projet, l'ASP a, comme recommandé par la mission d'audit RGPP, décidé d'acquérir 1 026 m² de SUB à Orléans pour la DR du

Centre pour un coût global estimé à 3,3 M€ validé par le conseil d'administration en décembre 2010. Pour le regroupement de la DR Limousin et de la DNVAE à Limoges, la recommandation de la mission d'audit RGPP d'achat de l'immeuble de la DNVAE n'a pas été considérée faisable du fait de la configuration du site. Une recherche d'autres locaux pour acquisition est en cours. L'autre recommandation de supprimer le site de Montrouge et de transférer les agents à Montreuil n'a pas été considérée comme faisable non plus. L'ASP a estimé que la SUN disponible à l'Arboreal n'était plus suffisante, du fait de l'installation de l'INAO et « *de la soustraction des salles de réunion nécessaires à l'activité de direction de l'établissement (- 200 m²)* ». La recherche d'autres locaux pour regrouper la DR d'Île-de-France est toutefois en cours.

Les recommandations de la mission d'audit RGPP visant à la densification des locaux sur les sites d'Ajaccio, de Caen, La Réunion et Rennes sont en cours de considération ou de réalisation (recherche actuelle de nouveaux locaux à Ajaccio, étude à faire pour Caen pour un éventuel regroupement, étude en cours pour confier de nouvelles activités au site de Rennes et étude à venir pour le maintien ou non de l'antenne sud de La Réunion). Les deux autres recommandations de la mission d'audit RGPP relatives au regroupement des deux sites de Montpellier et Nîmes de la DR de Languedoc-Roussillon, et à la suppression des plus petites DR, n'ont pas été retenues par l'ASP. Pour la première, les économies potentielles ont été jugées trop limitées au regard des coûts (prime de restructuration et indemnités kilométriques à verser aux agents). L'argument économique a aussi été invoqué pour la seconde, en plus du non-respect de l'engagement ministériel de non-mobilité forcée.

Sur la base d'une étude des coûts liés aux opérations réalisées ou en cours de réalisation au 1^{er} avril 2011, l'ASP a constaté une légère diminution de l'ordre de 40 000 € par an. Le produit des cessions a, par ailleurs, été estimé à 15,2 M€ sur la période 2012-2013. Il atteint 6,1 M€ au 1^{er} avril 2011 (aux deux ventes susmentionnées, s'ajoute celle de l'appartement de Nîmes). Compte tenu de la valeur nette comptable des immeubles vendus ou à vendre, ces cessions devraient générer une plus-value totale de 12 M€ (dont 5 M€ déjà réalisée).

C. LES IMPLANTATIONS TERRITORIALES DE FAM

1. La situation d'origine

Au 31 décembre 2008, les agents du futur établissement FAM étaient hébergés dans 47 implantations, dont plus de la moitié étaient en location et certaines étaient communes à la future ASP. La diversité du parc immobilier s'illustre également au travers de la possession d'entrepôts de stockage et de laboratoires d'analyses. Le tableau qui suit présente les principales caractéristiques des locaux occupés (surface et statut d'occupation) au 31 décembre 2008.

Tableau récapitulatif des caractéristiques des locaux occupés au 31 décembre 2008 par FAM

Nombre de sites selon la surface	Location	Propriété	Total
< 300 m²	16 (2 018 m²)	2 (360 m²)	18 (2 378 m²)
Entre 300 et 600 m²	5 (2 308 m²)	12 (5 900 m²)	17 (8 208 m²)
Entre 600 et 700 m²	2 (1 323 m²)	4 (2 552 m²)	6 (3 875 m²)
> à 700 m²	2 (20 000 m²)	1 (2 000 m²)	3 (22 000 m²)
Entrepôts		3	3
Total	25 (25.649 m²)	22 (10.812 m²)	47 (36.461 m²)

Source : FAM

Au cours de l'année 2009, la signature progressive des conventions susmentionnées avec les préfets de région a permis, dès que les conditions ont été réunies pour un regroupement physique des agents dans 13 régions, la résiliation de dix baux de location (sites de Caen, Clermont-Ferrand, Dijon, Eterville, Mont-Saint-Aignan, Nancy, Nantes, Poitiers, Strasbourg et Rennes). Cette résiliation a principalement concerné les sites de taille réduite, pour lesquels les impératifs d'hébergement des agents pouvaient être assurés par un rapprochement avec les DRAAF ou au sein de locaux de FAM situés dans les mêmes villes. Par ailleurs, ainsi qu'il a déjà été mentionné, la signature d'une convention le 5 octobre 2009 avec l'ASP, a permis de transférer à celle-ci la propriété de dix bâtiments. Un contrat de bail a également été transféré à l'ASP en 2009. Au total, ainsi que le récapitule le tableau qui suit, le nombre de sites des directions régionales de FAM a été réduit au 31 décembre 2009 à 39, dont 13 avec les DRAAF.

Tableau récapitulatif de la situation immobilière de FAM au 31 décembre 2009

Nombre de sites	Location	Propriété	DRAAF	Total
Au 31 décembre 2008	25	22/21 ¹¹		47/46
Transfert ASP	-1	-10		-11
Résiliation baux de locations	-10			-10
Regroupement avec DRAAF			13	13
Total	14	12/11	13	39/38

Source : FAM / Cour des comptes

D'un point de vue financier, le montant des loyers résiliés a été supérieur aux loyers facturés par les DRAAF pour celles en location. Compte tenu toutefois des coûts de déménagement et d'aménagement, le solde de l'opération a été déficitaire sur l'année, mais il devrait être excédentaire en 2011. Enfin, le ratio d'occupation (hors surface relative aux entrepôts de stockage) était globalement de 13,7 m² de SUN par agent, avec des variations importantes entre sites (pour huit d'entre eux, le ratio était supérieur à 20 m²).

2. Le SPSI et sa mise en œuvre

A la suite de la présentation des orientations immobilières lors du conseil d'administration du 22 septembre 2009, un SPSI a été élaboré et approuvé le 10 mars 2011. Les paragraphes qui suivent détaillent sa mise en œuvre à ce jour pour les directions régionales, les délégations nationales (ou antennes) et les entrepôts de stockage, la situation du siège (immeuble Arborial) ayant déjà été traitée (cf. supra).

Les quatre nouveaux regroupements au sein des DRAAF, prévus en 2010 à Amiens, Marseille, Orléans et Poitiers, ont bien été réalisés. Le regroupement, prévu en 2011 à Dijon, devrait permettre de solder la première phase des opérations de rapprochement avec les DRAAF se traduisant par un regroupement effectif des équipes FAM/DRAAF dans 18 chefs-lieux de région. Pour les autres, la situation est la suivante. Compte tenu de l'impossibilité d'un regroupement avec les DRAAF à Lyon et Toulouse, des travaux d'aménagement ont été conduits permettant l'accueil de tous les agents préalablement logés sur d'autres sites avec la résiliation des baux de locaux correspondants. A Bordeaux, il a été nécessaire de procéder à une nouvelle location afin de regrouper l'ensemble des agents. Enfin, l'effectif particulièrement important à Montpellier ne permet pas un regroupement avec les équipes de la DRAAF et se traduit par un maintien de la situation préexistante. Le devenir des sites libérés, dont FAM est propriétaire, résulte des opportunités locales. La cession de celui de Lille a généré

¹¹ Sur le même site de Toulouse, l'ONIGC et l'ONIEP étaient tous deux propriétaires.

700 000 € de produits exceptionnels en 2010, celle du site de Poitiers est programmée pour 2011 (il est pour l'instant loué à la DRAAF, tout comme celui d'Amiens), et celle du site d'Orléans pour 2012, dès lors que l'ASP, qui loue les locaux, aura procédé à son propre déménagement. En plus des sites localisés dans les chefs-lieux des régions, FAM dispose de cinq implantations régionales déconcentrées. La suppression de celles d'Arras et de Valence et le regroupement sur les sites des DRAAF sont programmés respectivement pour 2011 et 2012. Aucune évolution n'est, en revanche, prévue pour celles qui hébergent un nombre significatif d'agents (Angers, Avignon et Bergerac).

Pour les délégations nationales, ou antennes, qui répondent à une mission particulière héritée des offices, mais toujours actuelle, le SPSI ne prévoit que des changements très marginaux. Elles sont localisées à Libourne en Gironde (ancien site de l'ONIVINS puis de VINIFLHOR avec 44,5 ETP au 31 décembre 2010), La Rochelle en Charente maritime (site où sont situés des laboratoires et les contrôleurs pour la pêche, soit 64 ETP au 31 décembre 2010) et Volx dans les Alpes de Haute-Provence (ancien siège et unique implantation de l'ONIPPAM avec 10,4 ETP au 31 décembre 2010). Quant aux trois entrepôts de stockage d'alcool, dont FAM est propriétaire et qui sont situés à Gièvres (Loir-et-Cher), Longuefuye (Mayenne) et Port-la-Nouvelle (Aude), ils font l'objet de contraintes particulières, en tant qu'installations classées Seveso 2. A la suite de la mise en place de la nouvelle OCM vitivinicole, qui ne finance plus le stockage public d'alcool résultant de la distillation des sous-produits de la vinification et des excédents, leur cession a été approuvée par le conseil d'administration de FAM les 23 septembre 2009 (Gièvres et Port-la-Nouvelle) et 23 mars 2010 (Longuefuye). Leur vente, prévue pour 2011 avec un produit exceptionnel figurant à l'EPRD de 3 M€ pour le dernier et de 8 M€ pour la « quote-part » laissée à FAM pour les deux autres, ne devrait être réalisée qu'en partie. La vente de l'entrepôt de Longuefuye devrait bien être finalisée en 2011 au prix attendu. Pour ceux de Port-la-Nouvelle et de Gièvres, des négociations sont toujours en cours avec les acquéreurs potentiels, qui ont toutefois fait des offres pour des montants inférieurs aux prévisions, voire très inférieurs pour celui de Port-la-Nouvelle (estimé à 21 M€).

Si toutes les opérations prévues par le SPSI sont menées à bien, le nombre d'implantations devrait être de 32 au 31 décembre 2012, ainsi que le récapitule le tableau qui suit.

Tableau récapitulatif de l'évolution de la situation des sites de FAM jusqu'au 31 décembre 2012

Nombre de sites	Location	Propriété	DRAAF	Total
Au 31 déc. 2009	14	11	13	38
Mouvements 2010	- 2 (Lyon & Toulouse)	- 1 (Lille)	+ 4 (Marseille, Amiens, Poitiers & Orléans)	-1
Au 31 déc. 2010	12	10	17	39
Mouvements 2011	-2 (Arras & Dijon)	- 4 (Poitiers & entrepôts)	+ 1 (Dijon)	-2
Au 31 déc. 2011	10	6	18	34
Mouvements 2012	- 1 (La Rochelle)	- 1 (Orléans)		-1
Au 31 déc. 2012	9	5	18	32

Source : FAM / Cour des comptes

En conclusion, si l'opération de regroupement des sièges des organismes à Montreuil a été une réussite sur le plan opérationnel et a permis de fournir aux agents des conditions de travail plus que satisfaisantes, sur le plan financier l'immeuble Arborial est à la source de coûts d'exploitation élevés à la fois en valeur absolue et par poste de travail étant donné sa sous-utilisation. Il

conviendrait d'accroître la densité d'occupation, comme le reconnaissent FAM et le ministère de l'agriculture, qui estiment que le nombre de m² par agent pourrait être ramené à 11 (soit 1 425 occupants). FAM s'est engagé à réduire son empreinte locative en proportion de ses réductions d'effectifs, ce qui devait permettre la libération de 45 postes de travail, selon une note du 16 mai 2011. Par ailleurs, des discussions ont d'ores et déjà été engagées avec l'Agence Bio pour l'accueil de 12 à 13 agents. Enfin, le ministère de l'agriculture envisage le relogement de la direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (87 agents) à partir de mi-2012 et jusqu'en 2016 (date de l'installation sur le futur site de Picpus).

En ce qui concerne les implantations territoriales, si l'ASP et FAM ont hérité d'une situation de départ complexe et confuse, ils l'ont en grande partie rationalisée dans le cadre des SPSI mis en œuvre. Les objectifs de réduction du nombre de sites devraient même être dépassés pour l'ASP, qui ne devrait compter plus que 26 implantations au 31 décembre 2012 (comparé à 29 prévues par le SPSI et 49 en 2009). Les implantations de FAM devraient être réduites à 32, comparé à 47 en 2009. Si des économies ont pu déjà être réalisées, ce n'est qu'en 2013, au vu de la réalisation effective de toutes les ventes prévues, qu'un bilan définitif des opérations immobilières liées à la réforme pourra toutefois être tiré.

V. DES CLARIFICATIONS A APPORTER AU RÔLE ET AU FINANCEMENT DES INTERPROFESSIONS

A. LE RÔLE ET LE FINANCEMENT DES ORGANISATIONS INTERPROFESSIONNELLES ET LES OBSERVATIONS ANTÉRIEURES DE LA COUR

C'est la loi du 10 juillet 1975 relative à l'organisation interprofessionnelle agricole (modifiée par la suite et codifiée aux articles L. 632-1 et suivants du code rural) qui a donné le cadre nécessaire au développement de l'économie contractuelle agricole en permettant la reconnaissance, par arrêté interministériel, des groupements interprofessionnels les plus représentatifs d'une filière. Il convient pour cela que les organisations professionnelles les plus représentatives de la production agricole, sylvicole ou forestière aient constitué un groupement avec les organisations les plus représentatives de la transformation, de la commercialisation ou de la distribution, pour un produit ou un groupe de produit, et pour une zone géographique déterminée. Pour accomplir son rôle, le groupement interprofessionnel ainsi formé (souvent sous la forme d'une association de la loi de 1901) doit conclure des accords professionnels.

La reconnaissance administrative donne la possibilité aux interprofessions de demander l'extension des accords interprofessionnels conclus. Cette extension rend l'application des accords obligatoires pour tous les professionnels de la filière (y compris pour les non-adhérents aux organisations membres) avec la mise en œuvre de sanctions de droit privé. La loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux et celle d'orientation agricole susmentionnée du 5 janvier 2006 ont allongé la liste des objectifs susceptibles d'être poursuivis et mis en œuvre dans les accords susceptibles d'extension. La reconnaissance administrative a aussi pour conséquence que l'interprofession est consultée sur les orientations des politiques concernant la filière. Surtout, elle permet de recevoir des aides publiques et de donner un caractère obligatoire aux cotisations prélevées sur les acteurs de la filière, d'où leur intitulé paradoxal de cotisations volontaires obligatoires (CVO).

Afin d'équilibrer les relations commerciales entre les différents opérateurs des filières agricoles au profit des producteurs, la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche susmentionnée du 27 juillet 2010 prévoit, en son article 12 (codifié aux articles L. 631-24 et suivants du code rural), la possibilité de rendre obligatoire la conclusion de contrats écrits entre producteurs et acheteurs pour la vente de produits agricoles destinés à la revente ou à la transformation. Dans ce cadre, le rôle des organisations interprofessionnelles est essentiel puisque les contrats peuvent être rendus obligatoires soit « *par extension ou homologation d'un accord interprofessionnel* », soit, « *si aucun accord interprofessionnel ayant le même objet n'a été étendu ou homologué, par un décret en Conseil d'État* », qui fixe, par produit ou catégorie de produits et par catégorie d'acheteurs, la durée minimale du contrat qui est de un à cinq ans, ainsi que les modes de commercialisation pour lesquels une durée inférieure est admise. La loi prévoit aussi que la liste de produits pour lesquels la proposition écrite de contrat est obligatoire sera arrêtée avant le 1^{er} janvier 2013. Les décrets n° 2010-1753 et 2010-1754 du 30 décembre 2010 ont déjà rendu applicable l'engagement contractuel pour le secteur laitier et celui des fruits et légumes à compter du 1^{er} mars 2011. D'autres secteurs devraient suivre, les interprofessions pouvant être appelées à jouer un rôle essentiel au niveau de la régulation économique dans les secteurs où elles sont bien implantées.

Les CVO, qui constituent la principale source de financement des interprofessions, ont fait l'objet d'observations de la Cour des comptes dans plusieurs RPA¹². Dans celui de 2007, elle avait notamment constaté un manque de rigueur dans l'application de la loi du 10 juillet 1975. Dans son insertion de suivi figurant dans le RPA de 2008, elle a ensuite noté que l'instruction interministérielle du 15 mai 2007 contenait plusieurs éléments répondant à ses observations, mais que des questions importantes demeuraient en suspens (absence de notification des CVO à la Commission européenne, et chevauchement de compétences entre les interprofessions et les offices agricoles notamment). Enfin, dans sa nouvelle insertion de suivi figurant au RPA de 2010, la Cour a noté qu'à la suite de la notification le 7 novembre 2008 des CVO à la Commission européenne, celle-ci a autorisé, le 10 décembre 2008, un régime-cadre d'aides financé par des CVO jusqu'au 31 décembre 2013. La Cour en a conclu que les engagements pris à cette occasion par la France rendent d'autant plus nécessaire un contrôle accru des accords ainsi qu'une complète harmonisation entre les divers organismes interprofessionnels et FAM.

B. LA PLACE DES INTERPROFESSIONS EN FRANCE

Prévue par l'instruction susmentionnée du 15 mai 2007, la publication des accords interprofessionnels étendus n'est effective que depuis début 2011. Figurent ainsi sur le site du ministère de l'agriculture, 65 interprofessions et pour les 54 d'entre elles reconnues, le texte des accords étendus¹³. Ainsi que le montre la liste qui figure en annexe VIII, les interprofessions reconnues foisonnent dans le secteur des boissons, spiritueux et vins, avec sur les 27 existantes, 25 liées au secteur vitivinicole (les deux autres sont relatives au cidre). A contrario, elles se limitent à une seule pour les secteurs de l'aquaculture et des coquillages, de la forêt et des semences. Entre ces deux extrêmes, elles se répartissent entre les secteurs des grandes cultures (neuf), des viandes

¹² Cf. Cour des comptes, RPA 2007 de février 2007, pages 61 et suivantes ; RPA 2008 de février 2008, pages 127 et suivantes et RPA 2010 de février 2010, pages 151 et suivantes.

¹³ Dans une réponse transmise à la Cour le 20 juin 2011, le ministère de l'agriculture fait toutefois état de 74 interprofessions reconnues (certaines ne sollicitant pas l'extension d'accords).

et productions animales spécialisées (sept), des fruits, légumes et productions végétales spécialisées (six), et des produits laitiers (deux). Paradoxalement, si de petites filières comme le lapin et le gibier sont couvertes, il n'existe pas d'interprofession ni pour le poulet, qui représente pourtant la production la plus importante de viandes blanches, ni pour le canard, qui sont seulement couverts par un groupe professionnel ne bénéficiant pas de CVO. Une interprofession relative aux volailles de chair est en préparation depuis longtemps, mais n'a pas abouti à ce jour. Il en est de même dans le secteur de la pêche. Par ailleurs, si l'outre-mer dispose d'organisations professionnelles très intégrées, en particulier dans le secteur de la banane, aucune interprofession n'existe.

Les interprofessions, dans la mesure où elles reçoivent des CVO et/ou des subventions de l'État, sont soumises au contrôle du CGEfi, qui établit un rapport annuel sur chacune d'entre elles. Selon ses rapports pour 2009, le montant des CVO perçues était d'environ 320 M€, auquel s'ajoutaient des subventions à hauteur de 80 M€. Parmi les bénéficiaires, figuraient, en plus des groupements interprofessionnels, une douzaine de centres ou d'instituts techniques percevant non seulement des subventions à hauteur de 48 M€, mais également des versements de CVO. A titre d'exemple, le centre technique des oléagineux (CETIOM) a perçu plus de 10 M€ à ce dernier titre.

Pour 2010 et 2011, le ministère de l'agriculture a fourni, à la demande de la Cour, un document intitulé à tort "liste des organisations interprofessionnelles ayant bénéficié de cotisations volontaires obligatoires en 2010-2011". En fait, ce document liste, à la date du 14 février 2011, 54 interprofessions devant percevoir (selon les budgets prévisionnels fournis) des CVO en 2010 et 2011 pour un montant total de 312,4 M€, qui serait affecté entre les quatre actions suivantes notifiées à la Commission européenne : assistance technique, aide à la production et à la commercialisation de produits agricoles de qualité, recherche et développement (R&D) et promotion et publicité. Ainsi que le récapitule le tableau qui suit établi sur la base de cette liste, l'action relative à la promotion et la publicité devrait représenter globalement à elle seule largement plus que les trois autres réunies, des disparités importantes étant toutefois à noter entre les secteurs. Les chiffres doivent cependant être pris avec précaution, l'affectation étant effectuée, selon le ministère de l'agriculture, de manière incomplète et approximative pour cause de non-harmonisation des budgets. Le ministère s'est d'ailleurs engagé à élaborer des lignes directrices à destination des interprofessions afin de pouvoir améliorer la transparence de leur budget et le suivi de l'utilisation des CVO, en complément de l'action du CGEfi.

Tableau prévisionnel des CVO à percevoir par les organisations professionnelles en 2010 et 2011

Secteur	Nb org.	CVO		Assi. tech.	Qualité	R&D	Promo pub.	Montant non réparti
		En M€	En %					
Boissons, spiritueux et vins	27	110,66	35,4%	12,332	1,519	2,506	65,661	28,642
Viandes, productions animales spécialisées	7	50,934	16,3%	0,619	0,55	2,105	23,43	24,23
Semences	1	43,494	13,9%	1,8	20,973	3,3	5,72	11,701
Grandes cultures	9	40,284	12,9%	1,214	0,756	28,189	11,048	-0,923
Produits laitiers	2	39,834	12,8%	1,372	2,506	3,135	18,259	14,562
Fruits, légumes & productions végétales	6	19,983	6,4%	1,627	0,603	1,461	7,369	8,923
Forêt	1	6,2	2,0%	2,7	0	0	2,5	1
Aquaculture et coquillages	1	0,956	0,3%	0,016	0	0,037	0,236	0,667
Total	54	312,345	100%	21,68	26,91	40,73	134,223	88,8

Source : MAAPRAT / Cour des comptes

C. LES CLARIFICATIONS JURIDIQUES ATTENDUES

Par sa décision C (2008) 7846 final du 10 décembre 2008, la Commission européenne a certes validé le régime-cadre d'intervention des interprofessions. Toutefois, elle a aussi estimé que les CVO, considérées comme des taxes parafiscales, c'est-à-dire des ressources étatiques, étaient une mesure constitutive d'aide d'État au sens de l'article 87, paragraphe 1, du traité instituant la Communauté Européenne. Contestant cette interprétation, la France a introduit, le 20 février 2009, un recours en annulation de la décision de la Commission devant le tribunal de première instance de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Selon les informations fournies par le ministère de l'agriculture, la procédure écrite est terminée depuis l'automne 2009, mais aucune audience n'a été fixée et ne devrait l'être prochainement. En effet, l'affaire devrait être suspendue jusqu'à la fin de l'instance opposant la Commission européenne aux Pays-Bas, pour laquelle la CJCE doit se prononcer sur la recevabilité d'un recours d'un État membre contre une décision favorable de la Commission, ce qui est le cas de la décision relative aux CVO. Diverses organisations interprofessionnelles ont aussi introduit les 30 juillet et 3 août 2009 un recours en annulation de la décision de la Commission.

S'agissant des contentieux hexagonaux en cours, plusieurs recours ont été introduits par des organisations professionnelles, soit devant les juridictions administratives pour demander l'annulation d'arrêtés interministériels ou de décisions, soit devant des juridictions judiciaires pour obtenir le remboursement de CVO. Selon les informations fournies, deux contentieux sont en cours devant le Conseil d'État et plusieurs autres le sont devant les juridictions judiciaires (deux devant la Cour d'appel de Rennes et 1 278 recours déposés auprès du tribunal de grande instance de Rennes). Par ailleurs, des recours amiables ont été introduits pour réclamer le remboursement de CVO prélevées avant 2008, notamment par le Comité d'action des vignerons de Bordeaux (CAVB) devant le Comité interprofessionnel du vin de Bordeaux (CIVB).

Les organisations interprofessionnelles, pour lesquelles l'État joue un rôle central avec la procédure de reconnaissance et d'extension des accords, appellent plusieurs observations. La première tient à l'absence de couverture dans certains secteurs importants, alors qu'à contrario les organisations foisonnent dans le secteur vitivinicole. La deuxième est liée à la nécessité, recommandée de manière récurrente par la Cour, d'une meilleure articulation entre les interprofessions et FAM qui, comme les offices auparavant, leur verse des aides importantes. Les autres observations tiennent aux incertitudes sur le rôle accru des interprofessions dans le cadre de la dernière loi de modernisation agricole, et surtout à l'issue des contentieux en cours. L'absence de clarification aux questions posées, pour certaines depuis longtemps, marque les limites du système de cogestion instauré au milieu des années 1970. L'importance donnée aux interprofessions est propre à la France, ces dernières n'existant pas dans d'autres pays ayant une agriculture performante, comme l'Allemagne. Les études comparatives France-Allemagne actuellement conduites par le CGAAER devraient apporter des éléments intéressants.

PARTIE III : LES FREINS AUX ÉCONOMIES FIXÉES À L'HORIZON 2013

I. LES COMPLEXITES DE LA GESTION DES PERSONNELS

A. LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE REDUCTION DES EFFECTIFS

Ainsi que le récapitule le tableau qui suit, les effectifs des offices étaient au 31 décembre 2007 de 1 698 ETP, hors ODEADOM, et de 1 734 ETP, ODEADOM compris. Ainsi qu'il a déjà été mentionné, la diminution par rapport aux effectifs au 31 décembre 2004 (2 294 ETP, ACOFA comprise) avait pu être obtenue grâce à la mise en œuvre d'un plan de réduction des emplois de 2005 à 2007. Avec l'ajout des effectifs combinés de l'AUP et du CNASEA (2 273 ETP), les effectifs des organismes concernés par la réforme de 2009 étaient, au 31 décembre 2007, de 4 007 ETP.

Tableau récapitulatif des effectifs de l'AUP, du CNASEA et des offices au 31 décembre 2007

	31 décembre 2007 en ETP
ONIGC	582
ONIEP	571
VINIFLHOR	488
OFIMER	46
ONIPPAM	11
Sous-total offices hors ODEADOM	1 698
ODEADOM	36
Sous-total offices avec ODEADOM	1 734
AUP	315
CNASEA	1 958
Sous-total AUP/CNASEA	2 273
Total	4 007

Source : MAAPRAT / Cour des comptes

Le tableau qui suit, élaboré sur la base des données fournies par les opérateurs, indique les effectifs au 31 décembre 2009 et 2010, ainsi que les objectifs fixés pour les trois années suivantes par les COP. Ainsi qu'il a déjà été mentionné, la création de l'ASP et de FAM s'est accompagnée, pour la période 2009-2011, d'un nouveau plan de réduction des effectifs de 455 ETP, répartis à hauteur de 291 ETP pour l'ASP et 164 ETP pour FAM. Dans le cadre des COP, de nouveaux objectifs ont été fixés pour la période 2011-2013 soit, pour l'ASP, une réduction de 160 ETP et de 95 pour FAM.

Tableau récapitulatif des effectifs de l'ASP, de FAM et de l'ODEADOM en 2009 et 2010 (en ETP)

	31 déc. 2009	31 déc. 2010	Variation 2010/2009	31 déc. 2011	31 déc. 2012	31 déc. 2013
	Réel	Réel		Objectif	Objectif	Objectif
ASP	2 511,57	2 383,59	-127,98	2 219	2 169	2 119
FAM	1 365,8	1 295,8	-70	1 252,4	1 233,6	1 215,1
ODEADOM	38	39,7	1,7	40	40	40
Total	3 915,37	3 719,09	-196,28	3 511,4	3 442,6	3 374,1

Source : ASP : FAM / ODEADOM

Il ressort de ce tableau que, comparé à la situation de départ de 4 007 ETP au 31 décembre 2007, la mise en place de l'ASP et de FAM s'est traduite par une réduction des effectifs, qui seraient passés au total à 3 915,37 ETP en 2009 et 3 719,09 ETP en 2010. Le conditionnel est utilisé car les données communiquées doivent être prises avec prudence. Le décompte des effectifs est un exercice rendu complexe par la multiplicité des statuts et des financements (agents fonctionnaires, CDI sous statut commun des offices ou du CNASEA, CDD, contrats aidés) croisée avec la position effective des agents (en activité dans l'organisme, mis à disposition d'une autre structure, à disposition auprès de l'organisme par une autre structure), ce qui fait que les états statistiques ne sont pas toujours établis sur une base homogène.

A titre d'exemple, le rapport annuel de performance (RAP) 2009 du programme 154, indique que le nombre d'ETP de l'ASP au 31 décembre 2009 était de 2 212 sous plafond et 270 hors plafond, soit 2 482 au total. Ce chiffre est le même que celui mentionné dans le rapport annuel d'exécution budgétaire de l'ASP pour 2009 (2 481,58 ETP sans arrondi). Il convient toutefois d'ajouter, ainsi que le mentionne d'ailleurs le RAP, 20 ETP rémunérés par d'autres collectivités ou organismes (huit ETP mis à disposition et 12 ingénieurs du bureau d'assistance à maîtrise d'ouvrage, qui ont continué à être rémunérés par le ministère). Au total, les effectifs de l'ASP au 31 décembre 2009 seraient donc de 2 501,58 ETP. Or, selon les états fournis par l'ASP à la demande de la Cour, les effectifs seraient de 2 511,57 ETP, chiffre utilisé dans le tableau ci-dessus, la différence provenant, a priori, de dix CDD de droit privé, dûment mentionnés dans les états fournis à la Cour, mais pas dans les autres documents.

Il convient d'ajouter que ce total de 2 511,57 ETP ne correspond pas aux agents en activité à l'ASP car il comprend l'équivalent de 253,60 ETP mis à disposition d'autres organismes, dont 33,70 ETP sous statut commun des offices et 219,60 ETP sous statut CNASEA. Ce chiffre important est, pour une grande part, un héritage de la décision de la délocalisation du siège du CNASEA d'Issy-les-Moulineaux à Limoges, prise le 29 janvier 1992 par le Gouvernement et approuvée par le conseil d'administration du CNASEA en juin 1994, mais seulement mise en œuvre après une longue bataille juridique le 1^{er} août 2003. La plus grande partie des agents basés à l'ancien siège du CNASEA à Issy-les-Moulineaux ne s'est pas installée à Limoges. Du fait des départs en préretraite, fins de CDD ou de détachement, et départs négociés, plus de 120 agents ont quitté définitivement le CNASEA, alors que 223 ont été reclassés dans les ministères et établissements publics à travers des mises à disposition. Au 1^{er} avril 2001, le nombre d'agents mis à disposition par l'ASP auprès d'autres organismes était de 268 en brut (256,8 ETP). Au regard du plafond d'emplois, la situation n'est pas claire car, si un transfert vers le plafond d'emplois du ministère de l'agriculture a été effectué en 2010, il n'a concerné que 57,24 ETP. Ainsi que le réclame le secrétariat général du ministère de l'agriculture, il conviendrait de définir une doctrine claire et un mode opératoire du concept de plafond d'emplois.

En dépit des réserves ci-dessus, la réduction des effectifs depuis le 31 décembre 2007 est indéniable. Sa poursuite en conformité avec les objectifs fixés n'est cependant pas complètement acquise. La réduction effective du nombre d'emplois est tout d'abord contrainte par le double engagement ministériel d'absence de licenciement et, en ce qui concerne spécifiquement l'ASP, de maintien des sites de Limoges et de Montreuil, ce qui induit une lourdeur de fonctionnement. Elle est également contrainte par les prévisions de départs en retraite, ainsi que l'avait indiqué le ministère de l'agriculture en 2008 par les réserves émises sur les gains attendus de la réforme. C'est d'ailleurs notamment parce que les départs en retraite n'étaient pas

suffisants que l'objectif de réduction des effectifs de l'ASP pour 2011 a été ramené de 103 à 60 ETP (la variation de périmètre induite par la prise en charge des contrôles animaux à partir de 2010 a aussi été prise en compte). D'une manière générale, la dernière réforme des retraites devrait plutôt conduire les agents à retarder leur départ, ce qui peut compromettre la réalisation du plan de réduction, sauf à remettre en cause la décision de non-licenciement. En tout état de cause, les licenciements ont aussi un coût.

Au-delà du plan de réduction d'effectifs et de restructuration de l'organisation, ce qui importe en effet c'est une réduction durable des dépenses de personnel. Si la baisse des effectifs va a priori dans ce sens, toute opération de restructuration entraîne, au moins dans un premier temps, des coûts supplémentaires (indemnités de restructuration, primes de mobilité, etc.). A titre d'exemple, FAM a prévu dans son EPRD 2011 un coût supplémentaire de 1,5 M€ lié à la vente des entrepôts (nécessité de reclasser les agents). Le processus d'intégration des agents sous statuts offices/CNASEA se traduira aussi par une augmentation de certains coûts.

B. LA MISE EN OEUVRE DES DISPOSITIFS D'INTÉGRATION

1. Les dispositions prises par décret

Ainsi qu'il a déjà été mentionné, ce n'est que le 20 octobre 2010, soit plus d'un an et demi après la création de l'ASP et de FAM, que les décrets ont été pris pour fixer le devenir des différents agents selon leur statut, et pour certains, leur choix. Pour les agents déjà fonctionnaires dans des corps propres aux anciens offices, le décret n° 2010-1244 a fixé les conditions dans lesquelles ils seront intégrés dans les corps homologues du ministère de l'agriculture. Les effectifs des agents en activité concernés varient selon les opérateurs : 300 environ pour l'ASP, 246 pour FAM, et aucun pour l'ODEADOM.

Pour les agents contractuels à durée indéterminée, le décret n° 2010-1246 a déterminé les conditions de leur intégration éventuelle dans un corps de fonctionnaires du ministère de l'agriculture, les agents disposant d'un délai d'un an à compter de la publication dudit décret pour exercer leur droit d'option entre une demande de titularisation ou leur maintien en qualité de contractuel de droit public à durée indéterminée dans le cadre de dispositions réglementaires communes définies par le décret n° 2010-1248 applicable auxdits agents de l'ASP, de FAM, l'ODEADOM et de l'INAO, et se substituant aux deux anciens statuts offices/CNASEA. Pour les agents n'optant pas pour la titularisation, le décret n° 2010-1245 a précisé les conditions dans lesquelles ils peuvent être affectés sur des emplois permanents des services et établissements publics de l'État, sans perdre le bénéfice des dispositions les régissant. Une telle affectation est prévue par l'article 6 de l'ordonnance du 25 mars 2009 afin de faciliter la mobilité des agents.

2. L'exercice du droit d'option à ce jour

Afin d'informer les agents concernés des conséquences de leur choix, un important dispositif a été mis en place par les opérateurs. Étant donné que le droit d'option expire le 20 octobre 2011, un état définitif de l'exercice de ce droit ne peut être dressé. Selon les informations fournies par les opérateurs, la situation à ce jour serait la suivante.

Pour l'ASP, le nombre d'agent concernés était au 1^{er} septembre 2010 de 2 019. Sur ce total, 1 100 agents, soit 54,5 %, ont déjà opté au 20 juin 2011 pour une intégration dans les corps de fonctionnaires du ministère de l'agriculture. A terme, il est estimé que la grande majorité des personnels concernés opteront pour l'intégration. La population des agents de l'ASP est relativement jeune (la délocalisation a entraîné beaucoup de recrutements pour compenser les départs ou les mises à disposition) et peu d'agents sont classés actuellement au sommet de la grille indiciaire des quasi-statuts, le reclassement dans les grilles indiciaires des corps de fonctionnaires correspondants est donc plus avantageux pour eux.

Pour FAM, le nombre d'agent concernés est de 1 000 environ, dont un petit nombre d'agents (15) qui ne relevaient pas des deux quasi-statuts mais avaient été initialement recrutés sur CDD par l'ONIC et ont été ultérieurement bénéficiaires des dispositions du chapitre III de la loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique. L'hypothèse retenue lors de l'élaboration de l'EPRD était celle d'une forte intégration des agents concernés et, sur cette base, des crédits avaient été prévus pour prendre en compte le différentiel entre le taux de cotisation de retraite des agents sous quasi-statut et le taux du compte d'affectation spéciale pour les pensions des fonctionnaires d'État (surcoût estimé à 2,09 M€ pour 2011). Au 15 mars 2011, seulement 168 agents (soit 16,8 %) avaient opté pour l'intégration et l'hypothèse d'une forte intégration avait été révisée à la baisse (moitié des agents optant pour l'intégration seulement). Comparé à ceux de l'ASP, les agents de FAM ont plus d'ancienneté et il est probable que les plus anciens, ainsi que de nombreux agents relevant des catégories A+, opteront pour le maintien dans le statut de contractuel unifié. Pour les premiers, au sommet des grilles indiciaires, les perspectives de déroulement d'une carrière de fonctionnaire seront limitées et, pour les seconds, la restriction prohibant les titularisations dans les corps de niveau A+ devrait être dissuasive. A l'inverse, les agents qui disposent de perspectives de carrières relativement longues ont, a priori, intérêt à opter pour l'intégration.

Pour l'ODEADOM, dont l'effectif total est de 40 (dont trois agents qui sont déjà des fonctionnaires détachés) il est estimé que le nombre d'agent demandant l'intégration devrait être inférieur à 26.

C. L'ACTION SOCIALE

Ainsi que la Cour l'a observé à l'occasion du contrôle des comités d'action sociale (CAS) des offices, la création de l'ASP et de FAM le 1^{er} avril 2009 a entraîné une modification des deux CAS existants, mais l'évolution n'est toujours pas achevée plus de deux ans plus tard.

L'association CASCADES a été créée le 12 octobre 2000 par le comité technique paritaire inter-établissements regroupant sept offices (ODEADOM, OFIVAL, ONIFLHOR, ONILAIT, ONIOL, ONIPPAM et ONIVINS), l'ACOFA et l'INAO, l'action sociale au niveau de chaque établissement étant jusqu'à cette date la règle. L'ONIC, qui disposait de son propre CAS depuis le 29 octobre 1952, a décidé de le conserver. A la suite de la réforme de 2006 et de la création de l'AUP et de l'ONIGC, le CAS de l'ONIGC/AUP a été créé le 1^{er} décembre 2006, par changement de dénomination de l'ancien CAS de l'ONIC, puis domicilié à Montreuil en 2008. Le contrôle effectué par la Cour a mis en évidence des différences significatives entre les deux CAS, en particulier concernant l'activité de prêts au personnel. Le CAS ONIGC/AUP avait une intense activité (222 prêts octroyés pour 395 946 € en 2008) et

disposait d'une "avance administrative" de 350 000 €, alors que CASCADES n'a octroyé la même année que 35 prêts pour 88 487 €, pour trois fois plus d'adhérents et une "avance administrative" de 230 000 €. Au niveau des prestations, les deux associations différaient aussi assez fortement dans l'utilisation de leur budget, mais avaient tous deux un nombre élevé de dossiers gérés (3 000 pour celui de l'ONIGC/AUP et 5 500 pour CASCADES pour trois fois plus d'agents), un coût de gestion important, et une trésorerie très supérieure à leurs besoins. Il est à noter que les démarches de clôture définitive des anciens CAS n'avaient pas encore été entamées au début de l'année 2011.

A la suite de la création de FAM, les statuts d'un nouveau CAS, ayant vocation à se substituer à CASCADES et au CAS de l'ONIGC/AUP, ont été déposés le 7 juillet 2010 à la préfecture de la Seine-Saint-Denis. Selon les informations recueillies, le nouveau CAS commun à FAM, l'INAO et l'ODEADOM serait devenu opérationnel au 1^{er} mars 2011, et cinq personnes auraient été mises à sa disposition par FAM. Les agents de l'ASP basés à l'antenne de Montreuil n'ont pas vocation à adhérer à ce CAS. L'association pour le développement des œuvres sociales, qui existait pour le CNASEA (ADO-CNASEA), a été dissoute le 18 octobre 2010 et une nouvelle association, intitulée "Association unique pour le développement de l'action sociale" (AUDAS) et domiciliée au siège de l'ASP à Limoges, a été créée. L'AUDAS est donc ouverte à l'ensemble des personnels de l'ASP, qu'ils soient basés à Limoges ou à Montreuil. L'AUDAS, qui ne bénéficie d'aucune mise à disposition, emploie ses propres salariés.

La gestion des ressources humaines des opérateurs nationaux est complexe du fait de la pluralité des statuts et des positions des agents. Si la possibilité d'intégration offerte aux agents sous statuts offices/CNASEA (ainsi que l'intégration des fonctionnaires dans les corps du ministère de l'agriculture) est de nature à réduire le nombre de statuts, le nouveau statut contractuel unifié pour les CDI n'ayant pas opté pour l'intégration devra encore être géré pendant plusieurs années. Cette intégration aura, par ailleurs, un coût pas seulement limité au différentiel de cotisations patronales. Toute réforme de ce type s'effectue en effet "vers le haut", puisque dans le cas contraire les agents refuseraient d'opter. Le processus n'étant pas terminé, il n'est pas possible à ce stade d'en opérer un chiffrage précis, qui ne pourra être effectué qu'en 2013. A titre indicatif, l'ASP avait indiqué dans le projet de décision modificative n° 3 pour l'EPRD de 2010, soumise au conseil d'administration du 22 juin 2010, que le surcoût annuel, prenant en compte non seulement le différentiel de cotisations patronales mais aussi l'assujettissement à la taxe sur les salaires, avait été évalué à 6,064 M€ par an en année pleine, soit à partir de 2012 compte tenu du délai d'option. Au final, les économies escomptées en matière de frais de personnel risquent d'être moins importantes que prévu. Enfin, alors que l'État vise la maîtrise de la masse salariale de la fonction publique par une politique de réduction du nombre de fonctionnaires, la fusion des offices conduit ici à l'effet inverse.

En ce qui concerne l'action sociale, étant donné la coexistence à Montreuil de personnels membres de deux CAS différents, il importera de veiller à limiter les différences entre les prestations, qui doivent être de toute façon simplifiées. Par ailleurs, l'activité concernant les prêts doit être régularisée au regard des dispositions de l'article L. 511-6 du code monétaire et financier. Il doit ainsi être mis fin au système des "avances administratives" qui figuraient au passif du bilan

des anciens CAS avec un reversement aux établissements concernés¹⁴. Par ailleurs, l'activité de prêt, financée sur les ressources propres des nouveaux CAS, doit être centrée sur des secours remboursables et fondée sur des motifs sociaux avérés. FAM s'est engagé, au terme d'une expertise juridique en cours, à donner des consignes en la matière aux administrateurs du nouveau comité d'action sociale.

II. DE LOURDS CHANTIERS INFORMATIQUES EN PERSPECTIVE

A. LES SYSTEMES D'INFORMATION DE L'ASP

1. Les constats de la mission d'audit RGPP de 2010

Les systèmes d'information (SI) de l'ASP ont fait l'objet d'un examen détaillé par la mission d'audit RGPP. Après avoir souligné l'importance du budget (45 M€) et des personnels affectés à la fonction informatique (218 ETP), le rapport du 8 juillet 2010 a constaté qu'à ce stade la fusion de l'AUP et du CNASEA n'avait pas permis la réalisation de gains notables d'efficacité et d'efficience. Les SI de l'ASP demeurent fortement marqués par la superposition des applicatifs hérités des deux organismes. Ainsi, en plus des deux applications principales pour le domaine non agricole (NOE pour l'emploi et DEFI pour la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle), il existe, pour le domaine agricole, deux applications principales ISIS et OSIRIS mises en production en 2007 :

- ISIS, héritée de l'AUP, gère les demandes d'aides du 1^{er} pilier de la PAC et certaines aides de masse du 2^{ème} pilier ; elle est notamment interfacée avec le système d'identification des parcelles agricoles (SIPA), la base des contrôles du domaine agricole (BASC), les applications de télétransmission (TéléPAC) et d'instruction des demandes (PACAGE), et les applications SIVALPAC (chaîne de paiement des aides animales), PAC-ACS (chaîne de paiement des aides végétales) et GAROO (gestion des recouvrements).
- OSIRIS, héritée du CNASEA, est à la fois l'application de gestion des demandes d'aides spécifiques du 2^{ème} pilier (interfacée notamment avec la chaîne de paiement RTCC et l'application de gestion de recouvrement Bull OR), et aussi un ensemble de services de gestion d'aides servant à construire des applications sur mesure lorsque l'applicatif générique ne convient pas.

L'éclatement applicatif se retrouve en matière organisationnelle, tant au niveau de la maîtrise d'ouvrage (MOA) que de la maîtrise d'œuvre (MOE). Par exemple, l'ASP a maintenu pour ISIS le choix stratégique de l'AUP en faveur de l'externalisation de la MOE, alors qu'OSIRIS est gérée, comme toutes les applications héritées du CNASEA, en interne, avec un appel toutefois à la sous-traitance pour la maintenance. La mission d'audit RGPP a également observé que la gouvernance des SI n'était pas encore établie, et que les instances de pilotage stratégiques étaient encore hésitantes. L'ASP avait certes entrepris, après une première phase de diagnostic au second semestre 2009, la rédaction d'un schéma directeur des systèmes d'information (SDSI) en 2010, mais il

¹⁴ Pour le cas de l'ONIGC/AUP, l'avance de 350 632,74 € avait été versée en grande partie par l'ONIC il y a de nombreuses années (2 022 727 F). Pour CASCADES, l'avance de 229 734,58 € avait été versée par les offices entre 2001 et 2006.

n'était pas encore finalisé au moment de la mission d'audit. Par ailleurs, la mission a souligné l'importance des charges informatiques (entre 27 à 30 %, hors personnel, des charges de fonctionnement), et des investissements informatiques prévus. De l'ordre de 24,4 M€ en 2009 et 22,3 M€ en 2010, ils devraient certes diminuer (12,4 M€ en 2001, 11,4 M€ en 2012 et 9,7 M€ en 2013) mais représenter toujours plus de 50 % des opérations en capital. La mission a estimé que, si cette prépondérance de l'investissement est conforme à la structure du budget informatique d'organismes comparables, le maintien à ce niveau sur la période 2011-2013 était difficilement soutenable au regard des perspectives financières de l'agence. Enfin, la mission a souligné plusieurs carences dans les orientations du SDSI et les actions envisagées à ce stade et proposé, qu'au-delà des gains déjà identifiés, les trois actions suivantes soient envisagées afin de contribuer à l'objectif de maîtrise des coûts : externaliser l'exploitation informatique, massifier les maintenances externalisées et renforcer le pilotage des projets et les interactions avec les directions métiers. Les gains ont été estimés à 3,2 M€ sur une base comprenant la masse salariale et les achats externes et une réduction des effectifs affectés à la fonction informatique de 41 ETP à reclasser.

2. La situation à ce jour

Les trois actions recommandées ont toutes été prises en compte par l'ASP. Une mission a été confiée à l'inspection générale pour définir la stratégie la mieux adaptée de sous-traitance et des appels d'offres sont en cours pour la tierce maintenance applicative. Une véritable direction informatique, rattachée à la direction générale, a été créée, et un secrétariat permanent du Comité de gouvernance informatique, rattaché au secrétaire général, ont été créés à compter du 1^{er} août 2010. Le SDSI pour la période 2011-2013 a été finalement approuvé par le conseil d'administration du 29 mars 2011. Il met l'accent sur la rationalisation applicative et l'apport de fonctionnalités devant permettre de réduire les coûts de fonctionnement de l'ASP et de ses partenaires, les SI de l'ASP étant utilisés par 25 000 personnes internes et souvent externes. Après avoir rappelé la situation actuelle marquée par plusieurs faiblesses (trois chaînes de paiement, existence d'aides "à cheval" sur les deux systèmes, notamment), et les contraintes (double nécessité d'une accessibilité à des dossiers sur des mesures anciennes, et de mise en œuvre rapide de nouveaux dispositifs), le SDSI décline les objectifs à atteindre, dans le cadre des trois axes stratégiques retenus suivants : être un opérateur moderne, fiable et réactif ; optimiser l'efficacité des processus métier pour diminuer les coûts de fonctionnement ; rationaliser l'informatique. Le SDSI définit ensuite la cible des SI et la trajectoire pour l'atteindre. Les quatre applications principales, issues d'investissements récents non encore amortis, ne sont pas remises en cause (ISIS et OSIRIS continueront donc à coexister) et les principaux chantiers programmés (en termes de coûts) visent à l'unification des trois chaînes de paiement avec la migration des deux applications du 1^{er} pilier vers celle du 2^{ème} pilier et l'intégration, dans cette dernière, des deux applications de gestion des recouvrements (coût de 5,16 M€) ; la suppression de multiples applications anciennes (coût de 3,65 M€) et la numérisation des documents pour réduire la saisie (coût de 1,46 M€). Le tableau qui suit récapitule les coûts du SDSI par axe, en distinguant le coût interne et le coût externe (hypothèse d'une prise en charge d'environ 25 % des travaux par les ressources internes de l'ASP). Le surcoût est calculé par rapport aux coûts déjà pris en compte dans le budget triennal 2011-2013. Les gains sont estimés à 600 000 € sur le fonctionnement des SI et 3,2 M€ sur les processus métiers. Si le total est inférieur au surcoût sur la même période, le gain annuel lorsque les projets sont achevés est jugé « *considérable, 6 150 k€ par an. Le retour sur investissement du surcoût du SDSI se situe donc très probablement, selon ces hypothèses, en 2014* ». Ces estimations sont sujettes à caution pour plusieurs raisons.

S'agissant des coûts, le SDSI indique lui-même qu'ils doivent être appréciés avec les précautions suivantes : marge d'erreur qui peut atteindre, selon les projets, de 25 % à 40 %, et respect de l'hypothèse d'une prise en charge de 25 % des travaux en interne. Par ailleurs, l'estimation des gains attendus sur la période 2011-2013 est très sommaire, et celle des gains au-delà l'est encore plus.

Tableau récapitulatif des coûts, surcoûts et gains attendus du SDSI (en k€)

	Coût			Budget déjà prévu	Surcoût	Gains sur trois ans			Gains au-delà
	Total	Interne	Externe			SI	Métier	Total	
Axe 1	900	250	650	500	150	0	0	0	0
Axe 2	4 470	1 430	3 040	900	2 140	200	3 200	3 400	1 950
Axe 3	12 860	4 110	8 750	6 080	2 670	400	0	400	4 200
Total	18 230	5 790	12 440	7 480	4 960	600	3 200	3 800	6 150

Source : SDSI 2011-2013 de l'ASP

B. LES SYSTEMES D'INFORMATION DE FAM

FAM a hérité de nombreux SI, issus des anciens offices, au sein desquels coexistaient déjà des systèmes très hétérogènes puisqu'ils étaient eux-mêmes issus de fusions d'établissements. Ainsi que l'a rappelé le rapport IGF-IGAgr de juin 2003, il incombait à l'ACOFA de jouer le rôle de prestataire de service informatique au profit des offices, dans un souci de conserver une exploitation et une maintenance centralisée des applications transversales. Comme sa capacité à mener à bien cette mission n'apparaissait pas pleinement avérée et que les offices souhaitaient acquérir leur indépendance, ils ont assumé seuls, à compter de 1997, le développement de leurs SI, mais de manière hétérogène et sans recherche de synergies entre eux.

Dans le cadre de la réforme de 2006, un plan de mutualisation des SI des offices a certes été finalisé le 27 décembre 2006 avec un classement des actions en très prioritaires (à réaliser avant l'emménagement à l'Arboret à l'été 2007), prioritaires (à réaliser entre le second semestre 2007 et 2008) et non prioritaires (2009-2010). C'est dans ce cadre, qu'à la suite d'investissements importants, les deux applications ISIS et OSIRIS ont été mises en production en 2007. L'accélération de la réforme décidée en 2007 a compromis la réalisation des actions non prioritaires, rendues de toute façon en partie obsolètes par la création de l'ASP et de FAM au 1^{er} avril 2009. S'il est ensuite apparu nécessaire de rationaliser l'architecture applicative de FAM, la réécriture générale de toutes les applications n'a pas été considérée comme la solution. La direction de FAM a fait le choix d'une approche plus globale avec le lancement d'un processus de réingénierie devant permettre à FAM, à l'issue d'une durée estimée à deux ans au moins, de disposer des éléments pour arrêter ses choix d'investissement informatique.

Selon la direction de FAM, ce processus de réingénierie a été difficile à mettre en place, le personnel y voyant un motif de réduction des postes, et ne fonctionne réellement que depuis septembre 2010, après une phase de cadrage et une phase d'expérimentation. Deux prestataires extérieurs interviennent, l'un pour l'assistance à la MOA, l'autre pour la MOE et l'accompagnement du changement. A fin mars 2011, le recensement exhaustif et la cartographie des macro-processus étaient achevés et six processus avaient été traités. Treize autres devaient l'être prochainement.

Alors que le CGAAER a indiqué dans son rapport précité que la direction visait un SDSI pour les années 2011-2014, il n'a pas été finalisé à ce jour. Toutefois, des orientations définissant une architecture cible pour les deux SI majeurs de FAM (SI de

gestion des aides et SI des données socio-économiques) ont été validées par le CSI du ministère de l'agriculture en octobre 2010. L'étape suivante est l'élaboration du SDSI et il est d'ores et déjà envisagé avec le CSI que FAM en présentera une version très avancée en fin d'année 2011. Dans cette attente, les travaux informatiques conduits consistent à réduire le nombre d'applications et d'infrastructures par l'élimination des doublons. Ils ont également pris en compte les recommandations faites par la C3OP qui, dans son rapport en vue de la certification des comptes de FAM pour l'exercice 2009, avait relevé le handicap posé par l'absence d'un SI unique. Dans son rapport en vue de la certification des comptes de FAM pour l'exercice 2010, la C3OP revient sur ce point en indiquant que les travaux engagés « *demandent des évolutions lourdes en termes de systèmes informatiques* » et que « *les efforts engagés ne porteront leurs fruits qu'au terme d'un ou deux ans* ». Sur le plan organisationnel, FAM compte une direction des SI, rattachée au secrétaire général, et un service de la sécurité des SI, qui relève de la direction de la régularité et de la sécurité des systèmes et des opérations, mais n'a pas encore finalisé ses structures de gouvernance informatique. Un comité de gouvernance transitoire de la réingénierie des processus et des SI se réunit tous les mois depuis mars 2011 et un groupe de travail a été constitué fin mai 2011 dans l'objectif de définir les structures de gouvernance pérenne qui se substitueront au comité transitoire.

C. LES SYSTEMES D'INFORMATION DE L'ODEADOM

Pour gérer les aides, l'ODEADOM a très longtemps utilisé des procédures papier et son informatisation a été tardive, plusieurs mesures n'ayant été informatisées qu'à compter de 2006. En 2008, l'office gérait quatre bases indépendantes de bénéficiaires : banane, canne, diversification végétale et RSA et avait engagé une refonte de ses SI visant à constituer une base unique de bénéficiaires pour à la fois échanger les informations avec les DAAF et muter éventuellement certaines mesures d'un opérateur à un autre, mais aussi pour le contrôle des aides. Compte tenu de l'impossibilité de faire converger l'architecture POSEI et celle d'ISIS, le choix fait a été celui d'un portail d'accès unique, dénommé PAGODE, accessible via le web pour les DAAF et les tutelles. En ce qui concerne la sécurité des SI, une meilleure étanchéité avec FAM a été demandée par la C3OP, les services informatiques étant logés sur le même site.

Les trois opérateurs ne sont pas au même stade d'avancement dans la rationalisation de leurs systèmes d'information hérités des anciens organismes. Si l'ASP est le plus avancé, elle doit cependant mener à bien des chantiers importants pour des montants non négligeables. Il en sera de même pour FAM une fois que le processus de réingénierie aura été mené à son terme et que les choix auront été faits en fonction des moyens budgétaires disponibles. Comme le montre l'expérience d'autres organismes publics ou privés, la refonte des systèmes d'information ne se déroule jamais dans le respect des délais et budgets impartis et les gains attendus se matérialisent rarement dans les proportions prévues. La lourdeur des chantiers informatiques à mener constitue un facteur de risque susceptible de compromettre la réalisation des économies attendues d'ici 2013.

III. LA GESTION ET LE CONTRÔLE COMPLEXE DES AIDES COMMUNAUTAIRES

L'un des objectifs de la réforme des offices de 2006, selon l'exposé des motifs de la future loi d'orientation agricole de 2006, était de mettre en place une meilleure organisation pour la gestion des aides communautaires. L'accélération de la réforme décidée dans le cadre de la RGPP a été elle aussi motivée en partie par la nécessité de gérer ces aides dans des conditions optimisées de qualité de service, de sécurité juridique et de coût. L'exposé des motifs du projet de loi relatif à la création de l'ASP et de FAM mentionne notamment le double objectif de diminuer les risques d'apurement et de limiter les coûts de structure.

A. LES INDICATEURS DE PERFORMANCE ET LES RÉSULTATS À CE JOUR

Le programme 154 comporte deux indicateurs pour évaluer si la PAC est mise en œuvre dans des conditions optimales de coût et de sécurité juridique. Le premier, qui mesure le coût de gestion des aides de la PAC, se décline en deux sous-indicateurs, l'un pour les aides du 1^{er} pilier, l'autre pour les aides du 2^{ème} pilier. Les données du numérateur correspondent à la somme des coûts supportés par le ministère de l'agriculture et les organismes payeurs concernés. Elles intègrent également des dépenses d'intervention induites (frais de stockage par exemple) ainsi que les frais financiers engendrés par le délai entre la date de versement des aides et leur remboursement par le budget communautaire. En revanche, elles n'intègrent pas les coûts des structures interministérielles ou relevant d'autres ministères impliqués dans l'élaboration des aides (négociation communautaire) et le contrôle de ces mesures (DGCCRF, DGDDI). Le second indicateur est celui du taux de pénalité financière (refus d'apurement) au titre de la PAC. L'indicateur est calculé en rapportant le montant des pénalités financières à celui des aides versées au cours de l'exercice sur la gestion duquel portent ces pénalités. Il est mis à jour annuellement en cumulant, par campagne communautaire, le montant des refus d'apurement notifiés jusqu'au 1^{er} octobre de l'année en cours. Compte tenu des procédures mises en œuvre, il existe toutefois un décalage de plusieurs années (au moins quatre ans).

Le tableau qui suit récapitule les résultats de ces deux indicateurs, ainsi que les cibles à atteindre pour 2011 (quand deux chiffres sont mentionnés, cela signifie que celui indiqué initialement a été révisé). S'agissant tout d'abord du coût de gestion des aides, la différence importante entre les aides du 1^{er} pilier et celles du 2^{ème} pilier (presque du simple au double) n'est pas surprenante, les aides du 1^{er} pilier étant dans leur grande majorité des aides de masse. Pour le 2^{ème} pilier, l'indicateur devrait continuer à évoluer favorablement (le résultat pour 2010 n'est pas encore connu). L'évolution pour le 1^{er} pilier semble indiquer que la réforme de 2006 a entraîné cette année-là des coûts de gestion supplémentaires, qui sont toutefois allés en diminuant depuis, l'indicateur ayant retrouvé en 2009 (2,55 %) un niveau inférieur à celui de 2005 (2,68 %). Il sera intéressant de voir, quand le résultat de 2010 sera connu, si la réforme de 2009 aura le même impact. Il est à noter que l'indicateur, initialement fixé à 2,65 % en LFI 2010 a été révisé à la baisse dans le PAP de 2011 (2,22 %). L'indicateur relatif au taux de pénalité a eu une évolution erratique. A cause du décalage susmentionné, il ne permet pas en tout cas de mesurer l'impact de la réforme de 2006. En effet, ainsi que le mentionnait le RAP du programme 154 de 2010, l'indicateur pour cette année concerne en fait l'exercice communautaire n - 4 (16 octobre 2005 au 15 octobre 2006) et est encore susceptible d'évoluer en fonction des nouvelles notifications de pénalités.

Comme le reconnaît le ministère de l'agriculture, cet indicateur est imparfait et le pourcentage des refus d'apurement sur les aides totales versées donne une meilleure indication de la performance de la France.

Tableau récapitulatif des indicateurs de performance

Indicateur	Numérateur	Dénominateur	Réalisation/prévision (2010 & 2011) en %						
			2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Coût de gestion des aides PAC en %									
1 ^{er} pilier	Coût de gestion des aides	Montant des soutiens reçus	2,68	2,81	2,79	2,86	2,55	2,65 2,22	2,6 2,5
2 ^{ème} pilier			6,64	6,21	6,87	5,55	5,68	4,7 5,05	4,5 4,92
Taux de pénalité financière (refus d'apurement)									
1 ^{er} pilier	Montant des pénalités financières	Montant des aides versées	0,94	1,32	1,07	0,71	0,39	0,67	0,7
2 ^{ème} pilier			9,8	0,99	0,98	0,31	0,01	0,33	0,5

Source : PAP et RAP du programme 154 pour la période 2005-2011

B. L'ANALYSE DES REFUS D'APUREMENT JUSQU'EN AVRIL 2007

Les refus d'apurement des dépenses communautaires ont fait l'objet d'un rapport de la Cour, communiqué au Sénat en juillet 2008 dans le cadre de l'article 58-2 de la LOLF. Ainsi que le montre le tableau qui suit, établi sur la base des 24 décisions de conformité prises par la Commission européenne entre 1999 et avril 2007, la France occupait la 4^{ème} position, derrière la Grèce, l'Italie et l'Espagne en termes d'importance des corrections financières. À eux seuls, ces quatre États membres représentaient presque 85 % des corrections financières. Rapporté au montant des dépenses agricoles, le taux de correction français était de 0,93 %, ce qui plaçait la France en 5^{ème} position derrière la Grèce, l'Italie, l'Espagne et le Portugal, et devant le Royaume-Uni.

Tableau récapitulatif du classement des Etats membres en fonction du montant des corrections financières sur la période 1999- avril 2007

Etat-membre	Montant des corrections	Montant des dépenses agricoles	Corrections en % des dépenses
	En M€		
Grèce	970,07	25 435,40	3,81%
Italie	903,81	48 117,90	1,88%
Espagne	830,06	55 789,70	1,49%
France	819,82	87 820,10	0,93%
Royaume-Uni	269,21	36 955,90	0,73%
Allemagne	140,55	56 079,60	0,25%
Portugal	75,59	7 781,60	0,97%
Pays-Bas	49,88	11 462,60	0,44%
Danemark	37,96	10 910,10	0,35%
Irlande	31,35	15 845,30	0,20%
Belgique	23,21	8 840,80	0,26%
Finlande	9,24	7 384,00	0,13%
Suède	3,29	7 833,20	0,04%
Autriche	2,52	9 922,90	0,03%
Luxembourg	1,51	345,20	0,44%
Total	4 168,07	390 524,30	1,07%

Source : Commission européenne / Cour des comptes

Le ministère de l'agriculture, qui ne partage pas la mauvaise appréciation portée par la Cour sur la position de la France, estime qu'il existe plusieurs éléments susceptibles de constituer des biais : la France serait l'un des Etats membres les plus

intensément audités, et il y aurait une corrélation entre l'organisation étatique et les montants apurés, les constats pouvant être extrapolés au niveau national dans un pays unitaire comme la France, mais pas dans un pays fédéral comme l'Allemagne.

Dans son rapport précité, la Cour a procédé, sur la base notamment de la typologie établie par l'ACOFA jusqu'en 2006, à une analyse des refus d'apurement notifiés à la France. Il en ressortait que la plupart résultait de motifs systémiques, c'est-à-dire de défauts ou manquements constatés dans les modalités mises en place pour la gestion et le contrôle des aides. En outre, ces défauts ou manquements étaient imputables avant tout à l'administration centrale, à la suite soit d'une mauvaise interprétation de la réglementation européenne, soit d'une volonté délibérée de ne pas la respecter. Le reste des refus d'agrément trouvait leur origine dans les défaillances des contrôles, qui intervenaient dans tous les secteurs et à tous les stades de la chaîne des paiements. Selon la Cour, l'insuffisance des contrôles avait longtemps résulté d'une organisation inadéquate : « *Le dispositif français de paiement des aides européennes a longtemps organisé en quelque sorte l'absence ou l'inefficacité des contrôles dans la mesure où les organismes payeurs ne disposaient pas des dossiers d'aide, instruits jusqu'à la liquidation des aides, par les services extérieurs du ministère chargé de l'agriculture* ». La Cour indiquait, toutefois, qu'il avait été partiellement remédié à cette situation. Ainsi que le détaillent les paragraphes qui suivent, d'autres progrès ont été accomplis depuis, mais des risques subsistent.

C. LES RISQUES QUI SUBSISTENT

Ainsi que l'avait indiqué le directeur de cabinet du ministre de l'agriculture lors de son audition devant la Commission des finances du Sénat le 13 novembre 2008 dans le cadre du rapport d'information sur les refus d'apurement des dépenses agricoles communautaires en France¹⁵, la modernisation des systèmes d'information, avec la mise en production des applications ISIS et OSIRIS en 2007, a permis d'améliorer les contrôles. Outre le fait qu'elles ont permis la mise en relation, de manière automatisée, des organismes payeurs et des services en charge de l'instruction, la qualité de la saisie et du traitement a été améliorée grâce aux contrôles "embarqués".

Le regroupement de la gestion des aides directes du 1^{er} et 2^{ème} pilier au sein de l'ASP à compter du 1^{er} avril 2009 a évidemment changé le contexte et constitué un défi supplémentaire. Ainsi qu'il a déjà été mentionné, l'existence de deux applications distinctes constitue une contrainte de fonctionnement, avec laquelle l'ASP devra vivre pendant plusieurs années, les améliorations envisagées étant "limitées" à l'unification des trois chaînes de paiement, combinée avec l'intégration des deux applications de gestion des recouvrements. A cet égard, la Commission européenne a estimé le 1^{er} février 2011, dans le cadre de son enquête de 2010 sur l'agrément de l'ASP, qu'il était « *extrêmement important que la chaîne unique de paiement et de recouvrement (intégrée avec une base de données des pré-débiteurs) [...] soit effectivement élaborée, afin de constituer une base solide en vue d'une harmonisation des procédures de travail et pallier le fait que les services centraux de l'organisme sont situés sur deux sites différents* » (Montreuil pour le 1^{er} pilier et Limoges pour le 2^{ème} pilier). La lourdeur des SI de l'ASP a également été soulevée par la Cour des comptes européenne. La transmission des fichiers électroniques des transactions figurant dans les échantillons,

¹⁵ Cf. Sénat, session ordinaire 2008-2009, n° 93 (séance du 13 novembre 2008) rapport d'information fait, au nom de la Commission des finances, par M. Joël Bourdin.

qu'elle avait sélectionnés au titre de la déclaration d'assurance (DAS) des exercices 2009 et 2010, a été effectuée avec des retards importants en 2010 et 2011 (118 jours pour obtenir les fichiers pour la DAS 2009, 103 et 146 jours pour la DAS 2010). Ces retards ont été reconnus par l'ASP et justifiés par la nécessité de gérer d'autres priorités informatiques, la transmission des données nécessitant des extractions faites en partie par des prestataires extérieurs.

S'agissant des contrôles proprement dits, les deux nouveaux opérateurs ont poursuivi les efforts initiés par les anciens organismes pour les renforcer, soit en mobilisant leurs propres ressources, soit en déléguant certains contrôles à d'autres intervenants. A cet égard, les contrôles outre-mer posent des problèmes spécifiques liés notamment à l'éloignement, qui ne sont pas limités à la France, l'Espagne et le Portugal étant aussi confrontés à des difficultés avec leurs régions périphériques. L'importance des contrôles requis expliquent en partie celle des effectifs des opérateurs consacrés à la gestion des aides communautaires. Des insuffisances de contrôle subsistent toutefois. La C3OP a ainsi indiqué, dans son rapport en vue de la certification des comptes FEAGA de l'ASP pour l'exercice 2010, avoir « constaté des insuffisances pour le contrôle administratif de la population concernée par le SIGC [système intégré de gestion et de contrôle défini par un règlement communautaire de 2003] et « relevé une situation peu satisfaisante pour la supervision des contrôles sur place en ce qui concerne cette population ». De son côté, la Cour des comptes européenne a examiné, dans le cadre de son RPA 2009¹⁶, un certain nombre de systèmes de contrôle et de surveillance mis en place par huit États membres pour les aides du FEADER. Celui de la France a été considéré "partiellement efficace", comme celui de cinq autres États membres. Seuls ceux de l'Autriche, de la République tchèque et du Royaume-Uni ont été considérés "efficaces". Le ministère de l'agriculture a cependant pris récemment des mesures, notamment la création d'un "bureau des contrôles" au sein de la DGPAAT.

Ainsi qu'il a déjà été mentionné, le système de délégations, qui fait que les opérateurs confient aux services du ministère de l'agriculture l'instruction des demandes et certains contrôles (surtout pour les aides directes du 1^{er} pilier et celles du 2^{ème} pilier), a été considéré comme problématique par le CGEfi et le CGAAER qui ont souligné dans leur dernier rapport commun d'agrément de l'ASP de février 2010 l'organisation singulière de la France, considérée comme une « source de confusion et de dilution de responsabilité ». Les contrôleurs de la Commission européenne partagent aussi ce constat et estiment que ces délégations instaurent une relation triangulaire entre l'organisme payeur, les services déconcentrés (qui sont censés travailler sous son contrôle), et le ministère de l'agriculture (qui est sa tutelle et dont il dépend pour ses moyens), qui est préjudiciable à l'indépendance requise d'un organisme payeur.

Le poids de l'administration, qui se manifeste par la production d'instructions très détaillées et complexes (plusieurs centaines de pages, surtout pour le 2^{ème} pilier) serait également considéré comme un facteur de risque. Selon les contrôleurs de la Commission européenne, la lourdeur de ces instructions administratives trouverait en grande partie son origine dans une volonté de l'autorité de gestion d'interpréter les règles communautaires, voire d'ajouter des critères et des modalités d'octroi des aides supplémentaires, notamment pour prendre en compte des particularités fiscales (surtout dans le secteur vitivinicole). Selon le ministère de l'agriculture, la simplification des

¹⁶ Cf. Cour des comptes européenne, RPA 2009, paru au journal officiel de l'Union européenne le 9 novembre 2010.

deux piliers de la PAC serait en fait « *une priorité de son action* » et « *un paramètre pris en compte dans les négociations de la future PAC* ».

Ainsi que l'avait observé la Cour dans son rapport précité sur les refus d'apurement, l'interprétation des règles communautaires ne provient pas que de la complexité de celle-ci, héritée souvent de compromis au niveau du Conseil européen. Elle résulte aussi d'une volonté délibérée de ne pas respecter la réglementation communautaire, choix facilité par le fait que la sanction éventuelle n'intervient que quelques années plus tard. Plusieurs exemples étaient cités dans le rapport, avec la pratique notamment de lettres interministérielles. Ainsi que la Cour l'a constaté en 2011, à l'occasion de son contrôle sur les aides d'urgence en agriculture, cette pratique s'est poursuivie notamment dans le secteur vitivinicole. Par ailleurs, la Cour a relevé, à l'occasion de son contrôle susmentionné de l'ODEADOM, un non-respect de la réglementation communautaire pour les aides à la banane, mais la France a modifié ses dispositifs de contrôle à la suite des conclusions de la Commission européenne. Enfin, ainsi que le détaille la partie sur l'ODARC (cf. infra), le versement de l'indemnité compensatrice de handicap naturel (ICHN) en Corse n'a pas été effectué en conformité avec la réglementation communautaire. Toutes ces irrégularités sont susceptibles de conduire à des pénalités financières pour la France.

Selon les objectifs affichés au moment de sa conception, la réforme mise en œuvre ne doit pas seulement dégager des gains chez les opérateurs, mais aussi permettre de diminuer les coûts de gestion des aides communautaires et réduire les refus d'apurement. S'agissant de la diminution des coûts de gestion, la non-disponibilité à ce jour du résultat pour 2010 des deux indicateurs mis en place ne permet pas de savoir quel a été l'impact de la réforme de 2009. A priori, une diminution est attendue selon les prévisions révisées. En revanche, l'atteinte de l'objectif de réduction des refus d'apurement risque d'être compromise pour des raisons qui échappent en grande partie aux opérateurs. L'approche structurelle par la seule fusion des offices sera donc loin de répondre à la nécessité d'une meilleure application de la réglementation communautaire ; ce sont les procédures décidées au niveau ministériel et les comportements qui doivent désormais évoluer vers plus de simplicité et d'efficacité et un plus grand souci de la régularité.

PARTIE IV : LES EVOLUTIONS ENVISAGEABLES

I. LE NOMBRE DES ORGANISMES PAYEURS

A. LA SITUATION DANS LES AUTRES PAYS COMMUNAUTAIRES

La mission IGF-IGAgr, chargée de l'audit de fonctionnement des offices agricoles, avait été à l'origine d'une enquête menée par les attachés agricoles sur les schémas d'organisation existants dans huit autres États membres de l'Union européenne¹⁷. Selon son rapport précité de juin 2003, l'organisation française de l'époque avait été qualifiée d'atypique avec sa pluralité d'intervenants, son modèle sectoriel et l'absence de lien entre les aides du 1^{er} et du 2^{ème} pilier. La plupart des États membres non fédéraux avaient opté pour une organisation centralisée avec un organisme payeur unique, hors gestion des restitutions à l'exportation confiée souvent à un autre organisme. Seuls les Pays-Bas avaient une organisation par filière voisine de celle de la France avec une gestion des interventions de marché déléguée à quatre groupements interprofessionnels.

Depuis, ainsi que le détaillent les paragraphes qui suivent, la France n'a pas été le seul État membre de l'Union européenne à avoir modifié son organisation et réduit le nombre de ses organismes payeurs. Comparé aux trois autres États unitaires qui ont fait de même, la France se distingue toutefois par une réforme de plus grande ampleur à cause de la multitude d'organismes au départ (réduction de 11 à quatre), et par une mise en œuvre plus tardive. Si la France a entamé sa réforme comme les autres États membres dans la perspective de la mise en œuvre de la nouvelle PAC décidée en 2003, elle l'a conduite en deux phases et ne l'a achevée qu'en 2009, alors que les autres États membres avaient généralement finalisé leur nouvelle organisation dès 2007.

1. La tendance à une réduction du nombre d'organismes payeurs

Comme le montre le tableau suivant, le nombre d'organismes payeurs s'est réduit de 93 en 2004 à 81 en 2011, soit une diminution de 12,9 %. À périmètre constant, soit sans prendre en compte la Bulgarie et la Roumanie qui ont rejoint l'Union européenne en 2007, la réduction du nombre d'organismes payeurs aurait été de 15, soit une baisse de 16,1 %. Cette évolution est due au fait qu'à l'instar de la France, quatre autres États membres ont réduit leur nombre d'organismes payeurs (moins un en Irlande et au Portugal et moins quatre en Allemagne et aux Pays-Bas), alors que seule l'Italie procédait à un mouvement inverse (plus trois). Aucun des autres anciens États membres n'a modifié son organisation.

¹⁷ Soit l'Allemagne, l'Espagne, la Grèce, l'Italie, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni et la Suède, qui représentaient 83 % des versements du FEOGA garantie hors ceux de la France.

Tableau récapitulatif de l'évolution du nombre d'organismes payeurs

État membre	Depuis	Nombre d'organismes payeurs				Évolution 2004/2011	
		2004	2008	2009	2011		
Allemagne	1957/1990	20	16	16	16	-4	diminution
Autriche	1995	2	2	2	2		
Belgique	1957	3	3	3	3		
Bulgarie	2007		1	1	1	1	nouvel EM
Chypre	2004	1	1	1	1		
Danemark	1973	1	1	1	1		
Espagne	1986	18	18	18	18		
Estonie	2004	1	1	1	1		
Finlande	1995	1	1	1	1		
France	1957	11	9	4	4	-7	diminution
Grèce	1981	1	1	1	1		
Hongrie	2004	1	1	1	1		
Irlande	1973	2	1	1	1	-1	diminution
Italie	1957	8	9	12	11	3	augmentation
Lettonie	2004	1	1	1	1		
Lituanie	2004	1	1	1	1		
Luxembourg	1957	1	1	1	1		
Malte	2004	1	1	1	1		
Pays-Bas	1957	6	2	2	2	-4	diminution
Pologne	2004	2	2	2	2		
Portugal	1986	2	1	1	1	-1	diminution
République tchèque	2004	1	1	1	1		
Roumanie	2007		2	2	2	2	nouvel EM
Royaume-Uni	1973	4	4	4	4		
Slovaquie	2004	1	1	1	1		
Slovénie	2004	1	1	1	1		
Suède	1995	1	1	1	1		
Total		93	84	82	81	-12	

Source : Commission européenne / Cour des comptes européenne / Cour des comptes française

En Allemagne, les compétences en matière agricole sont partagées entre l'État fédéral et les 16 États fédérés. Il existe ainsi deux organismes payeurs au niveau fédéral : une agence ("Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung" - BLE) intervenant comme organisme de coordination et comme organisme payeur pour certaines mesures, et le bureau principal des douanes de Hambourg-Jonas compétent pour les restitutions à l'export. A quelques exceptions près, les Länder disposent chacun de leur propre organisme payeur, qui est généralement le ministère chargé de l'agriculture. Les Länder de Bavière et de Rhénanie du Nord, qui en avaient deux en 2004, n'en ont plus qu'un. Les Länder de Berlin et de Brandebourg ont fusionné le leur en 2005 et le Land de Brême a supprimé le sien en 2008, ce qui explique la réduction de 20 organismes payeurs en 2004 à 16 à ce jour.

L'Irlande, qui avait deux de ses départements ministériels agréés comme organismes payeurs, "Department of Agriculture, Fisheries and Food" (DAFF) et "Department of Marine and Natural Resources" (DMNR) n'en a plus agréé qu'un seul à compter de 2007.

Ainsi que l'avait indiqué le rapport IGF-IGAgr de juin 2003, le nombre d'organismes payeurs aux Pays-Bas était alors de six, avec une agence nationale dénommée LASER pour les aides directes du 1^{er} pilier, un service ministériel ("Dienst Landelijk Gebied" - DLG) pour les aides du 2^{ème} pilier, et quatre groupements

interprofessionnels pour les mesures d'intervention sur les marchés. L'organisation néerlandaise était donc proche de celle de la France. A la suite de la réforme de la PAC de 2003 qui a affaibli le lien avec les filières de production, il a été mis fin à compter de 2007 à l'organisation sectorielle des mesures d'intervention qui relèvent désormais d'un service ministériel ("Dienst Regelingen" - DR), également compétent pour les aides du 1^{er} pilier, en remplacement de l'agence LASER.

Le Portugal qui comptait deux organismes payeurs, "Instituto Nacional de Intervenção e Garantia Agrícola" (INGA) et "Instituto de Financiamento de Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e das Pescas" (IFADAP), le premier compétent pour les aides directes, le second pour le développement rural, les a fusionnés en 2007 pour créer l'"Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas" (IFAP).

2. Le cas atypique de l'Italie

L'Italie est le seul État membre qui a accru le nombre de ses organismes payeurs. Cette évolution atypique résulte d'un décret-loi de 1999 par lequel il a été décidé de décentraliser au niveau des régions et des provinces autonomes la fonction d'organisme payeur des aides de la PAC, à l'époque exercée par une agence nationale ("Agenzia di Stato per gli interventi sul mercato agricolo" - AIMA), les restitutions à l'export et les aides pour la production rizicole restant toutefois gérées au niveau national par respectivement le "Servizio autonomo interventi nel settore agricolo" (SAISA) et l'agence "Ente nazionale risi" (ENR). Dans l'attente de la mise en place par les régions et provinces autonomes de leur propre organisme payeur, il était prévu que la nouvelle agence constituée pour succéder à l'AIMA ("Agenzia per le erogazioni in agricoltura" - AGEA) assurerait, sur la base de conventions, la gestion et le paiement des aides des 1^{er} et 2^{ème} piliers, en plus de la fonction d'organisme de coordination.

Les régions du Nord ont été les premières à se doter de leur propre agence et à recevoir une reconnaissance ministérielle comme organisme payeur : Emilie-Romagne, Lombardie, Toscane et Vénétie dès 2002, suivies par les régions du Piémont et de Basilicate en 2005, les provinces autonomes de Trento et Bolzano en 2008 et la région calabraise en 2009. D'autres régions ont également décidé de créer leur propre agence (Sicile en 2006, Val d'Aoste en 2007, Sardaigne en 2008, Campanie et Molise en 2009), mais soit ne les ont pas encore mises en place, soit n'ont pas encore obtenu, voire demandé, la reconnaissance ministérielle comme organisme payeur. Les autres régions n'ont pas estimé nécessaire de se doter de leur propre organisme payeur. Ainsi que la Cour des comptes italienne l'a observé dans un rapport du 22 octobre 2009 sur les organismes payeurs, persiste ainsi une situation hybride qui voit cohabiter un organisme payeur national et des organismes payeurs régionaux dans neuf régions ou provinces autonomes, alors qu'une telle situation aurait dû être transitoire et de brève durée dans l'esprit du décret-loi et que l'objectif de décentralisation fixé par lui n'a pas été atteint. Depuis ce rapport, la situation a encore évolué car l'agence pour la région Basilicate ("Agenzia della Regionale Basilicata per le erogazioni in agricoltura" - ARBEA) a perdu sa qualité d'organisme payeur depuis octobre 2010 pour cause de non-respect des critères d'accréditation. Le nombre d'organismes payeurs a ainsi été réduit à 11.

3. Le caractère déterminant de l'organisation étatique

Ainsi que l'avait déjà relevé le rapport IGF-IGAgr de juin 2003, l'organisation étatique (État unitaire ou fédéral voire régional) demeure un élément déterminant pour l'organisation centralisée ou non et le nombre des organismes payeurs. L'Union

européenne compte trois États fédéraux, l'Allemagne, l'Autriche et la Belgique. L'Espagne, avec ses communautés autonomes, et l'Italie avec ses régions et provinces autonomes, sont considérés comme des états régionaux. Le Royaume-Uni s'y apparente, l'Écosse, le Pays de Galles et l'Irlande du nord étant dotés, depuis 1997, de parlements ou d'assemblées régionales élues au suffrage universel et d'exécutifs autonomes. Dans tous ces pays, exception faite de l'Autriche, la gestion et le paiement des aides de la PAC sont décentralisées au niveau des États fédérés ou des régions à l'instar de la situation décrite ci-dessus pour l'Allemagne et l'Italie.

Selon sa constitution, la Belgique est un État fédéral qui se compose de trois communautés (française, néerlandaise, et germanophone) et de trois régions (wallonne, flamande et bruxelloise). Tous les aspects agricoles (aménagement du territoire, rénovation rurale et conservation de la nature, politique agricole et pêche maritime) relèvent des régions, à l'exception de la promotion des produits agricoles. Outre le bureau d'intervention et de restitution belge ou "Belgisch Interventie- en Restitutiebureau" (BIRB), compétent au niveau fédéral pour tous les paiements aux opérateurs qui ne sont pas producteurs (restitutions à l'export, mesures d'intervention et mesures d'aides), il existe deux autres organismes payeurs compétents pour les aides aux producteurs, l'un pour la Flandre ("Agentschap voor Landbouw en Visserij" - ALV), l'autre pour la Wallonie (Direction générale de l'agriculture, des ressources naturelles et de l'environnement, département des aides). Compte tenu de son caractère très urbanisé, la région bruxelloise ne dispose pas d'un organisme payeur propre et a conclu, pour l'exercice des compétences régionalisées dans le domaine de l'agriculture et de la pêche, un accord de coopération avec les deux autres régions.

En Espagne, selon la Constitution de 1978 et les statuts d'autonomie des 17 communautés, les compétences en matière agricole sont partagées entre celles-ci et l'administration générale de l'État. Il existe 18 organismes payeurs, un au niveau national, le "Fondo Español de Garantía Agraria" (FEGA), compétent pour la gestion et le paiement des aides non associées au territoire et également organisme de coordination, et 17 organismes payeurs, un par communauté autonome.

Au Royaume-Uni, les gouvernements de l'Écosse, du Pays de Galles et de l'Irlande du nord sont responsables de la mise en œuvre de l'ensemble des mesures de la PAC sur leur ressort territorial et dispose, pour cela, de leur propre organisme payeur : "Rural Payments and Inspections Directorate" (RPID) pour l'Écosse, "Welsh Assembly Government" (WAG) pour le pays de Galles, et "Department of Agriculture & Rural Development" (DARD) pour l'Irlande du nord. L'agence dénommée "Rural Payments Agency" (RPA), est quant à elle compétente pour l'Angleterre et intervient également comme organisme de coordination.

L'Autriche constitue une exception. Bien qu'étant un État fédérant neuf Bundesländer, disposant toutefois de beaucoup moins de compétences que leurs homologues allemands, elle a opté pour une organisation centralisée avec seulement deux organismes payeurs. L'agence dénommée "Agrarmarkt Austria" (AMA) est compétente pour l'ensemble des aides alors que le bureau de douanes de Salzbourg ("Zollamt Salzburg/Erstattungen") est compétent pour les restitutions à l'export.

Ainsi que le récapitule le tableau qui suit, 17 États unitaires membres de l'Union européenne ont opté pour un seul organisme payeur. Les trois autres États unitaires ont opté pour deux organismes payeurs, l'un généralement compétent pour les aides du 1^{er} pilier (FEAGA), l'autre du 2^{ème} pilier (FEADER). La Pologne fait exception avec un organisme-payeur compétent pour le FEAGA et le FEADER, et l'autre compétent pour

les mesures d'intervention. En ce sens, l'organisation polonaise est celle qui se rapproche le plus de la France avec la différence, toutefois, que les mesures d'intervention sont très limitées en Pologne.

Tableau récapitulatif des organismes payeurs dans les États unitaires

Etat membre	Depuis	Sigle et nom de l'organisme payeur unique
Bulgarie	2007	FPA - Fond public pour l'agriculture
Chypre	2004	CAPO - Organisme chypriote des paiements agricoles
Danemark	1973	DFFE - Direktoratet for FødevarerErhverv - Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri
Estonie	2004	PRIA - Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet
Finlande	1995	MAVI - Maaseutuvirasto
Grèce	1981	OPEKEPE - Agence de paiement et de contrôle pour les fonds communautaires
Hongrie	2004	MVH - Mezőgazdasági és Vidékfejlesztési Hivatal
Irlande	1973	DAFF - Department of Agriculture, Fisheries and Food
Lettonie	2004	LAD - Lauku Atbalsta Dienests
Lituanie	2004	NMA - Nacionalinė Mokėjimo Agentūra
Luxembourg	1957	Ministère de l'agriculture, de la viticulture et du développement rural
Malte	2004	Ministry for Resources and Rural Affairs paying Agency
Portugal	1986	IFAP - Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas
République tchèque	2004	SZIF - Státní zemědělský intervenční fond
Slovaquie	2004	PPA - Pôdohospodárska platobná agentúra
Slovénie	2004	ARSKTRP - Agencija Republike Slovenije za kmetijske trge in razvoj podeželja
Suède	1995	Jordbrukverket

Mis en forme : Français (France)

Mis en forme : Français (France)

Etat membre	Depuis	Sigle et nom des deux organismes payeurs	Compétence
Pays-Bas	1957	DR - Dienst Regelingen	FEAGA
		DLG - Dienst Landelijk Gebied	FEADER
Pologne	2004	ARIMR - Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa	FEAGA
		ARR - Agencja Rynku Rolnego	FEADER
			Intervention
Roumanie	2007	APIA - Agenția de Plăți și Interventie pentru Agricultură	FEAGA
		APDRP - Agenția de Plăți pentru Dezvoltare Rurală și Pescuit	FEADER

Mis en forme : Français (France)

Source : Commission européenne / Cour des comptes européenne / Cour des comptes française

B. LE CAS PARTICULIER DE L'ODARC

Comparé aux autres organismes payeurs français, l'ODARC se singularise par le fait qu'il n'est plus un établissement public sous la tutelle de l'État. Conséquence du statut particulier que le législateur a donné à la Corse, il est depuis 1991 placé sous la tutelle de la CTC, et a été agréé comme organisme payeur des aides agricoles financées par le FEADER pour la Corse pour la période 2007-2013.

1. Les évolutions du statut de l'ODARC

L'ODARC trouve son origine dans la Société de mise en valeur de la Corse (SOMIVAC) créée en 1957. En 1982, dans le cadre de la politique de décentralisation, la Corse a été dotée de nouvelles institutions. Les lois n° 82-214 du 2 mars 1982 et n° 82-659 du 30 juillet 1982 ont reconnu le caractère spécifique de la Corse et créé des instruments nouveaux de développement économique, social et culturel, chargés

d'assister les élus régionaux dans l'exercice de leurs nouveaux pouvoirs. C'est ainsi que l'ODARC et l'Office d'équipement hydraulique de Corse (OEHC), ont pris le relais de la SOMIVAC, avec un statut d'EPIC national. La loi n° 91-428 du 13 mai 1991 portant statut particulier de la CTC a réalisé une avancée plus sensible qui s'est traduite par de nouveaux transferts de compétences. C'est dans ce cadre que l'ODARC, tout comme l'OEHC, a changé de statut pour devenir un EPIC local, placé sous la tutelle de la CTC, l'État n'exerçant plus qu'un contrôle de légalité.

La loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse, qui a confié de nouvelles compétences à la CTC, dispose notamment que celle-ci détermine les grandes orientations du développement agricole, rural et forestier de l'Ile¹⁸. C'est ainsi que la fonction d'autorité de gestion du PDRC a été confiée au président du conseil exécutif de la CTC (cette fonction est assurée par les préfets de région pour le programme de développement rural hexagonal). Une convention a été conclue entre l'État et la CTC le 16 mai 2007 pour préciser l'organisation des relations concernant le PDRC pour la période 2007-2013.

Les grandes lignes du fonctionnement de l'ODARC sont définies par les articles L.112-11 à 13 du code rural, selon lesquels il est chargé, dans le cadre des orientations définies par la CTC, « *de la mise en œuvre d'actions tendant au développement de l'agriculture et à l'équipement du milieu rural* ». Il est présidé par un conseiller exécutif désigné par le président du conseil exécutif de Corse et son conseil d'administration est composé à titre majoritaire de représentants élus de l'Assemblée de Corse. Les organisations professionnelles agricoles, qui sont associées à l'organisation et à la gestion de l'ODARC, y sont aussi représentées.

2. Le rôle de l'ODARC

En vertu de la délibération de l'Assemblée de Corse n° 07/031 du 7 mars 2007 et de l'arrêté d'agrément susmentionné du 16 août 2007, c'est l'ODARC qui est l'organisme payeur des aides du PDRC financées par le FEADER pour la période 2007-2013. Les services de l'ODARC sont également services instructeurs pour certaines mesures. Le processus d'agrément de l'ODARC a été long. Une première mission d'audit, conduite au cours de l'année 2004, avait relevé plusieurs points d'amélioration à mettre en œuvre et des déficiences à combler. Une mission d'audit complémentaire, qui s'est déroulée en juin et octobre 2006, a ensuite proposé l'agrément de l'ODARC.

Comme les aides relatives au développement rural font l'objet d'un cofinancement par l'Union européenne et l'État, une convention du 25 août 2008 a prévu la délégation des crédits nationaux en liaison avec le PDRC 2007-2013. Outre l'ICHN, la prime herbagère agroenvironnementale (PHAE) et les mesures agroenvironnementales (MAE), sont également concernés la dotation d'installation aux jeunes agriculteurs (DJA), les prêts bonifiés pour les jeunes agriculteurs et les aides à la modernisation des exploitations. L'ODARC gère aussi le dispositif relatif aux agriculteurs en difficulté (AGRIDIF). En définitive, tous les dispositifs particuliers gérés ailleurs par l'ASP sont, en Corse, gérés par l'ODARC, ainsi que le formalise l'article L. 314-1 du code rural. Il perçoit pour cela une SCSP de l'État, qui s'est élevée

¹⁸ Selon d'autres dispositions de la loi du 22 janvier 2002, codifiées à l'article L. 4424-40 du code général des collectivités territoriales, la CTC « *est substituée aux offices et à l'agence de tourisme à compter du 1^{er} janvier 2003, sauf délibération contraire de l'Assemblée de Corse* ». Cette délibération maintenant les offices corses en place, dont l'ODARC, est intervenue le 18 décembre 2002.

à 354 871 € en 2010 (350 000 € prévus par la LFI 2011) et correspond au coût d'environ six emplois, sur un effectif total de 110, que l'ODARC utilise pour effectuer des missions pour le compte de l'État à la place de l'ASP, et avant elle du CNASEA. L'ODARC gère par ailleurs des crédits concernant les filières que FAM lui délègue.

Dans le cadre de son agrément, l'ODARC effectue l'ensemble des missions dévolues à un organisme payeur du FEADER, soit notamment la vérification de l'éligibilité des demandes de paiement, l'exécution des paiements (c'est le payeur régional de Corse, qui en tant que payeur de l'ODARC, procède aux paiements aux bénéficiaires), l'enregistrement comptable, les demandes de remboursement auprès de la Commission au travers de l'ASP, les contrôles ex-post imposés par la réglementation communautaire et sélectionnés par l'autorité de gestion sur place et sur pièces, et la mise en œuvre des suites à donner à ces contrôles. Les contrôles pour lesquels l'ODARC n'a pas la capacité technique (contrôles des critères d'admissibilité des aides pour les mesures dites surface et animaux, et contrôles de la conditionnalité des aides) ont été délégués à l'AUP puis à l'ASP.

3. Les problèmes liés à l'indemnité compensatrice de handicap naturel

L'ancienne indemnité spéciale montagne mise en place dans les années 1990 a été transformée en une aide à la surface dénommée indemnité compensatrice de handicap naturel pour laquelle sont éligibles les zones de haute montagne, montagne et piémont, ainsi que les zones défavorisées simples et de handicap spécifique comme la Corse, pour laquelle cette aide représente la principale aide versée par l'ODARC (30 % environ du total des aides). Selon le règlement européen, les surfaces utilisées pour l'élevage doivent être des surfaces fourragères en pâturage permanent et donc participer à l'alimentation du cheptel déclaré. Pour cela, elles doivent comporter une strate herbacée suffisante pour justifier le critère d'alimentation.

Les déclarations de surface déposées en Corse, qui servent de base de calcul aux aides entre autres du 1^{er} pilier de la PAC et de l'ICHN et sont instruites par les services de l'Etat, n'ont jamais été conformes à la réglementation communautaire, car englobant l'ensemble des parcours utilisés de la plaine jusqu'aux plus hautes cimes. Cette question se posait déjà avant que l'ODARC ne devienne l'organisme payeur. Aucun contrôle n'a été diligenté sur cet aspect, que ce soit au niveau national ou au niveau communautaire. Seul un coefficient de pondération des surfaces proportionnellement à la valeur nutritive des différents types de pâturages utilisés a été introduit à la demande de l'État (0,5 ha équivalent prairie en Haute-Corse et 0,3 ha en Corse du sud).

Dans un communiqué du 29 août 2010, Mme Marie-Thérèse Olivesi, qui avait été désignée comme nouvelle présidente de l'ODARC à la suite des élections régionales de mars 2010, a rappelé que 1 550 exploitations bénéficient de l'ICHN pour un montant d'environ 12 M€ par an et indiqué que le problème rencontré *« prend sa source dans une lettre d'observation de l'Europe à l'État qui remet en cause l'éligibilité du maquis et donc le bénéfice de l'ICHN auprès de nombreux exploitants »*¹⁹. Elle a en

¹⁹ Dans sa lettre d'observations du 24 février 2010, la Commission européenne a soulevé plusieurs problèmes, notamment celui de l'absence d'herbe sur le maquis déclaré et de la non-permanence des pâturages et estimé que les surfaces non éligibles devaient être retirées du registre parcellaire graphique (RPG), entraînant de fait leur inéligibilité comme support financier aux différentes aides liés aux surfaces (ICHN, MAE, MAE territorialisées - MAET, aides bio et DPU).

conséquence initié une réflexion pour faire évoluer le système et le rendre euro-compatible, mais a démissionné le 29 septembre 2010.

C'est sous la présidence de son successeur, M. Jean-Louis Luchiani, conseiller en charge des finances à la CTC, qu'un travail partenarial avec l'État et les représentants des organismes professionnels a été conduit afin de rendre le dispositif conforme aux observations de la Commission européenne et aux spécificités de l'agriculture insulaire. A la suite de ce travail, un nouvel arrêté préfectoral, précisant les usages locaux, a été pris le 14 décembre 2010 (introduction de la notion de "parcours exclusivement ligneux" et précision sur la densité de la strate arborée). Ces modifications du mode de calcul de l'ICHN, qui ont été notifiés en mai 2011 à la Commission européenne, sont en cours d'examen. Par ailleurs, la validation de la version 6 du PDRC est un préalable à la déclaration par l'ODARC des paiements ICHN 2011 auprès de la Commission européenne.

Lors de sa visite en Corse le 6 mai 2011, le ministre de l'agriculture a annoncé que des aides supplémentaires pour la filière ovine et caprine (1 M€) seraient apportées par l'État dès 2011 pour compenser les pertes liées à l'ICHN, sous réserve toutefois que les règles européennes et les délais soient respectés. Il a aussi indiqué qu'ensuite, la CTC doit prendre le relais et accompagner le financement. Enfin, le ministre s'est engagé à essayer de faire évoluer la réglementation européenne vers une reconnaissance de la spécificité de l'élevage dans les zones de montagne ou de handicap.

4. Les autres problèmes rencontrés par l'ODARC

L'ODARC a été aussi confronté, en tant qu'organisme payeur, à d'autres problèmes. Il a ainsi connu des difficultés liées, selon lui, « *à la jeunesse de son système et au manque d'expérience de la gestion du programme FEADER* », qui ont engendré des erreurs entraînant un différé d'apurement de l'exercice 2008 par la C3OP, et la mise en œuvre de la procédure communautaire consistant à mettre l'agrément de l'organisme payeur sous probation. Cette mise à l'épreuve a été levée en 2010 au vu des réponses apportées par l'ODARC aux différentes recommandations.

Dans son rapport en vue de la certification des comptes de l'ODARC pour l'exercice 2010, la C3OP a estimé que l'organisme payeur « *respecte globalement les critères d'agrément* ». Elle indique que, « *toutefois, des insuffisances ont été relevées dans les domaines des contrôles administratifs et sur place ainsi que dans la gestion des créances. Les décisions faisant suite aux constats d'anomalie relevés par les corps de contrôle, qu'ils soient internes ou externes à l'organisme payeur, sont parfois prises dans des délais trop longs* ». Enfin, la C3OP relève le fait que « *l'ODARC reste trop dépendant des travaux et des outils des structures externes, notamment en matière d'instruction et de paiement des aides, de définition et de réalisation des contrôles ainsi que des suites qui leur sont données* ». A la suite de ce rapport, des mesures ont été prises par l'ODARC pour remédier à ces problèmes (extension des contrôles aux partenaires de l'ODARC notamment).

Un dernier problème, en cours de traitement, est lié à l'utilisation de l'application OSIRIS. A la suite de la transmission le 17 décembre 2010 par la CTC d'une délibération favorable à l'abandon du logiciel comme outil de gestion des aides du 2^{ème} pilier de la PAC, une mission du CGAAER a été dépêchée. Ses conclusions ont été présentées le 19 avril 2011 au directeur du cabinet du ministère de l'agriculture, en présence de représentants de la CTC, de l'ODARC, de l'ASP, de la DRAAF de Corse et

de la DGPAAT. Comme le ministère a réaffirmé sa volonté qu'OSIRIS reste l'outil unique de gestion du PDRC, la CTC et l'ODARC ont accepté la réalisation d'un diagnostic technique sur place, la préparation d'un plan d'actions et la redéfinition des relations conventionnelles entre la CTC, l'ODARC et l'ASP. A la suite de la mission d'expertise réalisée du 23 au 27 mai 2011 par l'ASP et la DGPAAT en collaboration avec les référents désignés par la CTC et l'ODARC, un plan d'actions a été élaboré et transmis le 10 juin 2011 à l'ensemble des organismes avant validation officielle.

C. L'INTÉGRATION DE L'ODEADOM

La question de l'intégration de l'ODEADOM dans le périmètre des offices regroupés a été posée une première fois lors de la réforme de 2006 et une seconde fois lors de l'accélération de la réforme décidée dans le cadre de la RGPP. Si les deux fois la réponse a été négative, elle a plus résulté d'un choix politique que d'une analyse objective. En 2008, le sort de l'ODEADOM a ainsi été décidé avant même que ne soit remis le rapport censé identifier les avantages et inconvénients de l'intégration de l'ODEADOM dans le futur office unique. A l'occasion du contrôle de cet organisme en 2009, la Cour s'est elle-même interrogé sur ce point sans conclure dans un sens ou un autre. Toutefois, la Cour avait formulé plusieurs constats et appelait à une meilleure synergie entre les différents organismes intervenant outre-mer. La mise en place d'un conseil spécialisé dédié à l'outre-mer au sein de FAM avait été envisagée, mais ni les ministères de l'agriculture et de l'outre-mer, ni l'ODEADOM, n'y sont favorables.

1. L'absence de monopole de l'ODEADOM pour l'outre-mer

L'ODEADOM ne dispose pas d'un monopole sur toutes les aides ultramarines, sa part en 2010 étant inférieure à 70 %. Il intervient essentiellement dans le cadre du POSEI, qui équivaut outre-mer au 1^{er} pilier de la PAC, mais pas pour le 2^{ème} pilier.

Les DOM français ont fait partie de la Communauté économique européenne dès sa création en 1957 et l'article 227-2 du traité de Rome avait prévu la possibilité pour les autorités françaises de demander des mesures spécifiques à leur égard. Toutefois, ce n'est qu'après l'adhésion de l'Espagne et du Portugal, avec leurs régions particulières des Canaries, de Madère et des Açores, que la Commission européenne a décidé en 1986 de créer un groupe chargé des régions ultrapériphériques (RUP). Le premier programme d'options spécifiques à l'éloignement et à l'insularité a été instauré en 1989, et suivi des POSEI-II, III et IV, ce dernier étant intitulé pour la France, non plus POSEIDOM mais POSEI France. Il existe par ailleurs, concernant le secteur de la pêche, un programme spécifique, le POSEI pêche, pour lequel l'ODEADOM n'intervient pas. Concernant le volet agricole, le POSEI IV a comporté une évolution substantielle en intégrant les aides au secteur de la banane (129,1 M€) qui étaient auparavant distribuées dans le cadre d'une OCM. De même, en 2006, l'intégration du soutien au secteur sucrier était intervenue suite à la disparition de l'OCM sucre. Une telle évolution s'était déjà produite concernant le secteur de l'ananas en 2002, mais elle avait été d'un montant moindre.

La part des aides gérées par l'ODEADOM dans le cadre du POSEI est passée de 18 % pour la période 1992-2000 à 33,3 % en 2001, pour atteindre 74,5 % en 2008, et 95 % en 2009. L'intégration de nouvelles aides dans le périmètre du POSEI n'a pas été la seule raison de la croissance du rôle joué par l'ODEADOM. Si les primes aux éleveurs de ruminants et les aides à la surface pour la production de riz lui échappent toujours (elles relèvent de l'ASP), l'ODEADOM est compétent, depuis le

16 octobre 2009, pour l'aide aux industries sucrières. En revanche, c'est l'ASP qui a été agréée en 2011, à compter de la campagne 2010, pour la mesure "céréales et oléoprotéagineux en Guyane" du POSEI France. Les aides nationales versées par l'ODEADOM sont marginales, la majorité des aides exceptionnelles ou d'urgence étant versées directement par le ministère ou par l'ASP. Comme précédemment mentionné, l'ODEADOM est toutefois appelé à gérer davantage d'aides nationales à la suite de la décision du CIOM de novembre 2009 d'abonder les crédits communautaires, alloués aux filières de diversification animale et végétale dans le cadre du POSEI, de 40 M€ de crédits nationaux. A titre provisoire, tous ces crédits ne transitent pas par l'ODEADOM, dont le budget n'a été abondé en 2010 qu'à hauteur de 22,8 M€ en autorisations d'engagement et 2,8 M€ en crédits de paiement.

Si l'ODEADOM n'est pas l'organisme payeur de toutes les aides pour l'outre-mer, il est tenu, selon l'article R. 684-3 du code rural « *de rassembler les informations relatives à l'ensemble des mesures agricoles prises en faveur des départements français d'outre-mer et d'en effectuer régulièrement le bilan* ». Ainsi que la Cour l'a indiqué dans son RPA 2010²⁰, l'ODEADOM ne s'acquitte pas de cette mission, la compilation des données étant incomplète et dépourvue d'analyse d'impact. Tout en reconnaissant la nécessité de mettre en place un véritable observatoire des concours publics à l'agriculture outre-mer, l'ODEADOM estime que sa faisabilité opérationnelle dépendra de la disponibilité réelle de données qui n'émanent pas de l'activité propre de l'office. Les ministères de tutelle considèrent néanmoins que l'office doit mettre tout en œuvre pour respecter l'obligation réglementaire et, ainsi qu'il a déjà été mentionné, ce point devrait figurer dans la prochaine lettre de mission de la directrice.

2. Les problèmes spécifiques de gouvernance et de fonctionnement

Le deuxième constat de la Cour est que l'ODEADOM, du fait notamment de son absence d'implantation en dehors du siège à Montreuil, est conduit à déléguer un grand nombre de missions à d'autres organismes. Ainsi qu'il a déjà été mentionné, une partie de l'instruction et des contrôles administratifs avant paiement des aides a été déléguée aux services du ministère de l'agriculture (DAAF outre-mer). Une partie des contrôles sur place est déléguée, soit à la DGDDI, soit à l'ASP, qui sont présents outre-mer. Des fonctions d'audit ont aussi été déléguées à FAM puis à l'ASP.

S'agissant de la gouvernance de l'ODEADOM, un conseil d'administration a été institué depuis le 1^{er} avril 2009, en remplacement de l'ancien conseil de direction et avec une composition modifiée : 22 membres au lieu de 19, en plus du président. Avant 2002, celui-ci était un fonctionnaire du ministère de l'agriculture. A la suite de la décision de nommer plutôt un professionnel agricole et de longues tractations marquées par des tensions entre les DOM des Antilles et les deux autres, le principe d'une présidence tournante tous les trois ans a été acté, suivant l'ordre suivant : Martinique, La Réunion, Guadeloupe, puis Guyane à compter de 2011. Jusqu'en 2004, le conseil s'est réuni trois fois par an. Le nombre de réunions a été réduit à deux à la demande du ministère du budget, mais le principe d'une réunion par an "décentralisée" outre-mer, selon un système tournant, a été maintenu. Cette pratique, considérée comme utile par l'ODEADOM, a été à l'origine de frais de déplacement élevés : 157 770 € en 2007, 152 058 € en 2008 et 148 701 € en 2009, l'infléchissement en 2009 (moins 5,75 %) étant dû à la tenue des réunions préparatoires en visioconférence à Montreuil.

²⁰ Cf. Cour des comptes, RPA 2010 de février 2011, pages 443 et suivantes.

3. Le faible apport de l'ODEADOM à une politique de développement

Le troisième constat de la Cour a porté sur l'apport de l'office à la mise en œuvre d'une véritable politique de développement outre-mer. Ainsi que la Cour l'a indiqué dans son RPA 2010 précité, les secteurs exportateurs liés à la banane et à la canne à sucre ont été privilégiés, au détriment de la mise en place d'une politique de développement cohérente allant vers une plus grande autosuffisance alimentaire. Les priorités accordées aux cultures exportatrices, pourtant peu compétitives sur le marché mondial, ont conduit à ce que les productions locales d'autres cultures ne reçoivent qu'une faible part des aides. De ce fait, l'approvisionnement de la population en produits locaux a généralement régressé et la balance commerciale des produits agricoles et alimentaires s'est dégradée, malgré l'accroissement du montant global des aides accordées. Ainsi, concernant la balance commerciale de ces produits, le taux de couverture est de l'ordre de 20 %. La situation est aussi particulièrement mauvaise concernant l'agriculture biologique.

Les ministères de l'agriculture et de l'outre-mer indiquent notamment avoir initié une inflexion de leur politique en faveur des filières de diversification concourant à l'autosuffisance alimentaire, mais, s'agissant de filières peu organisées, cette démarche s'inscrit dans le moyen terme. Ils ont préféré maintenir un office dédié à l'outre-mer qui permet, selon eux, de donner une lisibilité indispensable aux politiques communautaire et nationale sur l'outre-mer et de constituer un lieu de concertation des différentes familles professionnelles ultramarines.

Du fait de la réforme mise en œuvre, la France a réduit considérablement le nombre de ses organismes payeurs et ne présente plus le même caractère atypique qu'elle avait en 2003 comparé aux autres États unitaires. Elle continue, toutefois, à se singulariser avec, en plus des deux organismes payeurs principaux (ASP et FAM), deux organismes payeurs avec une compétence géographique limitée à la Corse et l'outre-mer (ODARC et ODEADOM). Même si ces deux organismes sont confrontés à plusieurs problèmes, ceux-ci ne sont pas de nature à remettre en cause leur agrément comme organisme payeur pour la période 2007-2013. En revanche, la question du renouvellement de l'agrément de l'ODARC se posera dans le cadre de la future PAC de l'après 2013, ou pour l'ODEADOM, en cas de remise en cause du programme POSEI pour l'outre-mer.

II. LES AUTRES AJUSTEMENTS A CONSIDERER

A. LES CONSEILS SPÉCIALISÉS DE FAM

Selon l'article L. 621-5 du code rural, les conseils spécialisés « *sont composés en majorité de représentants de représentants de la production, de la transformation et de la commercialisation. Les pouvoirs publics, les salariés de la filière et les consommateurs y sont également représentés* ». Aux termes de l'article R. 621-6, les conseils spécialisés sont notamment chargés de « *de suivre l'évolution de la situation des marchés et de participer à la politique d'orientation des productions et d'organisation de la filière* » dans le cadre des orientations nationales et communautaires.

La création de FAM offrait a priori l'opportunité d'une rationalisation de la situation qui existait au niveau des offices, ainsi que la Cour l'avait recommandé à l'occasion de son contrôle des comptes 2000 à 2007 et de la gestion de l'ONIPPAM. La constitution d'un conseil spécialisé reprenant l'ensemble des "petites cultures" (fruits et légumes, horticulture et plantes aromatiques) avait été suggéré. Après avoir défini les productions pour lesquelles FAM est compétent, le décret susmentionné du 27 mars 2009 a défini, pour chacune d'elles, la composition du conseil spécialisé correspondant. Il en résulte qu'aucune rationalisation n'a été effectuée, ce qui est regrettable. Ainsi que le montre le tableau qui suit, onze conseils spécialisés ont été institués, soit un nombre supérieur à celui des offices préexistants (neuf) du fait d'une double distinction entre "viandes blanches" et "ruminants et équidés", d'une part, et "fruits et légumes" et "horticulture", d'autre part.

Le ministère de l'agriculture a justifié ce choix d'un nombre important de conseils spécialisés par la nécessité de faciliter le regroupement des offices, mais il estime qu'en fonction des évolutions de la PAC après 2013, cette configuration pourrait être revue, par exemple en rapprochant les conseils spécialisés "céréales", "oléoprotéagineux" et "sucre"; "fruits et légumes", "horticulture" et "plantes aromatiques"; et ceux pour le lait et les viandes. Il n'est pas favorable, en revanche, à la constitution d'un conseil spécialisé transversal concernant l'agriculture biologique, avec l'intégration de l'Agence Bio au sein de FAM comme initialement envisagé par la mission d'audit RGPP, ce rapprochement étant estimé « *encore prématuré et préjudiciable au développement de la bio* ». De son côté, FAM estime que le caractère transverse de l'activité "agriculture biologique" correspond bien à son mode de fonctionnement par filières et que, si la décision d'intégrer l'Agence Bio était prise, il serait aisé de modifier la gouvernance professionnelle pour prendre en charge ses activités.

Les présidents des conseils spécialisés sont toujours issus du collège des producteurs ou de celui des coopératives, qui représentent à eux deux presque la moitié des membres, et plus de la moitié hors les représentants de l'État et de ses établissements publics (au nombre de trois à quatre selon les conseils). En plus des autres membres ayant le droit de vote (représentants du commerce et de l'industrie, des salariés, des consommateurs), siègent également des observateurs et experts, qui ne prennent pas part aux votes, mais peuvent intervenir en fonction de l'ordre du jour.

Tableau récapitulatif des conseils spécialisés de FAM

Conseil spécialisé	Nombre de membres			Ancien office
	Total	Dont représentants		
		Producteurs & coopératives	Commerce & industrie	
Céréales	40	17	9	ONIC puis ONIGC
Viandes blanches	25	12	6	OFIVAL puis ONIEP
Fruits et légumes	22	10	7	ONIFLHOR puis
Horticulture	22	10	7	VINIFLHOR
Lait	24	11	5	ONILAIT puis ONIEP
Oléagineux	23	11	7	ONIOLE puis ONIGC
Plantes aromatiques	31	14	9	ONIPPAM
Ruminants et équidés	25	11	6	OFIVAL puis ONIEP
Sucre	19	7	6	FIRS puis ONIGC
Viticulture.	40	30	2	ONIVINS puis VINIFLHOR
Produits de la mer et aquaculture	41	19	13	OFIMER
Total	312	152	77	

Source : FAM / Cour des comptes

B. LE PARTAGE DES COMPETENCES ENTRE L'ASP ET FAM

Si d'une manière générale, le partage des compétences entre l'ASP et FAM est considéré comme pertinent, la Cour a constaté en 2011, à l'occasion de son contrôle susmentionné sur les aides d'urgence en agriculture, que des ajustements à la marge pourraient être réalisés. En principe, les aides d'urgence relèvent de FAM en vertu des dispositions de l'article L. 621-3 du code rural qui donne à FAM le rôle d'« *alerter les pouvoirs publics en cas de crise, faire toute proposition appropriée et concourir à la mise en œuvre des solutions retenues par l'autorité administrative pour y faire face* ». Cette règle souffre néanmoins plusieurs exceptions, puisque l'ASP gère le dispositif d'accompagnement spécifique des agriculteurs (DACS-agri) mis en place dans le cadre du plan de soutien exceptionnel à l'agriculture (PSEA). L'ASP a conservé également les prêts de consolidation proposés en cas de crise, jugés « *plus structurants* » que les prêts de trésorerie gérés par FAM au titre des aides de crise. La gestion du fonds d'allègement des charges (FAC) dans son ensemble a cependant été transférée à FAM, qui y a apporté plusieurs améliorations en matière d'instruction des dossiers. De son côté, l'ASP a apporté aussi des simplifications aux prêts de consolidation qu'elle gère. Au-delà de ces simplifications bienvenues, deux circuits distincts demeurent : l'un via l'ASP pour les prêts de consolidation et le DACS-agri, l'autre via FAM pour les FAC et prêts de trésorerie.

La centralisation, chez un seul opérateur, de la gestion des aides d'urgence apparaît souhaitable. S'agissant du choix de l'opérateur, si l'ASP bénéficie d'une expérience historique en matière de prêts bonifiés à l'agriculture, l'exemple des prêts de trésorerie gérés par FAM lors du PSEA semble indiquer que FAM a la capacité de prendre en charge l'ensemble des prêts de crise, même s'ils ne sont pas tous gérés selon les mêmes modalités. Un tel transfert nécessiterait toutefois un ajustement du plafond d'emplois et également des développements informatiques.

Une réduction des conseils spécialisés de FAM (onze actuellement comparé aux neuf offices préexistants) apparaît nécessaire. La question de l'intégration éventuelle de l'Agence Bio mériterait par ailleurs d'être posée à plus long terme. Enfin, si globalement le partage des compétences entre les différents opérateurs est cohérent, un ajustement à la marge serait souhaitable avec la centralisation, chez un seul opérateur, de la gestion des aides d'urgence.

CONCLUSION

S'il n'est pas encore possible de dresser un bilan complet de la réforme compte tenu notamment de la non-expiration à ce jour du droit d'option offert à certains personnels (intégration dans la fonction publique ou maintien de leur statut de contractuels), il est indéniable qu'en dépit de l'ampleur des changements, elle a été conduite sans conflits sociaux et sans que, d'une manière générale, les bénéficiaires des aides ne subissent des retards dans le versement. Même s'ils ont été fixés tardivement, des objectifs de performance existent pour les trois opérateurs nationaux et la rationalisation des multiples implantations immobilières est bien avancée. Elles devraient permettre à terme de réduire les coûts de fonctionnement.

En revanche, la réalisation de l'ensemble des économies fixées dans les COP conclus pour la période 2011-2013 est plus aléatoire. Si la complexité de la gestion des personnels sera réduite grâce à la possibilité d'intégration offerte aux agents contractuels à durée indéterminée, celle-ci aura un coût. La réduction prévue des emplois va, par ailleurs, être contrainte par le volume des départs en retraite. Les lourds chantiers informatiques en perspective seront aussi à l'origine de coûts importants, alors que les produits des ventes immobilières ne devraient pas être à la hauteur des prévisions. Enfin, les économies attendues de la réduction des refus d'apurement communautaire et des pénalités financières correspondantes sont rendues très aléatoires par les risques qui subsistent en matière de gestion des aides communautaires.

Au-delà de la restructuration des opérateurs de l'État, se pose la question des organisations interprofessionnelles reconnues, qui restent un système particulier à la France. Une autre question est liée au nombre d'organismes payeurs des aides communautaires et surtout au choix fait d'avoir un organisme payeur spécifique pour la Corse (l'ODARC) et l'outre-mer (l'ODEADOM). Les autres ajustements à considérer concernent la réduction du nombre des conseils spécialisés de FAM et un aménagement à la marge du partage des compétences entre l'ASP et FAM.

Dans le contexte évolutif de l'après 2013, l'architecture mise en place en 2009 ne peut, en tout état de cause, être modifiée radicalement avant que les dispositions de la nouvelle PAC ne soient connues, du fait notamment de l'importance des aides communautaires en France. Bien qu'il soit difficile d'extrapoler la nouvelle PAC, il semble que la dimension relative aux interventions sur les marchés non seulement ne disparaîtrait pas, mais pourrait même prendre de l'ampleur, compte tenu à la fois des tensions sur les marchés mondiaux et des problèmes liés aux questions sanitaires des produits. La raison d'être de FAM comme payeur d'aides persistera donc et, quels que soient les nouveaux dispositifs en lien avec les marchés, l'établissement devra s'y adapter rapidement. Par ailleurs, la nouvelle PAC pourrait être marquée à la fois par un "verdissement" important des nouvelles aides communautaires et une réduction du budget consacré au 2^{ème} pilier (développement rural). De telles évolutions ne remettraient pas en cause la logique qui a conduit à créer l'ASP. Le regroupement du paiement de toutes les aides agricoles au sein de l'ASP, en dehors des aides d'urgence et des interventions sur les marchés (au sens large du terme), semble rester la solution la plus efficiente. Toutefois cet opérateur, qui reste piloté par le ministère de l'agriculture en dépit de son caractère interministériel, devra aussi garder une grande souplesse de gestion pour faire face à ses autres missions et aux sollicitations futures.

RELEVÉ DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Les constats effectués conduisent à formuler les recommandations suivantes, qui seraient à mettre en œuvre soit par les organismes concernés, soit par les ministères de tutelle.

- 1) Confier à la mission "agriculture, forêt et pêche" du CGEFi, qui exerce déjà le contrôle économique et financier de FAM et l'ODEADOM, celui de l'ASP en lieu et place du CBCM du ministère de l'agriculture.
- 2) Conclure les contrats d'objectifs et de performance avant le début de la période triennale et en hiérarchiser les priorités.
- 3) Fixer aux trois opérateurs nationaux (ASP, FAM et ODEADOM) des objectifs en termes de qualité comptable et de fiabilité des comptes, voire de certification.
- 4) Exprimer les plafonds d'emplois non plus en ETP mais en ETPT pour prendre en compte la variation de l'activité et des effectifs en cours d'année.
- 5) Accroître la densité d'occupation de l'immeuble Arborial de Montreuil de manière à en réduire les coûts d'exploitation.
- 6) En ce qui concerne l'action sociale, veiller à limiter les différences entre les prestations offertes par les deux comités et régulariser l'activité relative aux prêts au regard des dispositions de l'article L. 511-6 du code monétaire et financier.
- 7) Veiller à une meilleure articulation des actions entre les interprofessions et FAM.
- 8) Clarifier le rôle des interprofessions, après que le contentieux européen concernant les CVO sera réglé et que le rôle qui leur a été dévolu, en matière de contrats commerciaux, par la loi de modernisation agricole de juillet 2010 aura pu être expertisé.
- 9) Pour la gestion des aides communautaires, faire évoluer les procédures et les comportements vers plus de simplicité et d'efficacité et un plus grand souci de la régularité afin de réduire les refus d'apurement et les pénalités financières correspondantes.
- 10) Réduire le nombre des conseils spécialisés de FAM et se poser, à plus long terme, la question de l'intégration éventuelle de l'Agence Bio.
- 11) Procéder à un ajustement à la marge du partage des compétences entre l'ASP et FAM avec la centralisation, chez un seul opérateur, de la gestion des aides d'urgence.

ANNEXE I : DEMANDE D'ENQUÊTE

R É P U B L I Q U E F R A N Ç A I S E

KCC A1009728 CDC
24/11/2010

IVP/epf-10-657

Paris, le 23 novembre 2010



COMMISSION
DES
FINANCES

LE PRÉSIDENT

Monsieur le Premier président, *Cher Didier,*

J'ai l'honneur de vous demander, au nom de la commission des finances du Sénat, la réalisation par la Cour des comptes, en application de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, de cinq enquêtes portant respectivement sur :

- la réforme des tutelles des majeurs ;
- la fusion de la direction générale des impôts (DGI) et la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) ;
- l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM) ;
- le bilan de la réforme des offices agricoles et de la création de l'agence de services et de paiement (ASP) ;
- la gestion du patrimoine immobilier hospitalier.

Comme nous en étions convenus, le champ et la portée de ces enquêtes ont été précisés, en tant que de besoin, au travers de fructueux échanges techniques entre, d'une part, le secrétariat de la commission des finances et, d'autre part, le secrétariat général de la Cour des comptes.

En vous en remerciant par avance, je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Bien à toi
Jean Arthuis
Jean Arthuis

Monsieur Didier MIGAUD
Premier président de la Cour des comptes
13, rue de Cambon
75100 PARIS CEDEX 01

ANNEXE II : PERSONNES RENCONTRÉES

Parlement

Sénat

M. Joël Bourdin, sénateur

M. Medhi Benhabri, administrateur à la commission des finances

Organismes

Agence de services et de paiement (ASP)

M. Edward Jossa, président-directeur général

M. Bernard Bezeaud, directeur général délégué

M. Joël Tixier, directeur, direction financière, juridique et logistique

M. Yannick Monteilhet, directeur, direction de l'organisation et de la performance

FranceAgrimer (FAM)

M. Fabien Bova, directeur général

Mme Sylvie Hubin-Dedenys, directrice de cabinet

M. Jean-Jacques François, trésorier-payeur général (TPG), agent comptable

M. Hervé Deperrois, secrétaire général

M. Christian Vannier, directeur chargé de l'animation des filières

M. Pierre-Yves Bellot, directeur chargé de la gestion des aides

M. Jean-Claude Graciette, directeur chargé de la régularité et sécurité des systèmes et opérations

Mme Frédérique Sicot, adjointe à la directrice chargée de la coordination des déclarations communautaires et des contrôles externes

Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer (ODEADOM)

Mme Isabelle Chmitelin, directrice

Mme Anne-Marie Serizier, directrice adjointe

Tutelle

Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire (MAAPRAT)

M. Gilles Burban, secrétaire général adjoint

M. Jacques Clément, directeur, service de la modernisation, secrétariat général (SG)

M. Bruno Vitel, attaché principal d'administration, bureau du budget et des opérateurs, sous direction des affaires budgétaires et comptables, service des affaires financières, sociales et de la logistique du SG

M. Eric Allain, directeur général, direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires (DGPAAT)

Mme Françoise Prébay, sous-directrice adjointe de la gouvernance, DGPAAT

M. Michel Barnoud, chef du bureau des programmes budgétaires et des établissements publics, sous-direction de la gouvernance, DGPAAT

M. Jean-Louis Koenig, contrôleur général économique et financier, affecté auprès du contrôleur budgétaire et comptable ministériel du ministère de l'agriculture désigné

pour être le contrôleur général économique et financier de l'ASP (entretien téléphonique)

Ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État

M. Didier Bureau, contrôleur général économique et financier de FAM

Institutions communautaires

Cour des comptes européenne

M. Michel Cretin, doyen de la chambre I « conservation et gestion des ressources naturelles » compétente notamment pour l'audit des fonds communautaires agricoles

M. Michael Zenner, chef de l'unité NR1 chargée des aides du 1^{er} pilier

Mmes Daniela Jinaru, Aurelia Petliza et Radostina Simeonova, auditrices

MM. Frédéric Bruls, Sven Koelling, Ingo Lang, Alexander Lockhart, Michal Machowsky et Lutz Venske, auditeurs

Commission européenne

Mme Patricia Bugnot, directrice, direction J (audit des dépenses agricoles), direction générale de l'agriculture et du développement rural (DG AGRI)

M. Stergios Tatayas, chef de l'unité J2 chargée de l'audit des dépenses liées aux mesures de marché, direction J, DG AGRI

M. Bruno Chauvin, chef de l'unité J4 chargée de l'audit des dépenses liées au développement rural, direction J, DG AGRI

M. Nicolas Clisson, auditeur à l'unité J5 chargée de l'audit financier, direction J, DG AGRI

ANNEXE III : LISTE DES RAPPORTS DES AUTRES CORPS DE CONTRÔLE

Tableau récapitulatif des rapports d'autres corps de contrôle utilisés

Référence	Date	Intitulé
IGAgr n° 2002-RA-TEM-062	Déc. 2002	Études sur le regroupement des sièges des offices agricoles
IGF n° 2003-M-012-01 IGAgr n° 2003 RA.TEM 015	Juin 2003	Rapport d'audit sur le fonctionnement des offices agricoles
COPERCI CGAAER n° 797	31 mars 2004	Réforme et relocalisation des offices agricoles
IGA n° 1186	1 ^{er} août 2005	Mutualisation des fonctions support dans le cadre de la réforme des offices et du regroupement immobilier des services centraux des établissements à Montreuil en 2007
COPERCI n° C-2006T138 IGAgr n° 2005 MT 063 CGAAER n° 1070	Avril 2006	L'organisation des échelons territoriaux des offices agricoles et du Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA)
IGA n° 06-016-01 CGAAER n° 1266 CGEFi n° 06-10-49	Oct. 2006	Mission d'audit de modernisation - L'organisation régionale des offices agricoles
CGAAER n° 1186	Janvier 2007	Note de synthèse - Regroupement des offices sur le site de Montreuil
CGAAER n° 1533	Juillet 2007	Propositions de suites à donner à l'audit de modernisation d'octobre 2006 - Organisation de l'Agence unique de paiements (AUP) et de l'ONIGC
IGF n° 2007-M-074	Sept. 2007 & Mai 2008	Audit RGPP - Agriculture et pêche
CGAAER n° 1688-06	Juin 2008	Place de l'ODEADOM dans le nouveau dispositif issu du regroupement des offices agricoles
CGAAER n° 1653-2 CGEFi n° 08-11-29	8 déc. 2008	Audit 2008 des organismes payeurs du FEAGA - ASP
CGAAER n° 1653-3 CGEFi n° 08-11-29	8 déc. 2008	Audit 2008 des organismes payeurs du FEAGA – ASP en tant qu'organisme de coordination
CGAAER n° 1653-4 CGEFi n° 08-11-27	Déc. 2008	Audit 2008 des organismes payeurs du FEAGA - FranceAgriMer
CGAAER n° 1653-1 CGEFi n° 09-33	Sept. 2009	Audit 2009 des organismes payeurs du FEAGA - Rapport de pré-accréditation de l'ODEADOM
CGAAER n° 2062 CGEFi n° 10-02-04	Février 2010	Audit des organismes payeurs - ASP
CGAAER n° 2047	Mars 2010	Audit des organismes payeurs du FEAGA - FranceAgriMer
Autorité chargée du contrôle économique et financier	19 mai 2010	Rapport d'activité 2008-2009 pour le CNASEA et l'AUP
CGEFi	Juin 2010	Rapport annuel ODEADOM (2009)
IGF n° 2010-M-030-02	8 juillet 2010	RGPP – Audit de l'ASP
CGEFi	Juillet 2010	Rapport annuel FranceAgriMer (2009)
CGAAER n° 10097-3 CGEFi n° 100929	Sept. 2010	Audit d'un organisme payeur du FEADER - ODARC

ANNEXE IV : ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

ACOFA	Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole
AGRIDIF	Dispositif relatif aux agriculteurs en difficulté
ASP	Agence de services et de paiement
AUDAS	Association unique pour le développement de l'action sociale (ASP)
AUP	Agence unique de paiement
BAPSA	Budget annexe des prestations sociales agricoles
CAS	Comité d'action sociale
CASCADES	Comité d'action sociale central des agents des établissements sous statut commun
CAVB	Comité d'action des vignerons de Bordeaux
CBCM	Contrôleur budgétaire et comptable ministériel
CCCOP ou C3OP	Commission de certification des comptes des organismes payeurs
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI	Contrat à durée indéterminée
CETIOM	Centre technique des oléagineux
CGAAER	Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux
CGEFi	Contrôle général économique et financier
CICC	Commission interministérielle de coordination des contrôles
CIOM	Conseil interministériel de l'outre-mer
CITEP	Comité pour l'implantation territoriale des emplois publics
CIVB	Comité interprofessionnel du vin de Bordeaux
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne (anciennement Cour de justice des communautés européennes – CJCE)
CMPP	Conseil de modernisation des politiques publiques
CNASEA	Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles
COP	Contrat d'objectifs et de performance
COPERCI	Comité permanent de coordination des inspections (relevant du ministère de l'agriculture)
CPER	Contrat de plan État-région
CSI	Conseil des systèmes d'information (ministère de l'agriculture)
CTC	Collectivité territoriale de Corse
CVO	Cotisation volontaire obligatoire
DAAF	Direction de l'alimentation, de l'agriculture, et de la forêt
DACS-agri	Dispositif d'accompagnement spécifique des agriculteurs
DAS	Déclaration d'assurance (Cour des comptes européenne)
DDAF	Direction départementale de l'agriculture, et de la forêt
DDT	Direction départementale du territoire
DGCCRF	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DGDDI	Direction générale des douanes et des droits indirects
DGPAAT	Direction générale (ou directeur général) des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires
DJA	Dotation (d'installation) aux jeunes agriculteurs

DOM	Département d'outre-mer
DPU	Droit à paiement unique
DR	Délégation régionale (ASP)
DR	Direction régionale (FAM)
DR(A)AF	Direction régionale (de l'alimentation,) de l'agriculture, et de la forêt
EPA	Etablissement public à caractère administratif
EPIC	Etablissement public à caractère industriel et commercial
EPRD	Etat prévisionnel des recettes et dépenses
ETP	Equivalent temps plein
ETPT	Equivalent temps plein travaillé
FAC	Fonds d'allègement des charges
FAM	FranceAgriMer (ou Etablissement national des produits de l'agriculture et de la mer)
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FEAGA	Fonds européen agricole de garantie (anciennement FEOGA)
FEOGA	Fonds européen d'orientation et de garantie agricole
FFIPSA	Fonds de financement des prestations sociales agricoles
FIRS	Fonds d'intervention et de régularisation du marché du sucre
ICHN	Indemnité compensatrice de handicap naturel
IFCE	Institut français pour le cheval et l'équitation
IGA	Inspection générale de l'administration
IGAgr	Inspection générale de l'agriculture
IGF	Inspection générale des finances
IGP	Indication géographique protégée
INAO	Institut national de l'origine et de la qualité (ex. Institut national des appellations d'origine jusqu'en 2007)
LDA	Ligne directrice agricole
LFI	Loi de finances initiale
LOLF	Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances
MAAPRAT	Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire
MAE	Mesure agro-environnementale
MAET	Mesure agro-environnementale territorialisée
MAECOPSA	Mission d'audit, d'évaluation et de contrôle des organismes de protection sociale
MER	Mise en réserve
MOA	Maitrise d'ouvrage
MOA	Maitrise d'œuvre
MSA	Mutualité sociale agricole
OCM	Organisation commune de marché
ODARC	Office de développement agricole et rural de la Corse
ODEADOM	Office de développement de l'économie agricole de l'outre-mer (anciennement « dans les départements d'outre-mer »)
OEHC	Office d'équipement hydraulique de Corse
OFIMER	Office national interprofessionnel des produits de la mer et de l'aquaculture

ONF	Office national des forêts
ONIEP	Office national interprofessionnel de l'élevage et des productions (ou Office de l'élevage)
ONIFLHOR	Office national interprofessionnel des fruits, des légumes et de l'horticulture
ONILAIT	Office national interprofessionnel du lait et des produits laitiers
OFIVAL	Office national interprofessionnel des viandes, de l'élevage et de l'aviculture
ONIC	Office national interprofessionnel des céréales
ONIGC	Office national interprofessionnel des grandes cultures
ONIOL	Office national interprofessionnel des oléagineux, protéagineux et cultures textiles
ONIPPAM	Office national interprofessionnel des plantes à parfum, aromatiques et médicinales
ONIVINS	Office national interprofessionnel des vins
PAB	Prime à l'abattage
PAC	Politique agricole commune
PAP	Projet annuel de performance
PDG	Président-directeur général
PDRC	Plan de développement rural de la Corse
PDRH/N	Plan de développement rural hexagonal/national
PHAE	Prime herbagère agroenvironnementale
POSEI	Programme d'options spécifiques à l'éloignement et l'insularité
PSEA	Plan de soutien exceptionnel à l'agriculture
RAP	Rapport annuel de performance
R&D	Recherche et développement
RGCP	Règlement général sur la comptabilité publique
RGPP	Révision générale des politiques publiques
RPA	Rapport public annuel
RPG	Registre parcellaire graphique
RSA	Régime spécifique d'approvisionnement
RUP	Région ultrapériphérique
SCSP	Subvention pour charges de service public
SDSI	Schéma directeur des systèmes d'information
SG	Secrétaire général
SI	Systèmes d'information
SIGC	Système intégré de gestion et de contrôle
SNM	Service des nouvelles de marché
SOMIVAC	Société de mise en valeur de la Corse
SPSI	Schéma pluriannuel de stratégie immobilière
SSP	Service de la statistique et de la prospective
SUB	Surface utile brute
SUN	Surface utile nette
UE	Union européenne
VAE	Validation des acquis de l'expérience
VINIFLHOR	Office national interprofessionnel des fruits, des légumes, des vins et de l'horticulture

ANNEXE V : LES OFFICES AGRICOLES DEPUIS 1936

Après la création en 1936 de l'Office national interprofessionnel du blé (ONIB) et celle de l'Office national interprofessionnel des céréales (ONIC) qui lui succède en 1940, la nécessité de l'intervention de l'État s'est imposée progressivement dans d'autres secteurs. Les offices agricoles créés vont ensuite connaître alternativement des mouvements de spécialisation ou de regroupement, y compris avec l'intégration de sociétés privées d'intervention comme la Société des alcools viticoles (SAV) créée en 1953, et la Société interprofessionnelle du lait et des produits dérivés (INTERLAIT) créée en 1954.

La création du Fonds d'orientation et de régulation des marchés agricoles (FORMA) par le décret n° 61-827 du 29 juillet 1961 s'inscrivait dans un mouvement de regroupement. Outre sa mission nationale d'orientation et de régulation, il a aussi été chargé avec l'ONIC de la mise en œuvre des dispositifs de la politique agricole commune (PAC) lancée en 1962 au niveau communautaire, avec notamment le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA). A contrario, la loi n° 82-847 du 6 octobre 1982 relative à la création d'offices d'intervention dans le secteur agricole et le secteur des produits de la mer et à l'organisation des marchés a confirmé le mouvement de spécialisation engagé quelques années plus tôt avec la création :

- en 1968, du Fonds d'intervention et de régulation du marché du sucre (FIRS) ;
- en 1970, de la Société interprofessionnelle des oléagineux (SIDO) et de la Société interprofessionnelles du bétail et des viandes (SIBEV) ;
- en 1972, de l'Office national interprofessionnel du bétail et des viandes (ONIBEV) ;
- en 1975, du Fonds d'intervention et d'organisation des marchés des produits de la pêche maritime et de la conchyliculture (FIOM) ;
- en 1976, de l'Office national interprofessionnel des vins de table (ONIVIT) ;
- en 1982, de l'Office de développement agricole et rural de la Corse (ODARC).

Ont ainsi été créés par les décrets n° 83-243 à 83-248 du 18 mars 1983, les cinq nouveaux offices suivants, qui se sont substitué notamment au FORMA, dissous par le décret n° 86-136 du 29 janvier 1986, et se sont ajoutés à l'ONIC, au FIRS et à la SIDO :

- Office national interprofessionnel des vins (ONIVINS), qui a succédé à l'ONIVIT et intégré par la suite la SAV ;
- Office national interprofessionnel des plantes à parfum, aromatiques et médicinales (ONIPPAM) ;
- Office national interprofessionnel des fruits, des légumes et de l'horticulture (ONIFLHOR) ;

- Office national interprofessionnel du lait et des produits laitiers (ONILAIT), qui a intégré par la suite INTERLAIT ;
- Office national interprofessionnel des viandes, de l'élevage et de l'aviculture (OFIVAL), qui a succédé à l'ONIBEV et intégré par la suite la SIBEV.

La loi du 6 octobre 1982 a également élargi les missions des offices et créé un statut commun pour leurs agents dont la gestion a été confiée à l'Agence centrale des organismes d'intervention dans le secteur agricole (ACOFA), créée par décret n° 83-623 du 7 juillet 1983. L'ACOFA a aussi été chargée d'assurer les relations financières avec le FEOGA (centralisation des besoins de financement des offices, des déclarations de dépenses, synthèse des comptes annuels), de réaliser des contrôles sur les bénéficiaires des aides communautaires et de gérer le statut commun des offices. Enfin, l'Office de développement de l'économie agricole dans les départements d'outre-mer (ODEADOM) a été créé par le décret n° 84-356 du 11 mai 1984.

Les années 1990 ont été marquées en 1995 par la réforme de l'apurement et l'instauration du régime des organismes payeurs²¹ (l'ONIC étant le premier office à être agréé), puis la création par décrets n° 98-1256 et n° 98-1261 du 29 décembre 1998 de l'Office national interprofessionnel des oléagineux, protéagineux et cultures textiles (ONICOL) qui succède à la SIDO et de l'Office d'intervention dans le secteur des pêches et de l'aquaculture (OFIMER), qui succède au FIOM.

Les années 2000 ont été celles des regroupements, tout d'abord dans le cadre de la loi d'orientation agricole de 2006. Ont été ainsi créés, à compter du 1^{er} janvier 2006, l'Office national interprofessionnel des fruits, des légumes, des vins et de l'horticulture (VINIFLHOR), par fusion de l'ONIFLHOR et de l'ONIVINS, et l'Office national interprofessionnel de l'élevage et des productions (ONIEP ou Office de l'élevage), par fusion de l'OFIVAL et de l'ONILAIT, et à compter du 1^{er} juin 2006, l'Office national interprofessionnel des grandes cultures (ONIGC), par fusion de l'ONIC, de l'ONICOL et du FIRS. Par ailleurs, une Agence unique de paiement (AUP), reprenant les missions de gestion des aides communautaires assurées jusqu'à présent par les offices agricoles, a été créée le 1^{er} juin 2006. Enfin, la loi d'orientation agricole de 2006 a posé le principe de la gestion et du paiement des aides communautaires du 1^{er} et du 2^{ème} pilier de la PAC au sein d'un seul organisme, au plus tard le 1^{er} janvier 2013, et donc du rapprochement entre la nouvelle AUP et le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA), créé en 1966.

C'est dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), que la réforme de 2006 a été poursuivie s'agissant du regroupement des offices agricoles, et accélérée pour la fusion de l'AUP et du CNASEA. Ont été créés au 1^{er} avril 2009, l'Etablissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer ou FAM) résultant de la fusion de l'ONIEP, l'ONIGC et de VINIFLHOR, et l'Agence de services et de paiement (ASP), par fusion de l'AUP et du CNASEA. Ainsi, le nombre d'organismes a été réduit à quatre avec l'ODEADOM et l'ODARC.

²¹ Les orientations que doivent respecter les Etats membres pour agréer les organismes payeurs ont été fixées par le règlement (CE) n° 1663/95 de la Commission européenne et transposées en règles de droit national par une circulaire interministérielle du 13 octobre 1995.

Schéma récapitulatif de la création

des offices d'intervention agricole et des autres organismes de paiement ou de coordination depuis 1936

1936													ONIB																
1940													ONIC																
Années 1950	SAV (1953)						ONIC						INTERLAIT (1954)																
Années 1960	SAV		FORMA (1961)			FIRS (1968)		ONIC					INTERLAIT			CNASEA (1966)													
Années 1970	SAV ONIVIT (1976)		FORMA			FIRS (1968)		ONIC		SIDO (1970)		INTERLAIT		SIBEV (1970) ONIBEV (1972)		FIOM (1972)		CNASEA											
Années 1980	ONIVINS (1983)		ONIFLHOR (1983)		ONIPPAM (1983)		FIRS		ONIC		SIDO		ONILAIT (1983)		OFIVAL (1983)		FIOM		ODARC (1982)		ODEADOM (1984)		ACOFA (1982)		CNASEA				
Années 1990	ONIVINS		ONIFLHOR		ONIPPAM		FIRS		ONIC		ONIOL (1998)		ONILAIT		OFIVAL		OFIMER (1998)		ODARC		ODEADOM		ACOFA		CNASEA				
2006	VINIFLHOR (1 ^{er} janvier)			ONIPPAM			ONIGC (1 ^{er} juin)						ONIEP (1 ^{er} janvier)			OFIMER		ODARC		ODEADOM		AUP (1 ^{er} juin)		CNASEA					
2009	FAM (1 ^{er} avril)																ODARC		ODEADOM		ASP (1 ^{er} avril)								

ANNEXE VI : AIDES POUR LESQUELLES LES ORGANISMES PAYEURS ONT ÉTÉ AGRÉÉS

Tableau récapitulatif des aides pour lesquelles les organismes payeurs ont été agréés en 2006-2007

A U P	Régime de paiement unique
	Jusqu'au 31 décembre 2006, mesures du plan de développement rural national (PDRN) relatives au maintien de l'ouverture des espaces à gestion extensive et à la gestion extensive des prairies et action agro-environnementale (mesure f) du PDRN
	Jusqu'au 15 octobre 2007, autres régimes d'aide à l'exception de l'aide aux pommes de terre féculières, de la prime aux produits laitiers et paiements supplémentaires, de l'aide au tabac, de l'aide à la surface pour le houblon, des primes aux ovins et caprins et des paiements pour la viande bovine
	Depuis le 16 octobre 2007, régimes d'aides prévus par le titre IV du règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil du 29 septembre 2003, primes animales aux éleveurs de ruminants prévues dans les DOM, et primes aux féculeries
	Aides communautaires relatives aux fourrages séchés et aux plantes textiles
	Mesures spéciales en vue de favoriser l'élevage des vers à soie
O D E A D O M	Dépenses des programmes de promotion des produits européens
	Jusqu'au 15 octobre 2007, paiement relatifs aux produits couverts par l'OCM dans le secteur de la banane, aux interventions spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des DOM (à l'exception des primes aux éleveurs de ruminants, des aides aux industries sucrières et des aides à la surface pour la production de riz), et aux interventions relatives à des actions d'information et de promotion en faveur des productions agricoles des régions ultrapériphériques
O N I G C	Depuis le 16 octobre 2007, paiement relatifs aux interventions spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des DOM (à l'exception des primes aux éleveurs de ruminants, des aides aux industries sucrières et des aides à la surface pour la production de riz), et aux interventions relatives à des actions d'information et de promotion en faveur des productions agricoles des régions ultrapériphériques
	Paiement relatifs aux produits couverts par les organisations communes de marché (OCM) dans les secteurs des céréales, des semences, du riz, du sucre, de l'isoglucose, des matières grasses
O N I E P	Restitutions pour l'ensemble des produits transformés ne relevant pas de l'annexe 1 du traité de l'Union européenne
	Aides aux industries sucrières
	Jusqu'au 31 décembre 2006, paiements des aides au titre du plan de modernisation des exploitations d'élevage bovin, ovin et caprin, tel que prévu dans le PDRN
	Jusqu'au 15 octobre 2007, interventions concernant les produits couverts par les OCM dans les secteurs du lait et des produits laitiers, de la viande bovine, des viandes ovine et caprine, de la viande de porc, des œufs et de la viande de volaille, à l'exception du paiement des restitutions pour les produits transformés à partir de ceux-ci et des paiements pour lesquels l'ODEADOM est agréé ; régimes de soutien direct octroyés aux exploitants agricoles dans le domaine de l'élevage
	Depuis le 16 octobre 2007, paiements relatifs aux interventions concernant les produits couverts par les OCM dans les secteurs du lait et des produits laitiers, de la viande bovine, des viandes ovine et caprine, de la viande de porc, des œufs et de la viande de volaille, à l'exception du paiement des restitutions pour les produits transformés à partir de ceux-ci et des paiements pour lesquels l'AUP et l'ODEADOM sont agréés ; opérations de recouvrement, au titre du FEOGA, section garantie, relatives aux aides à l'abattage des troupeaux dans le cadre de l'éradication de l'encéphalite spongiforme bovine

V I N I F L O R	Jusqu'au 15 octobre 2007, interventions concernant les produits couverts par les OCM dans les secteurs des produits vitivinicoles, des fruits et légumes, des produits transformés à base de fruits et légumes, des plantes vivantes et des produits de la floriculture, du houblon et du tabac ; paiements à la production de fécule de pommes de terre ; paiements directs dans les secteurs du houblon et du tabac ; certaines aides portant mesures spécifiques concernant certains produits agricoles en faveur des départements français d'outre-mer (POSEIDOM) et dépenses des programmes de promotion des produits européens
	Depuis le 16 octobre 2007, interventions concernant les produits couverts par les OCM dans les secteurs des produits vitivinicoles, des fruits et légumes, des produits transformés à base de fruits et légumes, des plantes vivantes et des produits de la floriculture, du houblon et du tabac, à l'exception des paiements pour lesquels l'AUP et l'ODEADOM sont agréés
	Actions visant à l'amélioration de la production et de la commercialisation des produits de l'apiculture
C N A S E A	Paiement effectués au titre du FEADER, à l'exception des paiements relevant de l'ODARC
	Procédure de recouvrement des paiements irréguliers effectués au titre du FEOGA, section garantie, et du budget national et des paiements à effectuer au titre des programmations antérieures pour les aides reprises par l'AUP (prime herbagère agroenvironnementale - PHAE, mesure rotationnelle et tourmesol) et de l'Office de l'élevage (paiement des aides au titre du plan de modernisation des bâtiments d'élevage), pour l'ensemble des droits et obligations liés aux paiements, oppositions et recouvrements.
ODARC	Paiements effectués au titre du FEADER pour la Corse

Source : Arrêtés interministériels d'agrément

Tableau récapitulatif des aides pour lesquelles les organismes payeurs ont été agréés en 2009-2010

ASP	Régime de paiement unique
	Aides communautaires relatives aux fourrages séchés et aux plantes textiles
	Primes animales aux éleveurs de ruminants prévues dans les DOM
	Primes aux féculeries
	Mesures spéciales en vue de favoriser l'élevage des vers à soie
	Régimes de soutien aux agriculteurs
	Dépenses des programmes au titre du FEADER, à l'exception des paiements relevant de l'ODARC
	Depuis la campagne 2010 : Mesure « céréales et oléoprotéagineux en Guyane » du programme POSEI France
FAM	A l'exception de ceux pour lesquels l'ASP et l'ODEADOM sont agréés, paiements et recettes relevant du FEAGA, en particulier celles liées à la régulation des marchés
ODARC	Paiements effectués au titre du FEADER pour la Corse
ODEADOM	Interventions spécifiques dans le domaine de l'agriculture en faveur des DOM, à l'exception des primes aux éleveurs de ruminants et de l'aide à la surface pour la production de riz
	Interventions relatives à des actions d'information et de promotion en faveur des productions agricoles des régions ultrapériphériques

Source : Arrêtés interministériels d'agrément

ANNEXE VII : CONCOURS PUBLICS A L'AGRICULTURE POUR L'ANNÉE 2010

Source : MAAPRAT (avec toutefois des données parfois incomplètes dans la dernière colonne indiquant la répartition)				
	Total	Etat	UE	
1 AGRICULTURE ET TERRITOIRES RURAUX	12 340,4	2 751,8	9 588,6	
11 Marchés et revenus agricoles	10 325,9	1 579,5	8 746,4	
111 Régulation des marchés	448,9	203,4	245,5	
Restitutions à l'exportation	111,7	0,0	111,7	FAM/UE=111,7M€ (volailles et œufs 78M€ / produits laitiers 24,6M€ / sucre 7,8M€ / viandes 1,3M€)
Dépenses d'intervention	77,6	0,0	77,6	FAM/UE=72,6M€ (produits vitivinicoles 44,8M€ / produits laitiers 28,8 M€ / sucre - 1,1M€) ASP/UE=5M€ (céréales y compris riz)
Aides à l'écoulement sur le marché intérieur	47,5	0,0	47,5	ASP/UE=47,2M€ (plantes textiles 15,1M€ / fourrages séchés 26,5M€ / féculé de pomme de terre 5,6M€) FAM=0,3M€ (divers)
Autres soutiens (adaptation des filières, apurement et taxes)	212,1	203,4	8,7	FAM/Etat=53,4M€ (céréales-oléoprotéagineux 3,7M€ / fruits et légumes 9,6M€ / vitivinicole 3,2M€ / plantes 1,3M€ / lait 3,0M€ / bovin 1,5M€ / ovin 3,6M€ / aides animales non ventilées 27,6M€) FAM/Etat=-30,6M€ (pénalités laitières) MAAPRAT/Etat=180,6M€ (apurement 172,4M€ / politique de la qualité 3,1M€ / FRAII 5,1M€) ODEADOM/UE= -0,3M€ (recettes) ASP/UE= -0,7M€ (recettes) FAM/UE= -20,4M€ (recettes) Offices/UE=30,2M€ (incomplet)
112 Aides liées aux produits	1 050,5	209,3	841,2	
Prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes (PMTVA)	644,4	169,4	475,1	ASP/Etat=169,4 (part nationale de la prime à la vache allaitante - PNSVA) ASP/UE=475,1M€ (PMTVA)
Prime à l'abattage (PAB)	69,0	0,0	69,0	ASP/UE=69,0M€ (PAB)
Prime à la brebis et à la chèvre (PBC)	2,4	0,0	2,4	ASP/UE=2,4M€ (PBC)
Aide compensatrice à l'hectare	24,0	0,0	24,0	ASP/UE=24,0 M€ (pommes de terre féculières et riz)

	Autres paiements directs liés aux produits	310,7	39,9	270,7	FAM/Etat=3,5M€ (élevage) ODEADOM/Etat=0,3M€ (élevage) MAAPRAT/Etat=36,1M€ (sucre) ASP/UE=117,1M€ (fruits et légumes 43,8 M€ / protéagineux 20,0 M€ / paiements surfaces 16,6 M€ / tabac 13,7 M€ / POSEI primes animales 12,5M€ / cultures énergétiques 6,7 M€ / divers 3,8 M€) ODEADOM/UE=139,0M€ (banane 129,1M€ / canne à sucre 9,9M€) FAM/UE=14,6 M€ (vitiviniculture 12,1M€ / apiculture 2,5M€)
113	Maîtrise de l'offre	95,6	30,8	64,8	
	Aide à la cessation d'activité laitière (ACAL)	30,6	30,6	0,0	FAM/Etat=30,6 (ACAL)
	Autres aides à la maîtrise de l'offre (arrachage vigne, verger et autre)	47,5	0,2	47,3	FAM/Etat=0,2M€ (plan biocarburant) FAM/UE=47,3M€ (arrachage)
	Restructuration de l'industrie du sucre	17,5	0,0	17,5	FAM/UE=17,5M€ (fonds restructuration sucre)
114	Paiements uniques et article 68	7 237,3	0,0	7 237,3	
	Paiements uniques	6 894,5	0,0	6 894,5	ASP/UE=6 894,5M€ (régime de paiement unique)
	Paiements article 68	342,8	0,0	342,8	ASP/UE=342,8M€ (diversité des assolements 82,8M€ / soutien à l'agriculture bio 46,0M€ / soutien spécifique environnement 36,8M€ / qualité blé dur 7,4M€ / désavantages spécifiques 169,8M€)
115	Organisation et modernisation des filières	213,8	40,5	173,4	
	Dynamique des filières de production (dont restructuration vignoble)	116,7	21,4	95,3	FAM/Etat=20,5M€ (toutes filières) ODEADOM/Etat=0,9M€ (aides d'Etat à montant limité - AML) FAM/UE=95,3M€ (restructuration/reconversion vignobles 95,1M€ / autres 0,2M€)
	Dynamique des filières de commercialisation (actions de modernisation)	97,1	19,0	78,1	FAM/Etat=16,6M€ (CPER 2007-2013 investissement) ODEADOM/Etat=2,2M€ (investissement) FAM/UE=78,1M€ (investissement vitivinicole)
116	Actions de promotion et qualité des produits	120,9	78,1	42,8	MAAPRAT=35,9M€ (subvention INAO 16,6M€ / actions internationales 19,3M€ / qualité 3,2M€) FAM/Etat=39,1M€ (toutes filières) FAM=39,5M€ (toutes filières) ODEADOM/UE=3,3M€ (promotion)
117	Aide alimentaire	101,1	9,0	92,1	FAM/Etat=8,2M€ (plus démunis 7,1M€ / lait aux écoles 1,1M€) FAM/UE=92,1M€ (plus démunis 78,5M€ / lait aux écoles 13,6M€)

118	Gestion des aléas de production et allègement des charges	1 057,8	1 008,4	49,4	FAM/UE=78,1M€ (investissement vitivinicole)
	Fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA), bonification prêts calamités, FAC et AGRIDIF	711,2	711,2	0,0	MAAPRAT=506,7M€ (exonérations de charges sociales) FAM=201,9M€ (FAC PSEA 151,3M€ / FAC lait 32,2M€ / FAC fruits et légumes 9,8M€ / FAC PSEA aux coopératives d'utilisation de matériel agricole - CUMA 5,1M€ / FAC tempête Xynthia 2,3M€ / FAC divers 1,2M€) ASP=2,7M€ (bonification prêts calamités agricoles)
	Autres mesures	216,6	167,2	49,4	FAM/Etat=75,6M€ (prêts de trésorerie PSEA) ASP/Etat=91,6M€ (AGRIDIF et prêts de consolidation PSEA) FAM/UE=49,4M€ (soutien spécifique secteur laitier 49,2 / assurance récolte 0,2M€)
22,1	Taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) et taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN)	130,0	130,0	0,0	Ministère en charge des finances (DGFIP)=130,0M€ (TIPP)
12	Développement rural	1 601,1	781,0	820,1	
121	Installation et maîtrise des pollutions (Bonifications, DJA, Programme de maîtrise des pollutions d'origine agricole - PMPOA, Contrat territorial d'exploitation/Contrat d'agriculture durable - CTE/CAD, Plan de modernisation des bâtiments d'élevage - PMBE)	348,5	198,5	150,0	ASP&ODARC/Etat=198,5M€ (bonification des prêts d'investissements 68,4M€ / DJA 42,4 M€ / autres aides installation 10,5M€ / aménagements fonciers et hydrauliques 8,0M€ / PMPOA 17,0M€ / CAD 0,6M€ / modernisation 50,6M€) ASP&ODARC/UE=150M€ (bonification des prêts d'investissements 38,0M€ / DJA 41,3 M€ / aménagements fonciers et hydrauliques 3,2M€ / CAD 0,7M€ / modernisation 66,7M€)
122	Cessation d'activité en agriculture (Aide à la réinsertion professionnelle - ARP, Indemnité viagère de départ - IVD, préretraite)	53,8	52,2	1,7	ASP&ODARC=52,2M€ (ARP 2,9M€ / préretraite 3M€ / IVD 46,3M€) ASP&ODARC/UE=1,7M€ (préretraite)
123	Compensation de handicaps naturels (ICHN et autres mesures)	564,5	252,0	312,4	ASP&ODARC/Etat=248,4M€ (ICHN=248,4M€ / autres mesures 3,34M€) ASP&ODARC/UE=312,4M€ (ICHN=308,4M€ / autres mesures 4,0M€)
124	Mesures agro-environnementales (PHAE, MAE, CTE/CAD)	447,8	147,2	300,7	ASP&ODARC/Etat=147,2M€ (PHAE 85,3M€ / MAE 35,8M€ / rotationnelle 8,3M€ / CTE CAD 17,3M€) ASP&ODARC/UE=300,7M€ (PHAE 207,3M€ / MAE 58,5M€ / rotationnelle 10,2M€ / CTE CAD 23,8M€)

125	Aménagement et protection de l'espace rural (FEADER Axe 3, Axe 4 - Liaison entre action de développement de l'économie rural - LEADER, etc.)	113,4	73,7	39,8	MAAPRAT=22,1M€ (Organisations professionnelles agricoles - OPA 19M€ / SAFER 2,7M€ / réseau rural national 0,4M€) ASP/Etat=6,0M€ (SAFER 4,4M€ / réseau rural régional 1,6M€) MAAPRAT=45,6M€ (incomplet) Offices/UE=39,8M€ (incomplet)
126	Transformation et commercialisation des produits agricoles	21,5	5,9	15,6	ASP/Etat=5,9M€ (Prime d'orientation agricole - POA) ASP/UE=15,6M€ (POA)
127	Activités hippiques	51,6	51,6	0,0	ASP=0,9M€ (actions régionales) MAAPRAT=8,1M€ (actions nationales) IFCE=42,6M€ (subvention)
13	Sécurité sanitaire végétaux/animaux	413,4	391,3	22,1	
131	Service public de l'équarrissage et élimination des farines animales	110,7	110,7	0,0	FAM=110,7M€ (équarrissage 93,1M€ / farines animales 17,6M€)
132	Lutte contre les maladies des végétaux et des animaux	302,7	280,6	22,1	FAM/Etat=43,0M€ (vaccination fièvre catarrhale ovine - FCO) MAAPRAT=237,6M€ (indemnisation abattage 79,3M€ / production végétale 25,2M€ / incomplet) FAM/UE=22,1M€ (vaccination FCO 20,3M€ / indemnisation abattage 1,8M€)
2	FORET	454,5	363,7	90,8	
211	Développement économique de la filière forêt-bois	103,5	97,1	6,4	ASP&ODARC=6,3M€ (exploitation sylvicole) MAAPRAT=90,8M€ (plan « tempête Klaus » / scieries / subventions à l'Inventaire forestier national (IFN), au FCBA (institut technologique résultant de la fusion du Centre technique du bois et de l'ameublement - CTBA et de l'association forêt cellulose - AFOCEL), au Comité national pour le développement du bois - CNDB, à l'Arboretum national des Barres ou Arbofolia / études) ASP&ODARC/UE=6,4M€ (exploitation sylvicole)
212	Gestion du patrimoine forestier public	181,5	181,5	0,0	MAAPRAT=181,5M€ (ONF)
213	Amélioration de la gestion et de l'organisation de la forêt privée	128,2	45,9	82,3	ASP&ODARC/Etat=20,2M€ (investissement, bonification et plan « tempête Klaus ») MAAPRAT/Etat=25,7M€ (soutien organisme de la forêt privée) ASP&ODARC/UE=82,3M€ (investissement / bonification / plan « tempête Klaus » dont retour du Fonds de solidarité de l'UE - FSUE)
214	Prévention des risques et protection de la forêt	41,3	39,2	2,1	ASP&ODARC/Etat=2,4M€ (protection et surveillance) MAAPRAT/Etat=36,8M€ (missions d'intérêt général - MIG - ONF / Congrès forestier mondial - CFM / lutte phyto) ASP&ODARC/UE=2,1M€ (protection et surveillance)

3	ENSEIGNEMENT/RECHERCHE	2 335,9	2 326,8	9,0	
311	Enseignement technique	1 240,7	1 240,6	0,0	MAAPRAT
312	Apprentissage et formation continue	24,5	15,5	9,0	MAAPRAT
313	Enseignement supérieur	259,1	259,1	0,0	MAAPRAT
314	Recherche et développement	811,7	811,7	0,0	MAAPRAT, Ministère en charge de la recherche
4	SERVICES GÉNÉRAUX	1 373,7	1 369,4	4,4	
411	Personnel	1 108,5	1 105,7	2,7	MAAPRAT
412	Autres frais de fonctionnement	265,3	263,6	1,7	MAAPRAT
	TOTAL	16 504,6	6 811,7	9 692,9	

ANNEXE VIII : LISTE DES ORGANISATIONS INTERPROFESSIONNELLES RECONNUES

Aquaculture et coquillages

Comité interprofessionnel des produits de l'aquaculture (CIPA)

Boissons, spiritueux et vins

Association interprofessionnelle régionale des vins de pays de Languedoc-Roussillon Sud de France (AIRSUD)

Association nationale interprofessionnelle des vins de France (ANIVIN de France – ex ANIVIT)

Bureau interprofessionnel des vins de Bourgogne (BIVB)

Bureau interprofessionnel des vins du Centre (BIVC)

Bureau national interprofessionnel de l'Armagnac (BNIA)

Bureau national interprofessionnel du Cognac (BNIC)

Comité interprofessionnel du Floc de Gascogne (CIFG)

Comité interprofessionnel du vin d'Alsace (CIVA)

Comité interprofessionnel du vin de Bordeaux (CIVB)

Comité interprofessionnel du vin de Champagne (CIVC)

Comité interprofessionnel des vins de Corse (CIVC)

Comité interprofessionnel des vins d'appellation d'origine contrôlée du Jura (CIVJ)

Comité interprofessionnel des vins du Languedoc (CIVL)

Comité interprofessionnel des vins de Provence (CIVP)

Comité interprofessionnel des vins du Roussillon à appellation d'origine contrôlée (CIVR)

Comité interprofessionnel des vins de la région de Bergerac (CIVRB)

Comité national interprofessionnel du Pineau des Charentes (CNPC)

Interprofession des appellations cidricoles (IDAC)

Interprofession des vins AOC du Beaujolais (INTERBEAUJOLAIS)

Interprofession des vins d'origine du Val de Loire (INTERLOIRE)

Interprofession des vins de pays d'Oc (INTER OC)

Interprofession des vins d'origine contrôlée du Rhône et vallée du Rhône (INTER RHONE)

Association des vins de pays du sud-est de la France (Inter Vins Sud-est)

Interprofession des vins du sud-ouest France (IVSO)

Union interprofessionnelle du vin de Cahors (UIVC)

Union interprofessionnelle des vins des Côtes de Duras (UIVD)

Union nationale interprofessionnelle cidricole (UNICID)

Fruits, légumes et productions végétales spécialisées

Association nationale interprofessionnelle et technique du tabac (ANITTA)

Comité interprofessionnel des huiles essentielles françaises (CIHEF)

Comité national interprofessionnelle de la pomme de terre (CNIPPT)

Groupe interprofessionnel pour la valorisation de la pomme de terre (GIVPT)

Association interprofessionnelle des fruits et légumes (INTERFEL)

Association française pour la valorisation des produits et des secteurs professionnels de l'horticulture et du paysage interprofessionnelle des fruits et légumes (VAL'HOR)

Grandes cultures

Association interprofessionnelle de la betterave et du sucre (AIBS)
Comité interprofessionnel de la production agricole du lin (CIPALIN)
Comité interprofessionnel du rhum traditionnel des départements d'outre-mer (CIRT DOM)
Comité paritaire interprofessionnel de la canne à sucre (CPCS)
Interprofession de la chicorée française (ICF)
Association interprofessionnelle des céréales (Intercéréales)
Organisation interprofessionnelle des oléagineux (ONIDOL)
Syndicat interprofessionnel des oléiculteurs de Corse (SIDOC)
Union nationale interprofessionnelle des protéagineux (UNIP)

Produits laitiers

Association nationale interprofessionnelle caprine (ANICAP)
Centre national interprofessionnel de l'économie laitière (CNIEL)

Viandes, productions animales spécialisées

Comité interprofessionnel de la dinde française (CIDEF)
Comité interprofessionnel du foie gras (CIFOOG)
Comité lapin interprofessionnel pour la promotion des produits (CLIPP)
Comité national de promotion de l'œuf (CNPO)
Interprofession nationale porcine (INAPORC)
Association nationale interprofessionnelle du bétail et des viandes (INTERBEV)
Interprofession chasse (INTERCHASSE)

Autre secteurs

Interprofession forêt (FRANCE BOIS FORET)
Groupement national interprofessionnel des semences (GNIS)