

N° 64

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 9 novembre 2006

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur l'établissement public
« les Haras nationaux »,

Par M. Joël BOURDIN,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
LES DIX PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	7
I. LES HARAS NATIONAUX : UN POSITIONNEMENT INTROUVABLE ENTRE MISSIONS HISTORIQUES TRADITIONNELLES ET NOUVELLES MISSIONS ISSUES DU CONTRAT D’OBJECTIFS ET DE MOYENS (2004-2008)	9
A. LES MISSIONS TRADITIONNELLES	9
1. <i>Une mission d’identification</i>	11
2. <i>Une mission historique d’étalonnage public</i>	11
B. LES NOUVELLES MISSIONS ISSUES DU CONTRAT D’OBJECTIFS ET DE MOYENS (2004-2008).....	13
1. <i>« Une nouvelle politique pour le cheval » : le discours ministériel au Haras du Pin (29 juillet 2003)</i>	13
2. <i>Le contrat d’objectifs et de moyens (2004-2008) : la définition de nouvelles missions pour les Haras nationaux</i>	15
C. UN PROBLÈME DE POSITIONNEMENT : QUI DÉCIDE DE LA POLITIQUE DU CHEVAL EN FRANCE ?.....	18
II. UNE INSTITUTION COÛTEUSE, PRÉSENTANT DES RIGIDITÉS DE GESTION INCOMPATIBLES AVEC LES CRITÈRES DE PERFORMANCE DE LA LOLF	19
A. UNE INSTITUTION COÛTEUSE	19
1. <i>Les dépenses d’intervention</i>	19
2. <i>Le fonctionnement courant</i>	21
3. <i>Les éléments financiers et exceptionnels</i>	25
4. <i>La section d’investissement</i>	25
B. LA GESTION DU PATRIMOINE : LE « TALON D’ACHILLE » DES HARAS NATIONAUX	26
1. <i>D’un point de vue quantitatif</i>	26
2. <i>D’un point de vue qualitatif</i>	28
C. DES RIGIDITÉS DE GESTION INCOMPATIBLES AVEC LES CRITÈRES DE PERFORMANCE DE LA LOLF	30
1. <i>Des outils de pilotage financier encore insuffisants</i>	30
2. <i>Une gestion comptable peu satisfaisante</i>	32
III. LES PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL	35
A. LES HARAS NATIONAUX N’ONT PAS D’AVENIR DANS LEUR CONFIGURATION ACTUELLE : UN RECENTRAGE DE LEURS MISSIONS S’IMPOSE	35
1. <i>Le nécessaire recentrage des Haras nationaux sur leurs missions régaliennes traditionnelles</i>	35
2. <i>La question de l’utilité des Haras nationaux au regard du secteur privé dans le domaine des activités concurrentielles</i>	37

B. DÉVELOPPER LES PARTENARIATS AVEC LES COLLECTIVITÉS LOCALES S'AGISSANT DE LA GESTION DU PATRIMOINE DES HARAS.....	38
1. <i>Un patrimoine trop dispersé : poursuivre la rationalisation des implantations géographiques des Haras nationaux</i>	38
2. <i>Le nécessaire transfert de la gestion du patrimoine des Haras aux collectivités territoriales à chaque fois que possible</i>	42
C. LE STATUT JURIDIQUE DES HARAS NATIONAUX DOIT-IL ÊTRE MODIFIÉ ?	45
1. <i>Un établissement public administratif exerçant aujourd'hui des compétences à caractère industriel et commercial ?</i>	45
2. <i>Le développement de partenariats public / privé imposerait une modification du statut juridique des Haras nationaux</i>	47
EXAMEN EN COMMISSION.....	49
ANNEXE I : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES.....	57
ANNEXE II : PROGRAMME DES DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS PAR VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	59

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Votre rapporteur spécial a mené, au nom de votre commission des finances et en application des dispositions de l'article 57 de la LOLF, un contrôle budgétaire sur pièces et sur place relatif à l'établissement public administratif « Les Haras nationaux », au cours des six derniers mois.

A ce titre, il a procédé à des auditions des principaux acteurs du monde du cheval, au sein de l'administration et des représentants socio-professionnels, ainsi qu'à quatre déplacements dans des pôles hippiques divers :

- le **Haras du Pin**, un site historique, emblématique de l'institution des Haras nationaux, situé dans un département, la Basse-Normandie, marqué par une forte implantation de la filière équine ;

- le **Haras de Compiègne**, un pôle situé dans le centre-ville de Compiègne ;

- le **Haras de Pompadour**, localisation incertaine du siège administratif de l'établissement public national ;

- enfin, le **Haras du Lion d'Angers**, également situé dans un département, le Maine-et-Loire, traditionnellement tourné vers le monde du cheval, et organisateur d'un événement annuel à dimension internationale : le concours complet international d'équitation du Lion d'Angers, également appelé « Mondial du Lion ».

Les raisons de contexte ayant motivé la mise en œuvre de ce contrôle budgétaire sur pièces et sur place sont multiples.

Tout d'abord, il faut rappeler que les Haras nationaux, en tant qu'établissement public administratif et opérateur de l'Etat, reçoivent une **subvention budgétaire annuelle** inscrite sur les crédits de la mission « Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales », qui s'élève, en moyenne depuis 2003, à près de 43 millions d'euros. Dès lors, votre rapporteur spécial avait vocation à contrôler l'efficacité de la dépense publique associée à la mise en œuvre de la politique du cheval afin de juger de la qualité des actions menées localement par les Haras nationaux d'une part, de l'adéquation entre les missions confiées à l'établissement public et les moyens ainsi que les outils de pilotage financier mis à sa disposition d'autre part.

Ensuite, il faut préciser que le contrôle budgétaire mené par votre rapporteur spécial intervient à **mi-chemin de l'application du nouveau contrat d'objectifs et de moyens (2004-2008)** signé entre l'Etat et les Haras nationaux. Dès lors, il a semblé opportun à votre rapporteur spécial de faire le point sur les éventuelles difficultés rencontrées par l'établissement public dans l'application de ce contrat.

Enfin, votre rapporteur spécial rappelle que son contrôle sur pièces et sur place s'inscrit dans un **contexte économique plus large qui est celui de la filière équine dans son ensemble** : ce contexte se caractérise aujourd'hui par son instabilité et génère des incertitudes au sein de la profession.

En effet, si **l'évolution de la législation fiscale nationale relative à la filière cheval va dans le bon sens depuis plus de trois ans**¹, force est de constater que la compétition fiscale internationale, issue de pays comme l'Irlande notamment, continue de pénaliser la filière française. Votre rapporteur spécial note toutefois, avec satisfaction que le gouvernement actuel continue de mener une réflexion active dans ce domaine². En outre, le contexte économique de la filière équine est aujourd'hui marqué par les incertitudes liées à la permanence des recettes du Pari mutuel urbain (PMU). Notre collègue François Trucy, dans son rapport d'information sur l'évolution des jeux de hasard et d'argent en France³, fait au nom de la commission des finances, a d'ailleurs parfaitement analysé cette situation.

Aujourd'hui, à l'heure où Mme Emmanuelle Bour, première directrice générale de l'établissement public « les Haras nationaux », vient d'être nommée directrice générale de France Galop, la question se pose donc de savoir quel est l'avenir de la réforme de l'établissement public initiée en juillet 2003 et concrétisée dans le contrat d'objectifs et de moyens (2004-2008).

Les **principaux enseignements** que tire votre rapporteur spécial de son contrôle sur pièces et sur place amènent, en effet, à se demander si les Haras nationaux peuvent perdurer dans leur configuration actuelle.

D'une part, le positionnement introuvable des Haras entre leurs missions traditionnelles et leurs nouvelles missions issues du dernier contrat d'objectifs et de moyens, en raison notamment d'un défaut de pilotage central de la politique du cheval, plaide pour un **recentrage de l'établissement public sur ces missions régaliennes traditionnelles**.

D'autre part, la gestion problématique du patrimoine des Haras nationaux, lié à son caractère dispersé, coûteux et, dans certains cas, disproportionné voire obsolète, doit encourager le **développement de partenariats avec les collectivités locales et le transfert de la gestion de ce patrimoine aux collectivités territoriales à chaque fois que possible**.

Enfin, votre rapporteur spécial a considéré avec précaution les propositions récurrentes de **développement de partenariats public / privé** entre les Haras nationaux et les acteurs privés de la filière cheval. La mise en œuvre de ces propositions nécessiterait, en tout état de cause, de se pencher sur le **statut juridique actuel de l'établissement public** et sur son éventuel transformation en établissement public à caractère industriel et commercial.

¹ Les principales évolutions fiscales ont été les suivantes : la reconnaissance du statut fiscal agricole pour toutes les activités équestres ; l'uniformisation du taux réduit de TVA (à 5,5 %) pour toutes les activités de la filière équestre, notamment l'ensemble des activités dispensées par les centres équestres dont l'activité d'enseignement ; des conditions d'inscription en immobilisation des jeunes chevaux de course plus favorables ; une fiscalité des syndicats d'étalons plus incitative.

² Lors d'une réunion au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie le 19 mai 2006, en présence de M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, plusieurs sujets relatifs à la fiscalité du cheval ont été évoqués, dont la possibilité d'inscrire les foals en tant qu'immobilisation en cours dès leur naissance ainsi que celle de ramener la durée d'amortissement à trois ans.

³ Rapport d'information n° 58, « L'évolution des jeux de hasard et d'argent. Le modèle français à l'épreuve », 2006-2007.

LES DIX PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Propositions	Délai de prise de décision
Recentrer les missions des Haras nationaux sur leur « cœur de métier »	
<u>Proposition</u> : réhabiliter et améliorer la mission d'identification des Haras nationaux dans le but de protéger la filière équine sur le plan sanitaire et de pratiquer l'identification complète de tous les équidés présents sur le territoire national.	Avant 2008 (date de la fin du contrat d'objectifs signé entre l'Etat et les Haras nationaux)
<u>Proposition</u> : renforcer les pouvoirs de contrôle des Haras nationaux s'agissant de l'organisation des grandes manifestations et compétitions équestres.	Avant 2008
<u>Proposition</u> : engager une réflexion sur l'avenir de l'étalonnage public et permettre aux Haras nationaux de conserver un rôle dans l'étalonnage dans un souci d'amélioration du patrimoine génétique de la filière et de préservation des races rares.	Avant 2008
<u>Proposition</u> : rationaliser les activités de formation conduites par les Haras nationaux et privilégier les partenariats avec les structures scolaires, les organismes professionnels et les structures spécialisées compétentes.	Avant 2008
<u>Proposition</u> : en conséquence du recentrage des missions des Haras nationaux, rationaliser la grille des effectifs et des qualifications des personnels de l'établissement public.	Avant 2008
Mener une réflexion sur l'utilité des Haras nationaux au regard du secteur privé s'agissant des activités concurrentielles	
<u>Proposition</u> : s'agissant de l'étalonnage, pour certaines races pour lesquelles l'activité des haras privés est majoritaire, prévoir le désengagement progressif des Haras nationaux.	Avant 2008

Développer les partenariats avec les collectivités territoriales s'agissant de la gestion du patrimoine immobilier des Haras nationaux	
<u>Proposition</u> : poursuivre la rationalisation des implantations géographiques des Haras nationaux dans le but de resserrer le réseau de ces implantations, en réalisant un nouvel inventaire des pôles hippiques ayant vocation à disparaître en concertation avec les collectivités territoriales.	Avant 2008
<u>Proposition</u> : transférer la gestion du patrimoine immobilier des Haras nationaux aux collectivités territoriales à chaque fois que possible et lorsqu'elles en manifestent la volonté.	Avant 2008
Mener une réflexion sur l'évolution du statut juridique des Haras nationaux	
<u>Proposition</u> : poursuivre la réflexion sur l'évolution du statut juridique des Haras nationaux et évaluer les conséquences juridiques de la transformation de l'établissement public administratif en un établissement public à caractère industriel et commercial.	Avant 2008
<u>Proposition</u> : en cas de mise en place de partenariats public / privé entre les Haras nationaux et les représentants socio-professionnels de la filière équestre, prévoir la modification du statut juridique des Haras nationaux.	Avant 2008

I. LES HARAS NATIONAUX : UN POSITIONNEMENT INTROUVABLE ENTRE MISSIONS HISTORIQUES TRADITIONNELLES ET NOUVELLES MISSIONS ISSUES DU CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE MOYENS (2004-2008)

A. LES MISSIONS TRADITIONNELLES

Service de l'Etat créé en 1665, le service des Haras est, à l'origine, conçu comme un « étalonner de guerre » ayant pour mission de fournir aux armées et notamment à celle de Napoléon I^{er} des dépôts d'étalons, véritables réservoirs de chevaux de guerre. En 1999, le service de l'Etat, alors appelé service des haras, des courses et de l'équitation, est transformé en établissement public administratif par le décret n° 99-556 du 2 juillet 1999. Ce décret précise que les Haras nationaux jouent à la fois le rôle d'intervenant de terrain (étalonnage, aides à l'élevage) et d'expert de proximité, au profit aussi bien des services de l'Etat que de la filière, avec pour missions *« de développer l'élevage des équidés et les activités liées au cheval en partenariat notamment avec les organisations socio-professionnelles, les collectivités locales et les associations »*.

Historiquement, le service des Haras s'était vu confier deux missions essentielles : l'identification associée à un objectif de surveillance sanitaire de la filière équine, d'une part, l'étalonnage public dans un souci de préservation du patrimoine génétique équin, d'autre part.

La filière cheval française en quelques chiffres (données 2004)

• **Production : 44 races d'équidés** (chevaux, poneys et ânes)

Effectifs d'équidés :

- 93.000 juments saillies enregistrées ;
- 51.000 naissances de poulains par an enregistrées ;
- 6.572 étalons agréés
- 800.000 équidés, environ, en France : dont 170.000 reproducteurs, 175.000 chevaux adultes et 250.000 équidés chez des particuliers ;
- estimation de 350.000 équidés encore non identifiés.

Élevage :

- 43.457 éleveurs et 459.915 équidés en exploitations agricoles, dont 350.625 chevaux de sang et 109.290 chevaux de trait et ânes ;
- 2,17 juments saillies / élevage

• **Valorisation**

Courses :

- 27.700 chevaux à l'entraînement (10.900 au galop – 16.800 au trot) ;
- 2.800 entraîneurs (1.000 au galop – 1.800 au trot).

Sports – loisirs

- 4.000 épreuves de jeunes chevaux ayant rassemblé 12.500 jeunes chevaux différents.

• **Utilisation**

Courses :

- 16.500 courses ;
- 254 hippodromes ;
- 6,65 milliards d'euros d'enjeux sur le pari mutuel.

Sports – loisirs :

- 447.000 licenciés à la fédération française d'équitation ;
- 5.390 centres équestres ;
- 12.960 épreuves de sports équestres ayant rassemblé 40 800 chevaux différents ;
- 1.800 fermes et gîtes équestres – 80.000 kilomètres de réseaux dont 18.000 balisés.

• **Emplois induits**

Les activités liées au cheval génèrent 53.800 emplois ou « équivalents temps plein ».

Source : ministère de l'agriculture et de la pêche

1. Une mission d'identification

La mission d'identification des Haras nationaux s'articule autour de deux natures d'opérations :

- celles liées à l'**état civil**, l'enregistrement des chevaux et l'édition de document d'identification réalisées par le SIRE ;

- celles liées aux **opérations de terrain** (relevé de signalement, pose de transpondeurs) qui peuvent toutes, depuis le début de l'année 2006, être réalisées soit par les agents de l'établissement public administratif, soit par des vétérinaires habilités dans la mesure où ces opérations relèvent désormais du domaine concurrentiel. Ainsi, **les relevés de signalement sous la mère pouvant être réalisés, depuis 2006, par les vétérinaires habilités à cet effet, ce service sera désormais facturé par l'établissement public lorsqu'il le réalise, alors que cette opération était auparavant réalisée gratuitement.**

En 2005, les Haras nationaux ont réalisé plus de 50.000 relevés de signalement et près de 90.000 poses de transpondeurs (opération de puçage).

Nombre d'opérations d'identification réalisées par les Haras nationaux entre 2000 et 2005

Nature des opérations	2000	2002	2003	2005
Etat civil	151.879	242.770	284.368	326.549
<i>Nouvelles identifications</i>	75.815	145.238	149.114	101.158
<i>Mises à jour ou compléments</i>	76.004	97.532	99.339	112.284
<i>Enregistrements de transpondeurs</i>	0	0	35.915	113.107
Opérations de terrain	-	66.569	63.345	140.960
<i>Relevé de signalement</i>	-	66.565	59.712	52.648
<i>Pose de transpondeurs</i>	-	4	3.633	88.312

Source : établissement public « les Haras nationaux »

2. Une mission historique d'étalonnage public

Ainsi que votre rapporteur spécial l'a déjà souligné, l'étalonnage est historiquement au cœur des missions du service des Haras : l'acquisition d'étalons et la mise en œuvre du service public de la monte sont considérées comme un moyen de préserver la diversité génétique des races chevalines.

L'activité liée à cette mission s'est toutefois réduite au fil des ans avec une diminution du nombre d'étalons acquis chaque année, une réduction des effectifs d'étalons sur les différents sites des Haras nationaux ainsi que la fermeture d'une dizaine d'anciennes stations de monte depuis 2004.

Bilan des achats d'étalons par les Haras nationaux (2000-2005)

(en euros et en nombre d'étalons)

Race	2000 Montant	Nbre	2001 Montant	Nbre	2002 Montant	Nbre	2003 Montant	Nbre	2004 Montant	Nbre	2005 Montant	Nbre
Pur sang	440.600	4	295.000	3	630.000	4	710.000	3	430.000	2	438.000	2
Trotteur français	2.120.000	6	0		1.318.000	3	150.000	1	940.000	3	1.050.000	3
Selle français / Selle étranger	910.000	17	1.100.000	20	619.000	19	363.000	9	644.000	11	750.000	11
Anglo-arabe	189.000	7	196.000	10	148.000	6	221.000	8	144.000	4	280.000	6
Arabe	173.000	3	150.000	2	132.000	4	30.000 (1)	1	Locations		Locations	
Poneys	138.000	8	82.000	5	Locations		35.000	1	Locations		15.000 Et location	2
Loisir	-		3.000	1	-		20.000 (1)	1	12.000	1	18.000	1
Traits et ânes	490.000	94	456.000	77	398.000	75	397.000	76	399.700	72	414.000	73
Total budget	4.460.6000		2.282.000		3.245.000		1.926.000		2.569.700		2.965.000	

Source : établissement public « les Haras nationaux »

Evolution des effectifs d'étalons aux Haras nationaux

Races	1999	2003	2005	Prévision 2008
Pur sang	69	52	45	40-45
Trotteur français	52	36	31	28-32
Selle français	217	139	102	115-125
Anglo-arabe	121	71	50	50-55
Arabe	85	71	51	42-48
Selle étranger sport	6	15	12	15-20
Loisir	4	7	14	8-12
Poneys	90	91	75	50-57
Total sang	644	482	380	800 (sang et traits confondus)
Traits	669	645	611¹	

Source : établissement public « les Haras nationaux »

Au total, l'objectif fixé aux Haras nationaux est un effectif de 800 étalons (sang et traits confondus) à l'horizon 2008 et une recherche de l'amélioration de la qualité génétique des étalons.

¹ Dont 200 loués à l'année à des éleveurs et qui ne sont pas à la charge des Haras nationaux.

Les résultats de la politique d'accueil d'étalons par l'établissement sur l'évolution des effectifs pour l'année 2005 sont les suivants :

- 110 étalons sang et sport de haut niveau (l'amélioration de la qualité des reproducteurs a été marquée par l'introduction de certains étalons) ;
- 20 étalons de sport testage des jeunes étalons (55 juments saillies par étalon grâce notamment à l'efficacité du transport de semences) ;
- 270 étalons anglo-arabes, loisirs, poneys (les Haras nationaux répondent à la demande croissante de nouvelles disciplines sportives ou d'utilisation de loisirs tout en gardant une variabilité génétique nécessaire à certaines races à petit effectif) ;
- quelque 600 étalons de chevaux de trait (l'objectif est de réduire les coûts de l'étalonnage trait en proposant aux éleveurs des solutions de substitution).

En outre, les Haras nationaux ont élaboré un **schéma territorial des stations et dépôts** afin d'optimiser les moyens pour répondre à l'évolution de leur activité, en fonction des engagements passés avec les collectivités territoriales et de l'équilibre de gestion. Un point d'étape a été fait lors du conseil d'administration de septembre 2005.

L'organisation territoriale actuelle des Haras nationaux est la suivante :

- 19 pôles hippiques (situés sur les anciens dépôts d'étalons, ils sont articulés autour de projet de développement) ;
- 22 délégations régionales ;
- 132 centres techniques (ils se substituent aux stations de monte et offrent aux détenteurs d'équidés, et non plus seulement aux éleveurs, des conseils venant en complément des missions habituelles d'identification et de reproduction. Ils seront 110 en 2008).

B. LES NOUVELLES MISSIONS ISSUES DU CONTRAT D'OBJECTIFS ET DE MOYENS (2004-2008)

1. « Une nouvelle politique pour le cheval » : le discours ministériel au Haras du Pin (29 juillet 2003)

Le 29 juillet 2003, au Haras du Pin, les trois ministres en charge de la politique du cheval en France (le ministre de l'agriculture, celui délégué au budget et celui en charge des sports) prononcent un discours destiné à définir une « *nouvelle politique pour le cheval* » et à déterminer les actions sous-tendant cette nouvelle politique.

Les principales actions en faveur de la politique du cheval annoncées le 29 juillet 2003

· **Fortifier l'activité cheval en France :**

- prise en compte des démarches structurantes, notamment de l'interprofession FIVAL et responsabilités accrues et mieux définies pour les associations nationales de races ;
- travaux sur une refonte des règles d'identification permettant une modularité selon le type de débouché des animaux, un allègement des coûts tout en restant attentif à la nécessité de traçabilité ;
- élaboration de l'accord de partenariat avec l'institution des courses permettant une meilleure visibilité de la politique de développement et d'encouragement ;
- travail en cours sur la refonte des aides dans les secteurs de l'élevage et des activités équestres.

· **Reconnaître le secteur économique du cheval comme une activité agricole en adaptant la fiscalité :**

- un statut agricole pour les activités équestres donnant ainsi les mêmes droits aux acteurs professionnels du cheval que ceux des agriculteurs en particulier en matière d'installation et d'accès au foncier (loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux) ;
- mise en place depuis le 1^{er} janvier 2004 d'une TVA ramenée à 5,5 % ce qui, outre l'allègement, offre une harmonisation de la situation fiscale des différents intervenants ;
- possibilité pour les éleveurs d'inscrire en immobilisation un cheval dès le 1^{er} janvier de l'année qui suit sa naissance ;
- une réflexion est conduite sur une évolution de la fiscalité des syndicats d'étalons pour la rendre plus incitative.

· **Conforter les structures équestres et croiser les métiers :**

- la question de l'évolution statutaire de fédération française d'équitation n'est pas réglée du fait des anomalies qui ont été sanctionnées par le retrait de l'agrément ministériel ;
- des passerelles et équivalences ont été mises en place entre les diplômes agricoles et ceux relevant du ministère des sports afin de favoriser l'exercice de la pluriactivité.

· **Mettre en place la politique de l'Etat :**

- le contrat d'objectif signé entre l'Etat et l'établissement public les Haras nationaux pour la durée 2004-2008 vise à conforter les missions du service public de l'établissement public tout en soulignant son rôle d'expertise et de soutien auprès des acteurs de la filière. Il convient de noter que la mise en œuvre du schéma territorial a nécessité plus de délai qu'imaginé au départ mais que la nouvelle organisation territoriale des Haras nationaux est aujourd'hui en place ;
- l'existence de la FIVAL, interprofession du cheval de sports et de loisirs a permis une meilleure structuration de la filière et une plus grande visibilité du rôle de chacun ;
- le Fonds d'encouragement aux projets équestres régionaux ou nationaux (fonds EPERON) mis en place en 2005 et désormais alimenté par une fraction du prélèvement sur les enjeux des paris sur les courses hippiques, doit permettre d'appuyer la politique et les projets définis tant au niveau national que régional.

Source : ministère de l'agriculture et de la pêche

S'agissant de l'évolution des missions dédiées aux Haras nationaux, le discours du 29 juillet 2003 prévoit la signature d'un contrat d'objectifs et de moyens entre l'Etat et l'établissement public administratif pour la période 2004-2008 et

l'articulation des missions des Haras autour des **trois nouvelles catégories objectifs : rénover les modes d'intervention de l'établissement, favoriser la structuration et la cohésion du secteur cheval, positionner les Haras nationaux comme un acteur du développement local.**

2. Le contrat d'objectifs et de moyens (2004-2008) : la définition de nouvelles missions pour les Haras nationaux

a) Le contenu du contrat d'objectifs

Le contrat d'objectifs entre l'Etat et l'établissement public administratif « Les Haras nationaux » définit donc trois catégories d'objectifs déclinés en nouvelles missions assignées à l'établissement public.

Les trois catégories d'objectifs fixés aux Haras nationaux par le contrat d'objectifs

• Rénover les modes d'intervention

Les points d'application de cet objectif portent notamment sur :

- l'identification des équidés dont le succès doit être assuré, l'adaptation du service public de la monte ;
- l'adaptation du service public de la monte : il est prévu de réduire le nombre d'infrastructures et celui des étalons afin d'optimiser l'allocation des moyens et de tenir compte de la densité des opérateurs privés ;
- la mobilisation des compétences spécifiques de l'établissement.

• Favoriser la structuration et la cohésion du secteur cheval

Cet objectif se décline en plusieurs actions :

- diffuser le produit de la connaissance sociale, économique et technique ;
- développer l'appui technique aux éleveurs et aux usagers ;
- appuyer les associations de race en vue du développement de leur autonomie ;
- participer à des démarches innovantes de valorisation des chevaux ;
- participer à la promotion internationale des produits et du savoir-faire français.

• Positionner l'établissement public comme un acteur du développement local

Cet objectif se décline en plusieurs missions assignées aux Haras nationaux :

- apporter aux régions l'expertise utile à la conception et à la mise en œuvre des politiques publiques ;
- affirmer leur vocation d'outil de proximité en régions ;
- mobiliser leur appareil de formation.

Source : établissement public « Les Haras nationaux »

Ainsi, outre les missions traditionnelles de l'établissement public que sont l'identification et l'étalonnage, les Haras nationaux se voient confier de nouvelles missions qui s'éloignent de leur « cœur de métier » et qui visent notamment la

structuration de la filière équine, son développement économique ainsi que l'insertion du cheval dans les politiques locales.

En termes de moyens, le contrat d'objectifs met l'accent sur la nécessaire **rationalisation de la gestion des ressources humaines** en préconisant une réduction des effectifs, une meilleure fluidité des carrières et une revalorisation de la situation des personnels.

Enfin, dans le cadre de ce contrat d'objectifs, l'Etat s'engage, sur la période 2004-2008, à maintenir une **subvention budgétaire constante de 45,5 millions d'euros par an.**

Interrogé sur les nouvelles orientations définies par le contrat d'objectifs, les Haras nationaux ont indiqué à votre rapporteur spécial que cette nouvelle donne les avait conduits à « *entreprendre une démarche visant à repositionner l'établissement public comme un prestataire de service public. Ce repositionnement intègre la volonté d'assurer le passage d'une culture de moyens à une culture de résultat. Ces choix stratégiques se traduisent par la nécessité de mettre en œuvre une nouvelle organisation cible qui intègre de nouvelles fonctions : marketing, contrôle de gestion* ».

Toutefois, force est de constater que **certains des représentants socio-professionnels de la filière du cheval auditionnés par votre rapporteur spécial ont pu s'interroger sur la légitimité de ces nouvelles missions confiées à l'établissement public ainsi que sur la réelle capacité des Haras nationaux à les remplir.** Votre rapporteur spécial estime ainsi qu'**une partie de ces nouvelles missions relèvent plus de l'affichage d'intentions que de la mise en œuvre de réelles politiques.**

b) La mise en œuvre du contrat d'objectifs

D'après les informations fournies à votre rapporteur spécial par le ministère de l'agriculture et de la pêche, **des réflexions sont en cours sur l'avenir de l'établissement public et concernent pour l'essentiel la mise en œuvre du contrat d'objectifs.**

• S'agissant de l'objectif de **renovation des modes d'intervention** et plus spécifiquement de la **mission d'identification** des Haras, dont l'objectif est une **identification généralisée complétée par la pose d'un transpondeur à la fin 2007**, une réflexion globale a été engagée avec le ministère de l'agriculture et de la pêche à la fin du dernier trimestre 2005. Cette **réflexion porte sur l'amélioration des conditions de mise en œuvre et l'optimisation des coûts.** Le dernier trimestre 2006 devrait permettre de conclure les réunions avec les socio-professionnels. La tarification et les pratiques des Haras nationaux ont été organisées pour respecter les règles de concurrence, conformément à l'engagement pris devant le Conseil de la concurrence en 2005.

Pour ce qui concerne le **service public de la monte** et la **préservation de la diversité génétique**, le contrat d'objectifs prévoit une diminution du nombre d'étalons

(800 en 2008) mais une amélioration de la qualité. Une analyse des besoins par race et par bassin de production a été effectuée en 2004.

Enfin, les Haras nationaux ont élaboré un **schéma territorial des stations et dépôts** afin d'optimiser les moyens pour répondre à l'évolution de leur activité, en fonction des engagements passés avec les collectivités territoriales et de l'équilibre de gestion. Un point d'étape a été fait lors du conseil d'administration de septembre 2005.

• S'agissant du **deuxième objectif, « favoriser la structuration et la cohésion du secteur cheval »**, le contrat d'objectifs prévoit que les Haras nationaux mettront à disposition des acteurs de la filière toute l'information économique, sociale et zootechnique disponible. **L'observatoire économique concentre des informations sociales et économiques sur la filière** : création d'une base accueillant les 400.000 indicateurs capitalisés, consolidée des données des observatoires économiques régionaux à partir d'une méthode standardisée au niveau national. Ce travail accompli par les Haras nationaux a conduit le comité d'engagement du fonds d'encouragement aux projets équestres régionaux ou nationaux (EPERON) à soutenir financièrement l'ensemble des conseils régionaux des équidés pour recueillir les données afin d'alimenter les bases régionales et nationales.

Les actions en faveur du développement économique des filières hippiques font actuellement l'objet de réflexions entre les Haras nationaux, les interprofessions, les conseils régionaux des équidés et les associations de race. La refonte des encouragements, c'est-à-dire des soutiens à la filière, menée conjointement avec le ministère de l'agriculture et de la pêche, doit permettre d'aller vers une meilleure adéquation des aides aux objectifs de structuration de la filière. Elle devra tenir compte des perspectives liées à l'élaboration du projet de lignes directrices agricoles de la Commission européenne, qui devraient être applicables en 2007.

• **Pour mettre en œuvre le troisième objectif du contrat d'objectifs, qui est de positionner l'établissement comme un acteur de développement local, les Haras nationaux proposent un appui technique** de proximité dans les centres techniques, une ingénierie de projets en faisant connaître l'atout cheval aux collectivités territoriales, en concevant et contractualisant les **projets de pôles** et une expertise en région. Ces différentes activités ont également pour but de développer les prestations et donc d'accroître les ressources propres de l'établissement. La participation des Haras nationaux aux projets de pôle d'excellence rurale illustre les actions de l'établissement public en faveur de l'insertion du cheval dans les politiques territoriales.

• Enfin, **les moyens en personnel des Haras nationaux ont fait l'objet d'un ajustement en effectifs et en qualifications.**

L'établissement comptait 1.153 emplois en 2004 et devrait en compter 1.044 en 2008. Pour l'année 2006, les effectifs de l'établissement sont de 1.069,86 équivalents temps plein (ETP). Une politique de formation continue a été mise en œuvre afin de renforcer les compétences des agents et l'adaptation aux nouveaux métiers de l'établissement. La mise en cohérence du volet du contrat d'objectifs et la démarche de modernisation de l'établissement a été concrétisée dans le contrat social en 2005.

C. UN PROBLÈME DE POSITIONNEMENT : QUI DÉCIDE DE LA POLITIQUE DU CHEVAL EN FRANCE ?

Au cours de sa mission de contrôle sur pièces et sur place, **votre rapporteur spécial a constaté que la définition de la politique du cheval en France manquait de clarté et de cohérence.**

Si la création, par le décret précité du 2 juillet 1999, de l'établissement public administratif, les Haras nationaux, avait pour objectif de clarifier les missions régaliennes, d'une part, et les missions opérationnelles, d'autre part de l'ancien service des haras, des courses et de l'équitation, en confiant les missions régaliennes à la sous-direction du cheval créée à cette date au sein du ministère de l'agriculture, force est de constater que cette clarification n'est pas réellement effective.

Votre rapporteur spécial a notamment constaté un défaut de pilotage central de la politique du cheval. Ainsi, entre la création de l'établissement public en juillet 1999 et la signature du contrat d'objectifs en juillet 2003, quatre ans se sont écoulés sans qu'aucune réelle orientation soit définie. En outre, la sous-direction du cheval du ministère de l'agriculture et de la pêche a indiqué à votre rapporteur spécial qu'une réflexion était actuellement en cours pour élaborer, à terme, un document d'orientation générale de la politique du cheval visant à appréhender la totalité des activités équestres et ayant deux objectifs essentiels : la structuration et la professionnalisation de la filière cheval. **Votre rapporteur spécial ne peut que regretter que ce document d'orientation générale en soit encore à l'état de « gestation » ainsi qu'il lui a été précisé.**

Enfin, votre rapporteur spécial a pu noter un **éclatement des acteurs institutionnels** censés définir la politique nationale du cheval. Ainsi, au niveau central, plusieurs ministères sont concernés par cette définition mais ne se coordonnent pas réellement entre eux : il s'agit du ministère de l'agriculture et de la pêche, du ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative et du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. De même, l'éclatement des missions entre le niveau central et celui de l'opérateur public que sont les Haras nationaux a pu paraître préjudiciable notamment au sein de **certaines équipes locales qui ne reçoivent pas toujours d'orientation claire sur les missions qui leur sont désormais assignées.**

II. UNE INSTITUTION COÛTEUSE, PRÉSENTANT DES RIGIDITÉS DE GESTION INCOMPATIBLES AVEC LES CRITÈRES DE PERFORMANCE DE LA LOLF

A. UNE INSTITUTION COÛTEUSE

Le budget de l'établissement public administratif, les Haras nationaux, depuis sa création par le décret précité du 2 juillet 1999, peut se répartir en quatre postes principaux.

1. Les dépenses d'intervention

Celles-ci sont réparties entre conventions sur ressources affectées (usuellement appelées subventions « barémées ») et les autres interventions (dites « non barémées »). Les sommes versées au titre des dépenses d'intervention font l'objet d'un suivi spécifique et les montants engagés et non versés au titre d'un exercice sont reportés sur l'année suivante. L'établissement public ne peut pas « puiser » dans la masse des crédits d'intervention pour financer son propre fonctionnement. Que les aides soient ou non barémées, leur montant global est défini par la tutelle.

A l'exception de retards de versements en 2004, et qui ont été en grande partie rattrapés en 2005, les sommes versées sont globalement constantes d'une année sur l'autre depuis 2002, mais étaient légèrement plus importantes auparavant. Le travail d'instruction des dossiers permettant le versement des différentes primes et aides ne fait l'objet d'aucune facturation spécifique. L'établissement public considère que ce travail est rémunéré dans le cadre de sa subvention globale de fonctionnement.

Présentation simplifiée des comptes de l'établissement public les Haras nationaux depuis sa création

(en milliers d'euros)

	Recettes						Dépenses						
	2000	2001	2002	2003	2004		2005	2000	2001	2002	2003	2004	2005
I Aides à la filière													
"Barème"	5 155	4 261	4 656	4 079	3 268	4 110	"Barème"	5 155	4 261	4 656	4 079	3 628	4 110
"Non barème"	7 294	9 333	7 342	8 005	6 994	8 128	"Non barème"	7 294	9 333	7 342	8 005	6 994	8 128
Total	12 449	13 594	11 998	12 084	10 622	12 238	Total	12 449	13 594	11 998	12 084	10 622	12 238
II Fonctionnement courant													
Subvention d'Etat	33 776	26 139	24 564	27 856	26 381	24 775	Personnel	23 785	25 328	27 125	27 615	27 030	27 838
Recettes propres	15 907	15 926	18 462	19 522	19 702	19 822	Fonctionnement	17 314	16 649	17 307	17 698	17 424	18 181
<i>dont étalonnage</i>	10 130	10 135	10 782	10 623	10 011	9 538							
<i>dont identification</i>	4 720	4 626	6 293	7 090	7 942	8 073							
<i>dont autres</i>	1 057	1 165	1 387	1 809	1 749	2 211							
Total	49 683	42 065	43 026	47 378	46 083	44 597	Total	41 099	41 977	44 432	45 313	44 454	46 019
<i>Résultat d'exploitation</i>	8 584	88	-1406	2 065	1 629	-1422							
III Eléments financiers et exceptionnels													
Résultat exceptionnel	-1346	340	173	-269	-45	101	Variation de stocks	0	-297	-487	-2378	-210	196
Produit financiers	91	722	376	126	276	119	Amortissements nets	733	2 237	896	1 462	1 250	202
Total	-1255	1 063	549	-143	231	220	Total	733	1 940	409	-916	1 040	398
<i>Résultat net</i>	6 595	-789	-1266	2 838	820	-1600							
IV Investissement													
Sub, d'Etat reversée aux col, loc,	535	419	244	172	507	556	Sub, d'Etat reversée aux col, loc,	535	419	244	172	507	556
Subvention d'Etat	12 423	11 435	552	8 230	3 797	4 978	Achat d'étalons	5 412	4 853	4 767	3 254	3 426	2 411
Sub, reçues collectivités et divers	106	676	1 151	384	394	1 141	Travaux	2 329	3 379	3 947	2 729	3 266	5 249
Total	13 064	12 530	1 947	8 786	4 698	6 675	Autres	2 007	2 646	2 463	2 200	1 970	1 655
<i>Résultat section d'invest,</i>	2 781	1 233	-9474	431	-4471	-3196	Total	10 282	11 297	11 421	8 355	9 169	9 871
Niveau du FdR	15 339	18 006	7 958	12 861	11 117	7 100							
Niveau de la Trésorerie	30 335	21 341	6 256	11 080	16 512	8 744							

Source : établissement public "les Haras nationaux"

2. Le fonctionnement courant

a) La subvention de l'Etat

Au cours des années 2000 et 2001, la subvention consentie à l'établissement public provenait du compte spécial du Trésor « Fonds des haras et des activités hippiques ». Le niveau de cette dotation permettait à l'établissement de faire face sans difficulté à ses besoins tant en fonctionnement qu'en investissement.

En 2002, le compte spécial du Trésor a été supprimé et l'établissement public est passé sous subvention du ministère de l'agriculture. Il en résulte dès le deuxième semestre de l'année 2002 un gel de subvention de 10 millions d'euros, réparti entre fonctionnement et investissement. Au début de l'année 2003, la somme de 4,554 millions d'euros a été dégelée pour permettre à l'établissement de faire face à ses crédits de paiement en investissement engagés au titre de l'année 2002.

A partir de 2004, l'établissement public a été soumis au contrat d'objectifs et de moyens (2004-2008). Au titre de ce contrat, l'Etat s'est engagé à verser à l'établissement public une subvention constante (toutes sections confondues) de **45,5 millions d'euros. Toutefois depuis la mise œuvre du contrat d'objectifs, la subvention versée par l'Etat a été, en moyenne, de 42,547 millions d'euros.**

En ce qui concerne la part de cette subvention couvrant les besoins propres de l'établissement public, sur la période 2000-2005, elle est passée de 46,2 millions d'euros à 29,7 millions d'euros, diminuant de près de 36,6 %.

Montant de la subvention de l'Etat versée aux Haras nationaux (2000-2005)

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Subvention totale	59,183	51,587	37,358	48,342	41,307	42,547
Part de la subvention couvrant les besoins propres de l'établissement public	46,199	37,574	25,116	36,086	30,178	29,753

Source : établissement public « Les Haras nationaux »

En outre, la subvention de l'Etat au bénéfice des Haras nationaux pour l'année 2006 a été fixée à 44,176 millions d'euros. Elle se décompose comme suit :

- une dotation au titre des investissements de 6,58 millions d'euros ;
- une dotation de 37,59 millions d'euros pour financer d'autres types de dépenses : fonctionnement de l'établissement, charges de personnel incluses (27,50 millions d'euros) et soutien financier apporté aux éleveurs (10,09 millions d'euros).

La première décision modificative du budget 2006 a tenu compte de deux éléments : le transfert à compter de juillet 2006 à l'établissement public des crédits correspondant au financement des personnels jusqu'ici mis à disposition par le ministère de l'agriculture (6,37 millions d'euros) et un abondement de crédits supplémentaires de 2 millions d'euros en provenance de la clôture du fonds national des courses et de l'élevage.

Le budget de l'établissement, pour 2006, après décision modificative s'est établi à 74,2 millions d'euros en section de fonctionnement et 16,47 millions d'euros en section opérations de capital.

Pour 2007, la dotation attribuée aux Haras nationaux sera de 43,94 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, à laquelle il convient d'ajouter 14,1 millions d'euros pour le transfert des mises à disposition en année pleine.

Votre rapporteur spécial estime toutefois que **la subvention budgétaire en faveur de l'établissement public doit avoir vocation à diminuer afin d'encourager ce dernier à développer la recherche de ressources propres.**

b) Les recettes propres

Sur la période 2000-2005, les recettes propres de l'établissement public ont augmenté de 24,6 %. En 2005, ces recettes propres représentaient 44,4 % des recettes de fonctionnement de l'établissement public contre 32 % en 2000.

c) Les dépenses de personnel

Il convient de distinguer deux périodes.

De 2000 à 2002, l'établissement public nouvellement créé a constitué ses directions fonctionnelles (création d'une direction des ressources humaines, d'une agence comptable, de services financiers, d'une direction informatique etc.). **Sur cette période, les recrutements sur les fonctions de siège à Pompadour ont entraîné une progression sensible des frais de personnel (+ 6,5 % en 2001, + 7,1 % en 2002).**

Depuis 2002, en dépit de la mise en place des mesures de revalorisation catégorielle prévues au contrat d'objectifs et de moyens, **la**

masse salariale est restée stable, passant entre 2002 et 2005 de 27,125 millions d'euros à 27,838 millions d'euros, soit une progression moyenne annuelle de 0,87 %.

Le volet social du contrat d'objectifs

Lors de la création de l'établissement public administratif, les recrutements ont été axés sur les services administratifs afin de calibrer les effectifs des directions pour assurer le fonctionnement des différents services (2000-2001).

Depuis, la restructuration des effectifs, contenue dans le contrat d'objectifs, prévoit le passage de 1.100 à 1.044 emplois.

Cette baisse s'appuie essentiellement sur la diminution du nombre d'agents de catégories C et s'accompagne de revalorisations catégorielles. Au total, sur la période 2003-2008, la suppression nominale de 109 emplois est prévue, se répartissant comme suit : suppression de 20 emplois entre 2003 et 2004, de 33 emplois entre 2004 et 2005, de 13 emplois entre 2005 et 2006, de 20 emplois entre 2006 et 2007, enfin de 23 emplois entre 2007 et 2008.

En effet, la baisse des effectifs doit assurer le financement des mesures statutaires pour un coût total en année pleine d'environ 1,6 million d'euros. Par ailleurs des mesures sociales (élargissement des tickets restaurant, renforcement des actions en hygiène et sécurité, renforcement de l'effort de formation) sont inscrites dans le contrat d'objectifs et seront financées par des suppressions d'emplois.

Source : établissement public « Les Haras nationaux ».

Il convient de rappeler ici que ces dépenses ne couvrent pas la prise en charge directement par le ministère de 270 agents mis à disposition de l'établissement public. Dans le cadre des dispositions de la LOLF, ces personnes ont été intégrées au budget de l'établissement à compter du 1^{er} juillet 2006, représentant une masse salariale évaluée, par le ministère de l'agriculture et de la pêche, à **14,1 millions d'euros en année pleine.**

Evolution des effectifs (ETP) des Haras nationaux entre 2002 et avril 2006

Type d'emploi	2002	2003	2004	2005	2006
Personnels transférés	567,7	562,5	550,9	526,7	516,42
Mises à disposition (MAD)	257,3	267,1	263,7	256,17	261,59
CDI	134,4	128,3	128,08	124,83	123,67
Concierges	4	3	3	3	3
Détachés	12,9	12,9	9,5	9,77	9,86
MAD remboursée - compensée	-	-	7	7	6
CDD	54,3	71,8	69,1	67,06	72,22
Divers	7,5	5,6	-	-	-
CDD taux horaire (agents de service)	-	-	4,5	4,5	5
Emplois sur conventions	27,1	18,6	12,6	12	12,85
Emplois saisonniers	-	-	35,83	28,5	35,6
Emplois temporaires	32,9	21	2	16,82	23,65
Total	1.098,1	1.090,8	1.086,21	1.056,35	1.069,86

Source : établissement public « Les Haras nationaux »

Evolution des effectifs des Haras nationaux par catégorie d'agents (2003- avril 2006)

Catégories	2003	2004	2005	2006
A	99,9	117,81	119,26	122,35
B	120,5	135,9	141,28	147,4
C	760,4	782,38	738,49	728,01
Total	980,8	1.036,09	999,03	997,76

Source : établissement public « Les Haras nationaux »

Votre rapporteur spécial note que les agents de catégorie C sont largement majoritaires au sein des effectifs employés par les Haras nationaux. En outre, les efforts de réduction d'effectifs ont porté exclusivement sur cette catégorie tandis que des recrutements d'agents de catégorie A (+ 22,45 agents) et B (+ 26,9 agents) ont été effectués entre 2003 et 2006 notamment.

d) Les dépenses de fonctionnement courant

Les dépenses de fonctionnement courant de l'établissement public sont passées de 17,3 millions d'euros en 2000 à 18,1 millions d'euros en 2005. Leur évolution en moyenne annuelle est de + 1 %.

Votre rapporteur spécial note toutefois que l'établissement public ne dispose pas encore des outils de pilotage financier nécessaires pour suivre avec précision les coûts de fonctionnement associés à la mise en œuvre des missions de l'établissement. Une estimation des coûts de la mission d'identification des Haras nationaux a toutefois pu lui être fournie.

Coûts « estimés » de la mission d'identification des Haras nationaux (2000-2003)

(en milliers d'euros)

Nature de l'opération	Type de dépenses	2000	2002	2003
Etat civil		3.037	4.608	4.237
	<i>Fonctionnement SIRE</i>	2.061	3.366	3.307
	<i>Fonctionnement informatique</i>	411	728	569
	<i>Amortissements</i>	465	431	278
	<i>Quote part frais de siège</i>	100	83	83
Opérations de terrain		632	681	777
	<i>Frais généraux</i>	277	485	311
	<i>Personnel</i>	355	496	466
Total		3.669	5.289	5.014

Source : établissement public « Les Haras nationaux »

3. Les éléments financiers et exceptionnels

Le tableau de présentation simplifiée des comptes des Haras nationaux sur la période 2000 – 2005 (voir *supra*) fait apparaître :

- des variations de stocks importantes liées à la comptabilisation pour la première fois en 2001 (puis en 2003 pour les stocks de paillettes) des stocks de produits de la maison ;

- des amortissements ici présentés en « net » (c'est-à-dire la dotation aux amortissements diminuée de l'amortissement des subventions d'investissement) ;

- un résultat exceptionnel négatif important en 2000, conséquence de la reprise de dépenses exceptionnelles à la fin de 1999 au moment de la création de l'établissement public.

4. La section d'investissement

Les recettes de cette section proviennent quasi exclusivement de la subvention d'Etat. Celle-ci est passée, en investissement, de 12,529 millions d'euros en 2000 à 4,978 millions d'euros en 2005, soit une baisse de plus de 60 %.

En plus de la subvention d'Etat, qui est globale et non affectée, certains projets peuvent faire l'objet de financements spécifiques, en provenance soit de fonds structurels européens (FEDER ou FEOGA), soit de collectivités locales intéressées à financer des projets structurants pour leur territoire.

Les projets d'investissement des Haras nationaux intéressent de plus en plus les collectivités territoriales et font donc l'objet de financements conjoints. Lorsque l'établissement public est propriétaire et maître d'ouvrage, il finance et reçoit éventuellement des participations de collectivités. Inversement, lorsque la collectivité est propriétaire des lieux et réalise, à ce titre, des investissements, l'établissement public apporte sa participation. Jusqu'en 2005 inclus (avant la fongibilité asymétrique introduite par la LOLF entre fonctionnement et investissement) ces subventions reversées aux collectivités étaient d'abord inscrites à la section investissement et imputées sur la subvention d'investissement accordée par l'Etat avant d'être remontées en fonctionnement par un jeu d'écritures comptables.

Les dépenses d'investissement, en dehors des subventions rappelées ci-dessus, sont traditionnellement réparties en **trois postes** :

- **les achats d'étalons** : se sont élevés en moyenne à 5 millions d'euros sur la période 2000-2002 et sont passés à 3 millions d'euros depuis la mise en place du contrat d'objectifs ;

- les travaux destinés à maintenir en état satisfaisant la totalité du patrimoine bâti dont l'établissement public a hérité (200.000 m² de bâti).

En dehors du maintien du patrimoine, les travaux concernent le redéploiement dans de nouveaux centres techniques plus adaptés au fur et à mesure que certains Haras historiques sont évacués, et **deux opérations exceptionnelles achevées en 2005** (d'où le montant exceptionnellement élevé sur cet exercice) : le **siège administratif de Pompadour pour 2,3 millions d'euros** et un **espace muséographique au Haras du Pin pour 3,8 millions d'euros**. **Hors ces deux opérations, le montant moyen de travaux s'élève à 2,466 millions d'euros par an.**

- les autres investissements concernent principalement des **investissements informatiques, investissements en véhicules et en matériel agricole**. Leurs montants sont en constante diminution, passant de 2,6 millions d'euros en 2001 à 1,6 million d'euros en 2005.

B. LA GESTION DU PATRIMOINE : LE « TALON D'ACHILLE » DES HARAS NATIONAUX

Au cours de son contrôle sur pièces et sur place, **votre rapporteur spécial a pu constater que la gestion du patrimoine immobilier des Haras nationaux constituait un enjeu financier et stratégique majeur pour l'établissement public.**

1. D'un point de vue quantitatif

D'un point de vue quantitatif, votre rapporteur spécial estime que le **patrimoine des Haras nationaux est trop dispersé sur le territoire national et que le nombre d'installations de l'établissement public est encore excessif** malgré la politique de rationalisation des sites et de réduction du nombre de dépôts d'étalons et de stations de monte engagée avec le contrat d'objectifs (2004-2008).

Ainsi, le conseil d'administration des Haras nationaux a défini en juin 2004 un schéma territorial de l'établissement intégrant les prescriptions du contrat d'objectifs en termes de réduction du nombre de dépôts d'étalons et de stations de monte.

Ce schéma territorial repose essentiellement sur **deux types d'implantation** :

- les sites projets ou **pôles hippiques**. Ils ont vocation à se substituer aux dépôts. Ce sont des sites ouverts à des projets de valorisation culturelle ou économique du cheval ;

- les unités multiservices, aujourd'hui appelées **centres techniques**, se substituent aux stations de monte. Elles ont vocation à proposer aux

éleveurs des services en matière de reproduction, d'identification et de conseils.

En outre, le schéma territorial précise que **l'implantation des pôles hippiques** et la nature des activités qui y seront développées **tiendront compte** :

- des perspectives de partenariat avec les collectivités territoriales et avec les organisations socioprofessionnelles ;

- de la modulation du critère précédent en fonction de la densité d'activité de la filière et de la présence de zones de revitalisation rurale (ZRR) dans la région ;

- de l'impact économique, social et financier de la transformation des infrastructures existantes.

L'implantation des centres techniques tiendra, quant à elle, compte :

- de leur situation géographique (zones enclavées, zones de montagne) ;

- de la présence d'une offre de services venant du secteur privé, entre autres en matière d'étalonnage ;

- de l'impact économique, social et financier de la transformation des infrastructures existantes.

Le schéma territorial actuel des Haras nationaux comprend :

- **19 pôles hippiques** ;

- **132 centres techniques (avec un objectif de 110 centres technique en 2008)** ;

- un centre de formation au Pin ;

- une station expérimentale à Chamberet ;

- un centre technique aux Bréviaires ;

- le siège administratif à Pompadour ;

- une antenne à Paris.

Cet ensemble représente une surface totale au sol de plus de 1.100 hectares et une surface utile des bâtiments de près de 200.000 mètres carré.

Synthèse du patrimoine détenu par les Haras nationaux

(en ha et en m²)

Site	Surface totale en ha	Surface utile des bâtiments en m ²
Aurillac	20	8.702
Besançon	2	4.646
Blois ¹	3	5.955
Cluny	5	5.886
Compiègne	3	5.222
Gelos	13	5.607
Hennebont	21	12.533
Lamballe	6	10.638
Le Lion d'Angers	67	14.450
Le Pin	419	19.323
Montier-en-Der	3	5.913
Pompadour dépôt	10	7.000
Pompadour domaine	325	12.001
La Roche-sur-Yon	4	6.148
Rodez	7	4.650
Rosières-aux-Salines	12	6.586
Saintes	9	5.151
Saint-Lô	12	13.300
Tarbes	9	5.224
Uzès	11	5.261
Villeneuve-sur-Lot	2	4.500
Les Bréviaires	54	6.952
Chamberet	133	5.614
Ecole du Pin	4	6.390
Siège Pompadour		2.800
Antenne Paris		450
TOTAL	1.153	190.902

Source : établissement public « Les Haras nationaux »

2. D'un point de vue qualitatif

D'un point de vue qualitatif, votre rapporteur spécial a pu noter, notamment lors de ses déplacements, que certaines des installations de l'établissement public étaient parfois **obsoletes** et présentaient des **problèmes de fonctionnalité voire de sécurité**.

En outre, il lui a été notifié que le statut juridique de « monument historique », dont bénéficient certaines de ces installations, entraîne d'importants **surcoûts d'entretien**.

Ainsi, **sur la période 2000-2005, le total des investissements immobiliers à la charge de l'établissement public s'élève à plus de 22 millions d'euros ainsi que le montre le tableau suivant.**

¹ Il faut noter que la décision a été prise par le conseil d'administration des Haras nationaux, en juin 2006, de fermer le pôle de Blois.

Investissements immobiliers réalisés par les Haras nationaux (mandatements 2000-2005)

(en euros actualisés)

site	sécurité	patrimoine	stations	entretien	améliorations fonctionnelles + ARTT	logements	autres	total
Angers	5 612	1 544	128 878	23 903	67 507	28 733	0	256 176
Annecy	45 349	0	4 628	22 073	12 212	123 135	81 629	289 026
Aurillac	0	2 066	136 151	27 439	193 947	14 396	151 250	525 250
Besançon	0	12 251	0	0	41 456	9 280	0	62 988
Blois	3 695	82 651	17 071	0	160 403	7 022	0	270 841
Bréviaires	13 990	212 601	8 437	0	382 624	22 070	105 374	745 096
Cluny	1 500	293 253	5 551	2 789	25 688	5 166	31 265	365 213
Compiègne	41 316	263 686	33 481	13 606	318 929	183 006	43 386	897 410
DCO	60 590	186 175	0	129 183	667 970	45 749	1 614 514	2 704 181
DG	23 960	1 335	0	10 482	156 524	290 739	2 532 924	3 015 964
Gelos	37 159	688 320	7 702	26 448	248 289	20 325	128 361	1 156 603
Hennebont	0	50 935	3 655	250 370	146 244	12 745	0	463 948
Lamballe	10 606	53 402	31 781	14 543	134 136	23 494	0	267 963
Montier	45 364	70 939	15 501	2 177	49 374	2 365	0	185 719
Pin	110 288	223 199	88 805	0	921 128	8 492	3 616 521	4 968 433
Pompadour	30 569	1 185 387	110 785	0	174 068	69 260	1 140 060	2 710 129
Roche	39 794	34 121	54 830	8 947	182 127	13 990	11 763	345 573
Rodez	31 407	34 929	15 558	19 410	195 075	10 869	0	307 249
Rosières	245 458	132 354	8 385	0	157 208	10 744	0	554 148
St Lô	144 301	103 905	3 025	4 879	131 297	37 502	9 313	434 221
Saintes	87 339	546 018	48 686	58 256	14 618	40 805	8 687	804 408
Strasbourg	0	52 517	6 967	689	19 760	0	0	79 933
Tarbes	14 125	256 833	8 929	46 226	57 944	16 033	232 086	632 177
Uzès	18 201	37 126	19 285	9 534	104 269	49 165	0	237 581
Villeneuve	22 632	23 351	33 037	3 357	168 492	86 924	25 858	363 651
TOTAL	1 033 253	4 548 898	791 129	674 312	4 731 288	1 132 009	9 732 992	22 643 880

Source : établissement public « Les Haras nationaux »

C. DES RIGIDITÉS DE GESTION INCOMPATIBLES AVEC LES CRITÈRES DE PERFORMANCE DE LA LOLF

Lors de son contrôle sur pièces et sur place, **vo**tre rapporteur spécial a été amené à constater que l'établissement public administratif, les Haras nationaux, n'avait pas encore tiré toutes les conséquences de l'application de la LOLF à l'ensemble des opérateurs de l'Etat et présentait de graves lacunes, du point de vue notamment de la mise en place des outils de pilotage financier, d'une part, de la gestion comptable de l'établissement d'autre part.

Dès lors, compte tenu de ces lacunes persistantes, votre rapporteur spécial estime en droit de se poser la question suivante : les Haras nationaux ont-ils aujourd'hui la capacité d'agir comme des prestataires de service ainsi que le leur enjoint leur contrat d'objectifs ?

1. Des outils de pilotage financier encore insuffisants

Votre rapporteur spécial a constaté que les outils de pilotage financier destinés à améliorer la gestion des opérateurs de l'Etat n'étaient pas encore opérationnels au sein de l'établissement public des Haras nationaux et que des efforts importants de modernisation étaient nécessaires.

a) L'absence de facturation à coût complet des prestations

Lorsque votre rapporteur spécial a interrogé l'établissement public administratif sur l'existence d'une facturation à coût complet de ses missions, il lui a été répondu que :

- s'agissant de la **mission d'identification** de l'établissement, les coûts étaient auparavant évalués tous les deux ou trois ans par estimation et à partir de résultats d'enquêtes ce qui permettait une évaluation approximative du coût de cette mission pour l'établissement ;

- une estimation du coût du **service public de la monte** était impossible avant 2006, date de la publication des premiers résultats de l'établissement en comptabilité analytique, dans la mesure où l'unité de compte était auparavant la circonscription au sein de laquelle toutes les dépenses étaient confondues quelle que soit leur destination.

b) La mise en place tardive d'une comptabilité analytique

Depuis la création de l'établissement public administratif, celui-ci s'est efforcé de mettre en œuvre des outils contribuant à la transparence budgétaire et à l'identification de ses profits et de ses coûts complets.

Ainsi, en 2004, il a procédé à une identification de l'ensemble des prestations réalisées par l'établissement ; en 2005, un suivi d'activité a été mis en place afin de déterminer comment affecter les coûts de personnel aux

différentes d'activité ; enfin, au 1^{er} juillet 2006, conformément à un engagement pris auprès de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, l'établissement devait être en mesure de publier ses premiers résultats de comptabilité analytique sur la base d'un retraitement *a posteriori* des chiffres de l'année 2005, selon une méthodologie validée par un cabinet indépendant.

Toutefois, **votre rapporteur spécial considère que les outils de comptabilité analytique au sein de l'établissement public ont tardé à se mettre en place** et il a constaté, lors de son contrôle sur pièces et sur place, que **les Haras nationaux ont fonctionné pendant de nombreuses années selon un schéma comptable et financier d'un autre âge** ne permettant pas un contrôle de l'efficacité de la dépense publique.

Au cours de son contrôle, il a été précisé à votre rapporteur spécial que **la comptabilité analytique des Haras nationaux serait opérationnelle pour traiter les données de 2005 au début de l'été 2006.**

Les **apports attendus, par l'établissement public, de la mise en œuvre de la comptabilité analytique** consistent à pouvoir fournir les coûts par prestation à la direction marketing qui pourra dès lors procéder à un arbitrage aboutissant à la fixation du prix de la prestation, dans le respect des principes concurrentiels. Ainsi, la direction marketing de l'établissement sera en mesure de **comparer les différents niveaux de prix pratiqués sur le marché** et de **déterminer les prix qu'elle estime acceptables par le client** (plutôt dans la tranche inférieure des niveaux de prix du marché) tout en prenant soin de couvrir ses coûts.

c) Une politique tarifaire perfectible

Les coûts des prestations n'étant pas déterminés de façon précise au moment de l'établissement des tarifs applicables en 2006, les principes sous-tendant la politique tarifaire de l'établissement pour 2006 ont été définis par le Conseil d'administration dans un souci de respect des règles de la concurrence, conformément à l'engagement pris auprès du Conseil de la concurrence suite à sa décision du 16 juin 2005. Cette politique tarifaire s'appuie, en 2006, sur les éléments de cadrage suivants :

- **l'unicité des tarifs** : à prestation égale, prix égal sur tout le territoire (les tarifs de base doivent être les mêmes partout) ;

- **l'équilibre budgétaire** : calcul du prix sur la base du coût complet de la prestation, avec dans certains cas une contribution publique au titre de la politique de l'Etat (biodiversité, amélioration génétique, etc.) ;

- le **respect des pratiques commerciales** des marchés correspondant et de la libre concurrence ;

- le **respect des orientations du contrat d'objectifs** en recherchant l'équilibre budgétaire par famille de prestation (étalonnage, identification, prestations nouvelles et d'ingénierie) ;

- l'**amélioration de la productivité** en différenciant et en diversifiant les activités pour mieux répondre à tous les publics concernés par le cheval et réduire les coûts des prestations.

Si **votre rapporteur spécial** accueille favorablement ces éléments de cadrage, il **estime** toutefois **qu'un effort supplémentaire de rationalisation de la politique tarifaire** de l'établissement devrait être accompli, notamment, en direction des éleveurs, dans un but de **simplification du barème tarifaire** des prestations proposées.

d) Les outils de la LOLF encore insuffisamment exploités

Pour 2007, l'établissement public a décidé de définir, de façon interne, un budget décliné en missions, programmes et actions, conformément à la maquette de la LOLF, ce dont se félicite votre rapporteur spécial. En effet, cette maquette devrait permettre de ventiler, en fonction des catégories ainsi définies, ce qui relève des ressources propres de l'établissement et des ressources provenant de l'Etat d'une part, ce qui relève des dépenses de personnel, de fonctionnement courant ou d'investissement d'autre part.

Votre rapporteur spécial souhaite toutefois que l'établissement public puisse poursuivre sa réflexion s'agissant de la déclinaison des dispositions de la LOLF, en définissant des **objectifs et indicateurs pertinents** qui permettront de juger de la performance de ses actions.

2. Une gestion comptable peu satisfaisante

Lors de son contrôle sur pièces et sur place, et notamment au moment de son **contrôle de l'agence comptable des Haras nationaux au siège administratif de Pompadour**, votre rapporteur spécial a constaté que les **procédures comptables mises en place par l'établissement public étaient particulièrement complexes et occasionnaient des délais importants d'encaissement des chèques envoyés par les éleveurs pour le paiement des prestations fournies.**

Ainsi, votre rapporteur spécial, accompagné de notre collègue Jean Arthuis, président de votre commission des finances, s'est rendu compte qu'en moyenne, **les délais d'encaissement des chèques, au nombre d'environ 100.000 par an, étaient supérieurs à deux mois et que, pour certains chèques, ces délais dépassaient six mois.**

En réalisant un calcul rapide, sur la base de l'hypothèse d'un montant annuel de 5 millions d'euros de chèques à encaisser et d'un retard moyen d'encaissement de l'ordre de deux mois, votre rapporteur spécial a pu

constater que le retard d'encaissement des chèques entraînait un **retard de trésorerie de l'ordre de 800.000 euros chaque année**. Ce retard de trésorerie se traduit, *in fine*, par une **perte potentielle pour l'établissement public de l'ordre de 24.000 euros chaque année** en faisant l'hypothèse que cette somme de 800.000 euros pourrait être placée à un taux d'intérêt de 3 % par an.

Votre rapporteur spécial estime que ces retards d'encaissement des chèques sont dus, non seulement à une arrivée massive de chèques au même moment, mais surtout à la **complexité de la procédure appliquée par l'Agence comptable des Haras nationaux qui est particulièrement lourde et « chronophage »**, en raison notamment des obligations imposées par la Trésorerie générale¹.

Votre rapporteur spécial souhaite que cette procédure soit simplifiée notamment en introduisant le contrôle *a posteriori*, et non plus *a priori*, du dossier de l'éleveur envoyant un chèque pour le paiement d'une prestation réalisée par l'établissement public.

¹ *A titre d'exemple, la Trésorerie générale impose à l'Agence comptable des Haras nationaux de lui envoyer, en même temps que le listing complet des chèques à encaisser, une « bande-machine » faisant l'addition récapitulative de ces chèques. Cette procédure est aujourd'hui complètement dépassée.*

III. LES PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

A. LES HARAS NATIONAUX N'ONT PAS D'AVENIR DANS LEUR CONFIGURATION ACTUELLE : UN RECENTRAGE DE LEURS MISSIONS S'IMPOSE

1. Le nécessaire recentrage des Haras nationaux sur leurs missions régaliennes traditionnelles

a) Préciser les missions de l'établissement public

Votre rapporteur spécial estime qu'avec la définition de nouvelles missions par le contrat d'objectifs (2004-2008) signé entre l'Etat et l'établissement public administratif, **les Haras nationaux se sont éloignés de leur cœur de métier.**

Il apparaît donc aujourd'hui nécessaire de préconiser un recentrage de l'établissement public sur ses missions régaliennes traditionnelles par le biais notamment :

- d'une **réhabilitation de la mission d'identification des Haras nationaux**, dans le contexte actuel de concurrence avec les vétérinaires libéraux habilités à pratiquer des opérations de terrain, notamment la pose de transpondeurs. Les Haras nationaux doivent être en mesure de **protéger la filière sur le plan sanitaire** et donc de pratiquer, en tant qu'opérateur public de l'Etat, l'identification complète de tous les équidés présents sur le territoire national. Lors de son contrôle sur pièces et sur place, votre rapporteur spécial a pu constater qu'un certain flottement régnait actuellement s'agissant de l'exercice de sa mission d'identification par l'établissement public. Il est donc aujourd'hui nécessaire de rappeler que l'exercice de cette mission doit avoir pour objectif de **rendre service aux éleveurs** et qu'il convient donc **d'améliorer les procédures d'identification dans un but de couverture sanitaire totale de la filière, d'améliorer les délais de réponse aux éleveurs et de rationaliser les coûts relatifs à l'exercice de cette mission ;**

- d'un **renforcement des pouvoirs de contrôle des Haras nationaux s'agissant de l'organisation des grandes manifestations et compétitions équestres.** En effet, votre rapporteur spécial est conscient du rôle joué par l'établissement public dans l'organisation de grandes manifestations équestres et de concours hippiques et souhaite que le pouvoir de contrôle de la régularité de ces manifestations par l'établissement soit affirmé ;

- d'une **réflexion sur l'avenir de l'étalonnage public** pratiqué par les Haras nationaux. Votre rapporteur spécial estime que la question se pose aujourd'hui de savoir si la mission d'étalonnier public de l'établissement n'est pas devenue anachronique. Pour certaines races, il apparaît difficile aujourd'hui pour les Haras nationaux de concurrencer le secteur privé. Toutefois, **votre rapporteur spécial estime que les pouvoirs publics doivent pouvoir conserver un rôle dans l'étalonnage dans un souci d'amélioration**

du patrimoine génétique de la filière et de préservation des races rares. En outre, votre rapporteur spécial a pu remarquer que certains éleveurs souhaitent toujours avoir recours à l'étalonnage public plutôt que de faire appel à des étalonniers privés.

- d'une **rationalisation des activités de formation conduites par l'établissement public** : votre rapporteur spécial considère que la formation ne saurait être une des activités essentielles de l'établissement public et devrait faire l'objet de partenariat avec les structures scolaires concernées, les organismes professionnels et les structures spécialisées compétentes. Ainsi, les Haras nationaux pourraient intervenir comme maîtres de stage auprès de certains étudiants.

Actuellement, **le centre national de formation implanté au Haras du Pin forme le personnel des Haras nationaux et dispense des formations qui s'adressent aux socio-professionnels, aux scolaires et aux apprentis qui travaillent dans la filière équine ou qui se préparent aux « métiers du cheval »**. Les formations sont variées et touchent tous les métiers de la filière (techniques équestres, reproduction, élevage, juge pointeur, convoyeur d'équidés, métiers traditionnels de sellier et de maréchal-ferrant). En outre, de nouveaux types de formation sont mis en place : la nouvelle licence professionnelle « gestion et management des entreprises de la filière cheval » de l'IUT d'Alençon est menée en partenariat avec un lycée agricole et le centre national de formation des Haras nationaux (environ 30 % des heures de formation sont sous la responsabilité des Haras nationaux). De nouveaux modules de formation professionnelle à l'intention des maréchaux et des vétérinaires sont en cours d'élaboration en partenariat avec les organismes professionnels concernés et les structures spécialisées compétentes.

b) Rationaliser les effectifs en conséquence

Votre rapporteur spécial estime que ce recentrage des missions des Haras nationaux doit s'accompagner d'une nécessaire rationalisation de la grille des effectifs et des qualifications des personnels de l'établissement public. Si des efforts de réduction des effectifs ont été effectués depuis la mise en œuvre du contrat d'objectifs et de moyens, avec une suppression de plus de cent emplois en trois ans, votre rapporteur spécial souligne la nécessité de poursuivre ces efforts. **Aujourd'hui, l'établissement public est, en effet, doté de 1.060 emplois équivalents temps plein, la plupart de ces emplois étant occupés par des agents de catégorie C.** Au cours de ses auditions et de ses déplacements, votre rapporteur spécial a pu constater que ces effectifs étaient encore trop nombreux et il lui a même été indiqué que **l'établissement public pourrait fonctionner dans les mêmes conditions avec un effectif de seulement 700 emplois équivalents temps plein.**

Votre rapporteur spécial considère que **la structure actuelle de la pyramide des âges des personnels des Haras nationaux est de nature à générer des économies de personnel dans les années avenir** et souhaite que l'établissement puisse profiter des prochains départs à la retraite pour rationaliser sa politique de gestion des ressources humaines.

La pyramide des âges des personnels des Haras nationaux par type d'emploi

129 CDI : âge moyen de 47,72 ans / 26 départs à la retraite prévus dans les cinq ans (20 %) ; 28 départs entre cinq et dix ans (22 %)

81 CDD (permanents) : âge moyen de 37,44 ans / 6 départs à la retraite prévus dans les cinq ans (7 %) ; 5 départs prévus entre cinq et dix ans (6 %)

11 détachés : âge moyen de 44,91 ans / 1 départ à la retraite prévu dans les cinq ans ; 2 départs prévus entre cinq et dix ans

515 catégories C techniques : âge moyen 43,41 ans / 137 départs à la retraite prévus dans les cinq ans (27 %) ; 105 départs prévus entre cinq et dix ans (20 %)

268 mises à disposition : âge moyen 47,72 ans / 50 départs à la retraite prévus dans les cinq ans (19 %) ; 65 départs prévus entre cinq et dix ans (24 %)

Ainsi **ce sont surtout les deux dernières catégories qui pourront générer des économies pour l'établissement public** qui ne sera pas obligé de remplacer les départs à la retraite à raison de un pour un.

Source : établissement public « Les Haras nationaux »

2. La question de l'utilité des Haras nationaux au regard du secteur privé dans le domaine des activités concurrentielles

Votre rapporteur spécial estime aujourd'hui indispensable de repenser les activités des Haras nationaux relevant du domaine concurrentiel, à la lumière de leur utilité au regard du secteur privé.

S'agissant en particulier de l'étalonnage, si votre rapporteur spécial reconnaît l'utilité de l'établissement public pour certains secteurs, notamment les chevaux de sport (obstacle) et de loisirs, il considère que, **pour certaines races** notamment parmi les « pur-sang », **pour lesquelles l'activité des haras privés est largement majoritaire, les Haras nationaux devraient progressivement se désengager des activités d'étalonnage.**

En tout état de cause, une réflexion doit être menée sur la question de savoir si l'établissement public peut continuer à se positionner en tant que concurrent du secteur privé dans des domaines où sa présence est manifestement minoritaire voire anachronique.

B. DÉVELOPPER LES PARTENARIATS AVEC LES COLLECTIVITÉS LOCALES S'AGISSANT DE LA GESTION DU PATRIMOINE DES HARAS

1. Un patrimoine trop dispersé : poursuivre la rationalisation des implantations géographiques des Haras nationaux

Votre rapporteur spécial se félicite des efforts de restructuration des sites des Haras nationaux, engagés en 2004 dans le cadre d'un schéma territorial défini par le conseil d'administration de l'établissement public, afin de **resserrer le réseau des implantations**.

Ce schéma territorial prend notamment appui sur un appel à projet de développement des anciens dépôts d'étalons transformés en pôles hippiques et sur la restructuration et la modernisation des anciennes stations, devenues centres techniques. En outre, il était initialement précisé que **le réseau des implantations territoriales devait être restructuré autour d'un maximum de 17 dépôts, sur les 23 initiaux, et de 110 stations à l'horizon 2008**.

Le schéma actuel d'organisation territoriale générale de l'établissement public

- 19 pôles hippiques¹ ;
- 110 centres techniques ;
- un centre de formation au Pin ;
- une station expérimentale à Chamberet ;
- un centre technique aux Bréviaires ;
- le siège administratif à Pompadour ;
- une antenne à Paris.

Source : établissement public « Les Haras nationaux »

Le résultat des appels à projet lancé par l'établissement public national a abouti à plusieurs conclusions :

- la **constitution d'un réseau de 108 centres techniques à l'horizon 2008**, avec la fixation d'un quota par région ainsi que le montre le tableau suivant.

¹ A l'origine, il en comportait vingt mais la décision de fermer le pôle hippique de Blois a été prise au mois de juin 2006.

Le réseau des centres techniques par région à l'horizon 2008

Alsace	2	Aquitaine	6
Auvergne	6	Bourgogne	6
Bretagne	7	Centre	5
Champagne-Ardenne	4	Corse	2
Franche-Comté	7	Ile-de-France	2
Languedoc-Roussillon	3	Limousin	5
Lorraine	4	Midi-Pyrénées	9
Nord-Pas-de-Calais	2	Basse-Normandie	8
Haute-Normandie	2	Pays-de-la-Loire	10
Picardie	3	Poitou-Charentes	5
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	2	Rhône-Alpes	8
		Total	108

Source : établissement public « Les Haras nationaux »

- une **réorganisation des pôles hippiques en fonction de leur destination principale** (économique, touristique, culturel, etc.) dont la synthèse suivante présente les grandes lignes pour chaque pôle¹.

¹ L'appel à projet a été conduit par les délégués régionaux en poste et fondé sur un projet partenarial d'activités construit par un comité de pilotage associant les collectivités territoriales et les socioprofessionnels régionaux. Le schéma territorial a été mis en oeuvre avec les particularités issues des situations spécifiques des différents statuts de propriétés des pôles, de l'attitude des collectivités territoriales concernées et des orientations propres de l'établissement.

Synthèse des rapports rendus par les sites régionaux sur l'avenir des implantations géographiques des Haras nationaux (2004)

Région	Site	Scénarii envisagés et partenaires proposés
Basse-Normandie	Le Pin	Pôle touristique, avec capacité de recevoir des événements culturels et sportifs Pôle de formation aux métiers du cheval Partenaires : région, département
	Saint-Lô	Pôle de valorisation européen du cheval de sport Partenaires : région, département, intercommunalité
Pays-de-la-Loire	Le Lion d'Angers	Pôle de valorisation sportive et événementielle et entretien d'étalons hors monte Partenaires : département, région
	La Roche-sur-Yon	Pôle patrimonial et touristique axé sur les métiers d'art et d'artisanat du cheval, compatible avec le maintien d'un centre technique et en complémentarité avec l'hippopôle de la ville aux Terres Noires Partenaires : ville, région, département
Bretagne	Lamballe	Pôle de valorisation sportive et économique Partenaires : région, ville
	Hennebont	Pôle culturel touristique et de connaissance du cheval Partenaires : région, agglomération, département
Picardie	Compiègne	Pôle touristique et culturel Partenaires : ville, région, département
Aquitaine	Gelos	Pôle touristique et culturel Partenaires : agglomération, département, région
	Villeneuve	Projet territorial touristique de la vallée du Lot, compatible avec le maintien d'une UMS, avec transfert et prise en charge du patrimoine par la ville Partenaires : département ville
Languedoc-Roussillon	Uzès	Le haras de l'arc méditerranéen : centre d'activités, plateforme ouverte à toutes les sensibilités équestres méditerranéennes Partenaires : ville, département, région
Lorraine	Rosières	Pôle de valorisation sportive et événementielle Partenaires : département, région
Limousin	Pompadour	Pôle touristique, avec capacité de recevoir des événements culturels et sportifs. Redéploiement du patrimoine immobilier Partenaires : communauté de communes
Auvergne	Aurillac	Plate-forme d'activités d'animation locale, entretien d'étalons hors monte Partenaires : département, région
Midi-Pyrénées	Tarbes	Pôle touristique et culturel pouvant comprendre un conservatoire génétique régional et projet de pôle équestre sous maîtrise d'ouvrage de la communauté d'agglomération Partenaires : agglomération ville
	Rodez	Projet territorial de formation et valorisation du patrimoine compatible avec le maintien d'un centre technique. Partenaires : agglomération, département

Bourgogne	Cluny	Pôle de valorisation sportive incluant l'extension du pôle hippique sous maîtrise d'ouvrage du département, en cohérence avec le projet touristique du ministère de la culture pour l'abbaye Partenaires : département région
Poitou-Charentes	Saintes	Pôle touristique et culturel pouvant comporter un volet pôle équestre régional et des projets complémentaires (cheval médiateur social, races locales) Partenaires : ville, département, région
Franche-Comté	Besançon	Maison et École du cheval, en parallèle de la maison de la forêt à vocation socio-éducative Partenaires : département, ville, région
Champagne-Ardenne	Montier	Projet territorial touristique du lac du Der, compatible avec le maintien d'un centre technique et le siège de la délégation régionale, reprise du patrimoine par la ville propriétaire Partenaires : ville, région, département
Centre	Blois	Projet de centre socio-éducatif du cheval Partenaires : région, ville
Rhône-Alpes	Annecy	Site très enclavé que la ville est prête à reprendre pour une autre utilisation. Le département est fortement impliqué dans un projet de pôle hippique à La Roche sur Foron autour d'un centre technique. La Région soutient prioritairement le projet de regroupement des acteurs de la filière à Chazey sur Ain Redéploiement possible des moyens des Haras sur ces projets.

Source : établissement public « Les Haras nationaux »

Depuis la réalisation de cette synthèse, deux pôles hippiques ont été fermés, celui d'Annecy et celui de Blois.

Votre rapporteur spécial estime que d'autres pôles hippiques ont vocation à être fermés car les implantations géographiques des Haras nationaux sont encore trop dispersées sur le territoire national.

Votre rapporteur spécial souhaite qu'un **nouvel inventaire des pôles hippiques ayant vocation à disparaître soit réalisé dans les plus brefs délais, en concertation avec les collectivités territoriales**, partenaires privilégiés du maintien et de l'entretien du patrimoine des Haras nationaux. Votre rapporteur spécial estime également nécessaire de **se défaire d'une vision patrimoniale nostalgique** qui empêcherait de mener une vraie politique de restructuration territoriale des implantations des Haras nationaux.

2. Le nécessaire transfert de la gestion du patrimoine des Haras aux collectivités territoriales à chaque fois que possible

Votre rapporteur spécial considère aujourd'hui que la recherche systématique d'un partenariat avec les collectivités territoriales s'agissant de la gestion du patrimoine immobilier des Haras nationaux doit être privilégiée. En effet, l'entretien de ce patrimoine entraîne souvent pour l'établissement public des surcoûts qu'il ne devrait pas avoir à supporter car cet entretien ne fait pas partie de ses missions principales.

Votre rapporteur spécial estime que, chaque fois que cela est possible et que la collectivité territoriale (notamment la région et le département) en manifeste la volonté, celle-ci devrait pouvoir préempter les implantations des Haras nationaux et se voir ainsi transférer la propriété du patrimoine immobilier de l'établissement public, car **la valorisation de ce patrimoine relève avant tout de la collectivité territoriale sur laquelle il est implanté.**

A l'heure actuelle, des partenariats plus ou moins affirmés existent entre l'établissement public et les collectivités territoriales. Toutefois, ainsi que l'a indiqué l'établissement à votre rapporteur spécial, *« le contexte dans lequel nous avons mis en place notre démarche d'externalisation de l'entretien de notre patrimoine n'était pas particulièrement favorable, les collectivités étant alors fortement sollicitées par d'autres orientations très fortes de décentralisation »*. Il est néanmoins possible de lister les pôles pour lesquels le partenariat construit avec les collectivités est solide ou le devient, avec des procédures de conventionnement en cours.

**Les partenariats entre les Haras nationaux et les collectivités territoriales
s'agissant de l'entretien du patrimoine des pôles hippiques et centres techniques de
l'établissement public**

• **Les pôles hippiques**

1 - **Besançon, Le Lion d'Angers et La Roche-sur-Yon** : ces trois pôles appartiennent historiquement au conseil général mais leur gestion patrimoniale reposait par convention, sur le seul budget des Haras nationaux.

A **Besançon**, l'appel à projet a permis au **conseil général** du Doubs, soutenu par la région et la ville, de **reprendre son rôle de propriétaire** pour développer ensemble sur ce pôle un projet tourné essentiellement vers le social et la formation des jeunes.

Au **Lion d'Angers**, le projet de pôle d'excellence du Concours Complet dans une dynamique de valorisation du cheval de sport est fortement soutenu par le **conseil général** du Maine et Loire, qui **assume la maîtrise d'ouvrage du projet**, là encore avec le soutien du conseil régional.

Enfin, à **La Roche-sur-Yon**, le **conseil général de la Vendée vient de reprendre la pleine propriété du Haras** pour y développer un projet mêlant à la fois le tourisme et la culture à travers les métiers liés au cheval et la valorisation économique de la filière du cheval de sport.

Ces trois projets sont mis en œuvre avec un fort engagement financier des collectivités territoriales accompagné par un engagement non moins soutenu des Haras nationaux qui apportent les moyens de mise en œuvre de la plupart des activités. **Les conventions organisant l'ensemble de ces engagements sont en cours de signature ou de phase finale de concertation.**

2 - **Saint-Lô et Lamballe**, propriétés de l'établissement, ont fait l'objet d'une très **forte implication des collectivités territoriales**, motivées également par la demande des partenaires de la profession.

Ainsi, ces collectivités ont constitués ou sont en cours de constituer un syndicat mixte réunissant selon les cas deux ou quatre collectivités ; ces syndicats feront l'objet, dans un très proche avenir d'une **convention de partenariat portant autorisation d'occupation temporaire constitutive de droits réels immobiliers transférant ainsi l'ensemble des charges d'entretien y compris du gros oeuvre et d'investissements à ces structures.**

En outre, comme précédemment, les Haras nationaux mobilisent leurs moyens pour assurer la mise en oeuvre de ces projets à vocation de valorisation du cheval de sport, international pour Saint-Lô et complété par un volet touristique à Lamballe.

3 - **Gelos, Saintes et Rodez** constituent un groupe de projets pour lesquels **l'établissement reste le propriétaire et maître d'ouvrage des opérations mais avec un très fort soutien des collectivités dans le plan de financement des investissements liés aux projets.**

Ainsi, à Gelos comme à Saintes, les Haras nationaux assurent la maîtrise d'ouvrage avec un financement de l'ordre de 25 % du total. A Rodez, la qualité du partenariat avec le conseil Général et la ville (ainsi que la communauté d'agglomération) sera bientôt marquée par la signature des conventions de partenariat nécessaires à la mise en oeuvre commune des projets.

Sur les trois sites, **l'implication des collectivités oriente très nettement les projets vers une dimension sociale**, tant par l'insertion des personnes à handicap et des publics en difficulté que par le développement d'actions visant à utiliser le cheval dans un rôle utilitaire et citoyen dans les zones urbaines notamment.

4 - **Dans d'autres sites, propriétés des collectivités territoriales**, comme Montier-en-Der (commune) et Rosières-aux-Salines (conseil général de Meurthe et Moselle), l'appropriation du projet par les partenaires est plus réfléchi et la construction du projet est plus négociée. Néanmoins, la dynamique, même plus lente, laisse apparaître une réelle possibilité de partenariat avec les collectivités territoriales, qui prendra, comme à Montier-en-Der, appui dans la procédure du pôle d'excellence rurale, projet monté en partenariat et concertation.

5 - Ailleurs, **les partenariats connaissent des avancées plus irrégulières et sont parfois plus complexes à conclure** :

Ainsi, à Cluny où le projet de valorisation sportive, porté par le conseil général doit prendre place dans le projet, plus vaste avec sa dimension culturelle et plus ambitieux quant au financement, de « l'abbaye 2010 ». Or, la validation et le plan de financement du projet de l'abbaye ne connaissent pas le même avancement que le projet de pôle hippique sportif déjà validé par le conseil général de Saône-et-Loire.

A Aurillac, Tarbes, Uzès, Hennebont, Villeneuve-sur-Lot et Compiègne, **les motivations et les circonstances particulières locales n'ont pas permis la construction de partenariats aboutis à cette date**, mais les éléments connus actuellement laissent penser que ces projets pourront être mis en oeuvre dans un avenir proche. C'est notamment le cas de Villeneuve et d'Hennebont.

6 - Enfin, **les deux sites emblématiques de l'établissement que sont Le Pin et Pompadour ont fait l'objet de projets bien construits**, le premier tourné vers un rôle de pôle d'excellence européen dans l'ensemble des domaines de la formation et de l'emploi, de l'étalonnage pur-sang et de la valorisation touristique dans le cadre du pôle de compétitivité « filière équine de Basse Normandie », le second davantage partenaire régional pour la valorisation sportive du cheval de sport anglo-arabe.

L'engagement des collectivités dans un partenariat est en cours de réflexion, soutenu à Pompadour par la récente dynamique du Pôle d'Excellence Rurale et au Pin, par la montée en puissance des activités du complexe touristique récemment inauguré.

Ainsi, la qualité des relations que l'établissement a pu conforter avec les collectivités territoriales, quelles soient propriétaires des sites ou partenaires des projets, a permis de mettre en oeuvre le schéma territorial prévu par le contrat d'objectif.

Globalement, et bien qu'il soit trop tôt pour chiffrer avec précision les partenariats enregistrés, la tendance ancienne dans laquelle les Haras nationaux assuraient plus de 80% des investissements est inversée.

- **Les centres techniques**

S'agissant des centres techniques des Haras nationaux, anciennes stations de monte, qui appartiennent pour beaucoup aux collectivités locales, les relations sont assurées par des conventions concernant la mise à disposition et la responsabilité sans que le contrat d'objectifs n'en modifie ni le sens ni la qualité.

En outre, il y a lieu de noter, comme pour les pôles hippiques, que la qualité des relations construites au fil des années permet de réaliser les nouvelles unités rendues nécessaires par les évolutions techniques, les améliorations d'accueil et les restructurations sous **maîtrise d'ouvrage assurée par les collectivités locales dans la quasi totalité des projets conduits depuis plusieurs années.**

Ce partenariat offre alors les meilleures conditions pour respecter l'effort de resserrement du réseau qui prévoit 110 centres techniques à l'échéance du contrat, valeur actée par le schéma territorial et qui sera respectée.

Source : établissement public « Les Haras nationaux »

C. LE STATUT JURIDIQUE DES HARAS NATIONAUX DOIT-IL ÊTRE MODIFIÉ ?

1. Un établissement public administratif exerçant aujourd'hui des compétences à caractère industriel et commercial ?

Le service des Haras, qui était une des plus anciennes structures administratives de l'Etat, a été transformé en établissement public administratif (EPA) par un décret en Conseil d'Etat n° 99-556 du 2 juillet 1999.

Au moment de la création de l'établissement public, le choix de la nature de cette structure avait fait l'objet d'hésitation. Il avait été envisagé de constituer un établissement public industriel et commercial (EPIC) en raison notamment des activités de l'établissement et de l'origine de ses ressources financières.

La question de la pertinence du statut juridique finalement retenu pour les Haras nationaux a pu se poser de façon récurrente, notamment depuis la mise en œuvre du contrat d'objectifs qui préconise une rénovation des interventions de l'établissement dans le secteur concurrentiel.

A la demande de la direction générale des Haras nationaux, un magistrat du Conseil d'Etat a été amené à s'interroger sur les conséquences juridiques de la transformation de l'EPA en EPIC. Il ressort notamment de cette étude que cette transformation, qui aurait pour but d'assouplir les conditions de gestion de l'établissement, ne pourrait avoir lieu que par voie législative car elle supposerait une redéfinition radicale des missions confiées à l'établissement dans le sens du développement de ses activités industrielles et commerciales.

En outre, l'analyse du conseiller d'Etat montre que si les missions de nature industrielle et commerciale étaient minoritaires en 1999 au moment de la création de l'établissement public administratif et ont eu tendance à se développer depuis la mise en œuvre du contrat d'objectifs, **il est toutefois difficile de démontrer qu'il y a eu une évolution telle depuis cette date que son équilibre économique est désormais majoritairement lié à des activités industrielles et commerciales et ne dépend plus que minoritairement de la subvention de l'Etat.**

Au contraire, la subvention de l'Etat reste majoritaire dans le financement des actions de l'établissement public dont les **ressources propres sont encore minoritaires (44,4 % des recettes de fonctionnement en 2005).**

La distinction entre établissement public administratif (EPA) et établissement public industriel et commercial (EPIC)

La distinction entre EPA et EPIC remonte à la jurisprudence inaugurée par l'arrêt du Tribunal des conflits du 22 janvier 1921, Société commerciale de l'Ouest africain (affaire dite du bac d'Eloka) qui a dégagé la notion de service public industriel et commercial fonctionnant dans des conditions analogues à celles des entreprises privées similaires et relevant quant à son contentieux des juridictions judiciaires.

Dès lors qu'un tel service est assuré par un établissement public, il s'agit d'un EPIC et son fonctionnement est en principe soumis aux règles de droit privé et ses rapports avec les usagers, les tiers et ses propres agents relèvent des tribunaux judiciaires. Ce sont au moins les règles applicables dans leur pureté originelle. On y reviendra dans la deuxième partie de ce rapport.

Rapidement, les établissements publics ont été qualifiés, dès leur création soit d'EPA soit d'EPIC. Lorsqu'ils n'étaient pas qualifiés, la jurisprudence opérait ce classement sur la base des critères qu'elle avait définis.

Il existe des établissements publics mixtes c'est à dire assurant à la fois des missions administratives et des missions industriels et commerciales. Les règles juridiques qui leur sont applicables sont donc différentes selon la nature des activités en cause. Finalement il n'est pas rare que des EPA aient également des activités industrielles et commerciales. C'est notamment le cas des Haras nationaux. Mais ces activités ont en principe un caractère accessoire, leur objet essentiel demeurant de nature administrative.

Si la création d'une nouvelle catégorie d'établissement public relève de la loi, la détermination du caractère administratif ou industriel et commercial d'un établissement public relève en revanche du pouvoir réglementaire. Lorsqu'un établissement public est créé par la loi, en raison de ce qu'il constitue une nouvelle catégorie, il n'est pas rare que la loi indique s'il s'agit d'un EPA ou d'un EPIC, mais le législateur n'est pas tenu de le faire. Ainsi, si la loi est muette sur le type de l'établissement public, un décret peut venir préciser qu'il s'agit d'un EPA ou d'un EPIC.

En général, une même catégorie d'établissements publics correspond à un type d'établissement, soit des EPA, soit des EPIC, mais il peut arriver qu'au sein d'une même catégorie il existe des établissements de type différent. Ainsi les établissements publics que sont les grandes écoles appartiennent tous à la même catégorie. Ce sont en général des EPA mais certaines d'entre elles sont des EPIC.

Source : Conseil d'Etat

2. Le développement de partenariats public / privé imposerait une modification du statut juridique des Haras nationaux

Lors de son contrôle sur pièces et sur place, votre rapporteur spécial a été informé d'une réflexion actuellement menée par le ministère de l'agriculture et de la pêche en partenariat avec les acteurs de la filière sur la **mise en place éventuelle d'un partenariat public / privé entre l'établissement public « les Haras nationaux » et les filières « galop » et « trot » dans le but de financer des projets communs d'acquisition d'étalons de qualité.**

Ce partenariat prendrait la forme d'une triple participation d'un montant de 1,5 million d'euros de la part des parties prenantes au projet et permettrait ainsi de constituer une **enveloppe globale d'un montant de 4,5 millions d'euros en vue de l'achat d'étalons.** En outre, ce partenariat aurait pour but de répondre à une problématique d'amélioration de l'élevage, notamment des pur-sang, et de faire face à la concurrence internationale issue de pays comme l'Irlande où le régime fiscal de l'achat d'étalons est particulièrement favorable.

Toutefois, **votre rapporteur spécial estime que la mise en place d'un tel partenariat public / privé pose plusieurs problèmes.**

Tout d'abord se pose la question de l'endroit où devraient être stationnés ces étalons. D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, l'établissement public souhaiterait que ces étalons soient stationnés au Haras du Pin et élevés par l'établissement public, souhaite que ne partagent pas forcément les autres parties prenantes au projet que sont les étalonniers privés.

Ensuite, se pose la question de la gestion commerciale des saillies : par qui sera-t-elle assurée ? L'établissement public a-t-il les moyens d'assurer correctement cette gestion commerciale ?

Enfin, la mise en place d'un tel partenariat impliquerait sans doute la transformation du statut juridique des Haras nationaux en établissement public à caractère industriel et commercial.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 9 novembre 2006, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission des finances a entendu une communication de M. Joël Bourdin, rapporteur spécial, sur l'établissement public « Les Haras nationaux ».

M. Joël Bourdin, rapporteur spécial, a d'abord indiqué qu'il avait mené, au nom de la commission des finances, en application de l'article 57 de la LOLF, un contrôle budgétaire sur pièces et sur place relatif à l'établissement public administratif « Les Haras nationaux », au cours des six derniers mois. A cet égard, il a précisé qu'il avait procédé à des auditions des principaux acteurs du monde du cheval, au sein de l'administration et des représentants socio-professionnels, ainsi qu'à quatre déplacements dans des pôles hippiques : le Haras du Pin, le Haras de Compiègne, le Haras de Pompadour et le Haras du Lion d'Angers.

Puis il a donné les raisons pour lesquelles il avait décidé de mener ce contrôle budgétaire sur les Haras nationaux.

Tout d'abord, il a rappelé que les Haras nationaux, en tant qu'établissement public administratif et opérateur de l'Etat, recevaient une subvention budgétaire annuelle, s'élevant, en moyenne depuis 2003, à près de 43 millions d'euros.

Ensuite, il a précisé que son contrôle budgétaire intervenait à mi-chemin de l'application du nouveau contrat d'objectifs et de moyens (2004-2008) signé entre l'Etat et les Haras nationaux. Dès lors, il lui a semblé opportun de faire le point sur les éventuelles difficultés rencontrées par l'établissement public dans l'application de ce contrat.

Enfin, il a souligné que son contrôle s'inscrivait dans un contexte économique plus large, celui de la filière équine dans son ensemble qui se caractérisait aujourd'hui par son instabilité. En effet, il a rappelé que si l'évolution de la législation fiscale nationale relative à la filière cheval allait dans le bon sens depuis plus de trois ans, la compétition fiscale internationale, issue de pays comme l'Irlande notamment, continuait de pénaliser la filière française.

Puis **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a fait savoir que les principaux enseignements tirés de son contrôle l'amenaient à se demander si les Haras nationaux pouvaient perdurer dans leur configuration actuelle.

Il a souhaité articuler son intervention en trois parties. Une première partie relative au positionnement introuvable des Haras nationaux entre leurs missions traditionnelles et leurs nouvelles missions issues du dernier contrat d'objectifs et de moyens, en raison notamment d'un défaut de pilotage central de la politique du cheval. Une deuxième partie relative au caractère coûteux de cette institution présentant des rigidités de gestion incompatibles avec les

critères de performance de la LOLF. Enfin une troisième partie relative à ses principales propositions axées sur la nécessité d'un recentrage de l'établissement public sur ses missions régaliennes traditionnelles, celle d'une rénovation du mode de gestion du patrimoine des Haras à travers le développement de partenariats avec les collectivités territoriales, enfin, sur l'éventuelle évolution du statut juridique des Haras nationaux, qui permettrait notamment le développement de partenariats public – privé (PPP).

Dans une première partie, **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a relevé que les Haras nationaux souffraient d'un positionnement introuvable entre missions régaliennes traditionnelles et nouvelles missions issues du contrat d'objectifs.

Il a rappelé que les Haras, service de l'Etat créé en 1665, étaient, à l'origine, conçus comme un « étalonnier de guerre » ayant pour mission de fournir aux armées, et notamment à celle de Napoléon Ier, des dépôts d'étalons, véritables réservoirs de chevaux de guerre. Il a indiqué, qu'en 1999, ce service de l'Etat avait été transformé en établissement public administratif par un décret précisant que les Haras nationaux jouaient à la fois le rôle d'intervenant de terrain (étalonnage, aides à l'élevage) et d'expert de proximité, au profit aussi bien des services de l'Etat que de la filière.

Il a souligné qu'historiquement, le service des Haras s'était vu confier deux missions essentielles : l'identification associée à un objectif de surveillance sanitaire de la filière équine, d'une part, l'étalonnage public dans un souci de préservation du patrimoine génétique équin, d'autre part.

A cet égard, il a précisé que la mission d'identification des Haras nationaux comprenait deux natures d'opérations : celles liées à l'état civil, l'enregistrement des chevaux et l'édition de document d'identification, réalisées par le système d'information relatif aux équidés (SIRE), d'une part, celles liées aux opérations de terrain (relevé de signalement, pose de transpondeurs) pouvant toutes, en raison de leur caractère concurrentiel depuis le début de l'année 2006, être réalisées soit par les agents de l'établissement public administratif, soit par des vétérinaires habilités. Il a ainsi précisé qu'en 2005, les Haras nationaux avaient réalisé plus de 50.000 relevés de signalement et près de 90.000 poses de transpondeurs (opération de puçage).

Il a également évoqué la mission d'étalonnage comme étant également, historiquement, au cœur des missions du service des Haras. Il a précisé que l'acquisition d'étalons et la mise en œuvre du service public de la monte étaient considérées comme un moyen de préserver la diversité génétique des races chevalines. Il a souligné que l'activité liée à cette mission s'était toutefois réduite au fil des ans avec une diminution du nombre d'étalons acquis chaque année, une réduction des effectifs d'étalons sur les différents sites des Haras nationaux (800 prévus d'ici à 2008), ainsi que la fermeture d'une dizaine d'anciennes stations de monte depuis 2004.

Puis il a indiqué que la signature d'un contrat d'objectifs et de moyens entre l'Etat et l'établissement public administratif pour la période 2004-2008 permettait de coordonner désormais les missions des Haras autour de trois nouvelles catégories d'objectifs : rénover les modes d'intervention de l'établissement, favoriser la structuration et la cohésion du secteur cheval, enfin, positionner les Haras nationaux comme un acteur du développement local.

Ainsi, il a précisé qu'outre les missions traditionnelles de l'établissement public, les Haras nationaux se voyaient confier de nouvelles missions qui s'éloignaient de leur « cœur de métier ». Elles visaient notamment la structuration de la filière équine, son développement économique ainsi que l'insertion du cheval dans les politiques locales.

En termes de moyens, il a relevé que le contrat d'objectifs mettait l'accent sur la nécessaire rationalisation de la gestion des ressources humaines en préconisant une réduction des effectifs, une meilleure fluidité des carrières et une revalorisation de la situation des personnels, et que l'Etat s'engageait, sur la période 2004-2008, à maintenir une subvention budgétaire constante de 45,5 millions d'euros par an.

M. Joël Bourdin, rapporteur spécial, a ensuite constaté que certains des représentants socio-professionnels de la filière du cheval qu'il avait auditionnés, avaient pu s'interroger sur la légitimité de ces nouvelles missions confiées à l'établissement public ainsi que sur la réelle capacité des Haras nationaux à les remplir. Il a estimé qu'une partie de ces nouvelles missions relevaient plus de l'affichage d'intentions que de la mise en œuvre de réelles politiques.

De plus, il a souligné que la définition de la politique du cheval en France manquait de clarté et de cohérence et qu'il existait un défaut de pilotage central de la politique du cheval. Ainsi, il a fait remarquer qu'entre la création de l'établissement public en juillet 1999 et la signature du contrat d'objectifs en juillet 2003, quatre ans s'étaient écoulés sans qu'aucune orientation soit réellement définie. Il a également noté un éclatement des acteurs institutionnels censés définir la politique nationale du cheval et l'absence d'orientation claire fournie à certaines équipes locales sur les missions qui leur étaient désormais assignées.

Dans une deuxième partie, **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a qualifié les Haras nationaux d'institution coûteuse, présentant des rigidités de gestion incompatibles avec les critères de performance de la LOLF.

A cet égard, il a rappelé qu'en 2005, le budget global de l'établissement public était de 86 millions d'euros dont près de 43 millions d'euros de subvention de l'Etat prévue par le contrat d'objectifs, hors mise à disposition des personnels du ministère de l'agriculture, qui représente un montant de l'ordre de 13 millions d'euros. Il a précisé que les ressources propres de l'établissement représentaient 23 % du budget global et 43 % de son fonctionnement courant.

Il a décrit le budget de l'établissement qui comprend trois masses principales. Il a d'abord évoqué les aides à la filière, d'un montant global de 11,2 millions d'euros de subventions reversées directement par les Haras nationaux à la filière cheval.

Il a ensuite indiqué le coût du fonctionnement courant de l'établissement de 46 millions d'euros, dont 60 % de frais de personnel. A cet égard, il a précisé que la part de la subvention de l'Etat couvrant les besoins propres de l'établissement public était revenue de 46,2 millions d'euros en 2000 à 29,7 millions d'euros en 2005, diminuant de près de 36,6 %. Il a également indiqué que les recettes propres de l'établissement assurant ce fonctionnement représentaient 20 millions d'euros en 2005, dont 50 % proviennent de l'étalonnage et 40 % de l'identification. Puis il a précisé que, pour 2007, la dotation attribuée aux Haras nationaux serait de 43,94 millions d'euros, à laquelle il convenait d'ajouter 14,1 millions d'euros pour le transfert des mises à disposition en année pleine. Il a, toutefois, estimé que cette subvention budgétaire devait avoir vocation à diminuer afin d'encourager l'établissement public à développer la recherche de ressources propres.

Puis il a évoqué la troisième grande masse du budget, à savoir l'investissement. Il a précisé que les recettes de la section investissement du budget des Haras nationaux provenaient quasi exclusivement de la subvention d'Etat et que celle-ci, pour la part investissement, avait baissé de plus de 60 % entre 2000 et 2005. En plus de la subvention d'Etat, il a rappelé que certains projets pouvaient faire l'objet de financements spécifiques, en provenance soit de fonds structurels européens, soit de collectivités territoriales.

Il a indiqué que les dépenses d'investissement comprenaient notamment les achats d'étalons qui s'étaient élevés à 5 millions d'euros sur la période 2000-2002 et étaient revenus à 3 millions d'euros depuis la mise en place du contrat d'objectifs, ainsi que les travaux destinés à maintenir en état satisfaisant la totalité du patrimoine bâti dont l'établissement public avait hérité (200.000 m² de bâti). Il a fait valoir que le montant moyen de travaux s'élevait à 2,466 millions d'euros par an. En dehors du maintien du patrimoine, il a précisé que deux opérations exceptionnelles avaient été achevées en 2005 : la construction du siège administratif de Pompadour pour 2,3 millions d'euros et un espace muséographique au Haras du Pin pour 3,8 millions d'euros.

Puis **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a souhaité détailler la gestion du patrimoine immobilier des Haras nationaux constituant, selon lui, leur véritable « talon d'Achille »

D'un point de vue quantitatif, il a estimé que le patrimoine des Haras nationaux était trop dispersé sur le territoire national et que le nombre d'installations de l'établissement public était encore excessif, malgré la politique de rationalisation des sites et de réduction du nombre de dépôts d'étalons et de stations de monte engagée avec le contrat d'objectifs.

D'un point de vue qualitatif, il a pu noter, lors de ses déplacements, que certaines des installations de l'établissement public étaient parfois obsolètes et présentaient des problèmes de fonctionnalité, voire de sécurité.

En outre, il a souligné que le statut juridique de « monument historique », dont bénéficient certaines de ces installations, entraînait d'importants surcoûts d'entretien. Ainsi, sur la période 2000-2005, il a précisé que le total des investissements immobiliers à la charge de l'établissement public s'élevait à plus de 22 millions d'euros.

Enfin, il a fait savoir que les Haras nationaux n'avaient pas encore tiré toutes les conséquences de l'application de la LOLF et présentaient de graves lacunes, du point de vue, notamment, de la mise en place des outils de pilotage financier, d'une part, et en raison de l'absence de comptabilité analytique opérante ou de facturation à coût complet des prestations, de la gestion comptable de l'établissement, d'autre part.

Puis **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a fait part de ses principales propositions.

Il a évoqué, d'abord, le nécessaire recentrage des Haras nationaux sur leurs missions régaliennes traditionnelles. En effet, il a estimé qu'avec la définition de nouvelles missions par le contrat d'objectifs (2004-2008) signé entre l'Etat et l'établissement public administratif, les Haras nationaux s'étaient éloignés de leur cœur de métier.

Dès lors, il lui est apparu aujourd'hui nécessaire de préconiser un recentrage de l'établissement public sur ses missions régaliennes traditionnelles. Il a proposé une réhabilitation de la mission d'identification des Haras nationaux, dans le contexte actuel de concurrence avec les vétérinaires libéraux habilités à pratiquer des opérations de terrain, notamment la pose de transpondeurs, un renforcement des pouvoirs de contrôle des Haras nationaux s'agissant de l'organisation des grandes manifestations et compétitions équestres, enfin d'une réflexion sur l'avenir de l'étalonnage public pratiquée par les Haras nationaux dans le but de répondre à la question de savoir si la mission d'étalonnier public de l'établissement n'était pas devenue anachronique. Il a précisé que, pour certaines races, il apparaissait difficile, aujourd'hui, pour les Haras nationaux de concurrencer le secteur privé. Toutefois, il a estimé que les pouvoirs publics devaient pouvoir conserver un rôle dans l'étalonnage et cela, par souci d'amélioration du patrimoine génétique de la filière et de préservation des races rares.

Suite à ce recentrage des missions de l'établissement, il a préconisé de rationaliser la grille des effectifs. Il a rappelé que l'établissement public était doté de 1.060 emplois équivalents temps plein, la plupart de ces emplois étant occupés par des agents de catégorie C, alors qu'il pourrait fonctionner dans les mêmes conditions avec un effectif de seulement 700 emplois équivalents temps plein. Il a, en outre, indiqué que la structure actuelle de la pyramide des âges des personnels des Haras nationaux était de nature à susciter des économies de personnel dans les années à venir.

Puis **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a proposé de développer des partenariats avec les collectivités territoriales s'agissant de la gestion du patrimoine immobilier.

Il a rappelé qu'une politique de restructuration du schéma territorial de l'établissement et de ses implantations géographiques avait été menée depuis 2004. Il a, toutefois, estimé que d'autres pôles hippiques devraient être fermés, car les implantations géographiques des Haras nationaux étaient encore trop dispersées sur le territoire national. En outre, il a préconisé, à chaque fois que cela était possible et que la collectivité territoriale (notamment la région et le département) en manifestait la volonté, de permettre à celle-ci de préempter les implantations des Haras nationaux et de se voir ainsi transférer la propriété du patrimoine immobilier de l'établissement public, la valorisation de ce patrimoine relevant, avant tout, de la collectivité territoriale où il est implanté.

Enfin, **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a fait part de sa réflexion sur l'évolution du statut juridique des Haras nationaux.

Il a précisé qu'au moment de la création de l'établissement public, le choix de la nature de cette structure avait fait l'objet d'hésitation. Il avait été envisagé de constituer un établissement public industriel et commercial (EPIC) en raison notamment des activités de l'établissement et de l'origine de ses ressources financières.

Il a indiqué que la question de la pertinence du statut juridique finalement retenu pour les Haras nationaux s'était posée de façon récurrente, notamment depuis la mise en œuvre du contrat d'objectifs qui préconisait une rénovation des interventions de l'établissement dans le secteur concurrentiel.

Il a estimé qu'il était toutefois difficile de démontrer aujourd'hui qu'il y avait eu une évolution telle depuis la création de l'établissement que son équilibre économique était désormais majoritairement lié à des activités industrielles et commerciales et ne dépendait plus que minoritairement de la subvention de l'Etat. Au contraire, il a précisé que la subvention de l'Etat restait majoritaire dans le financement des actions de l'établissement public dont les ressources propres étaient encore minoritaires.

Il a souligné que la question de l'évolution du statut juridique de l'établissement devenait plus pertinente si l'on se plaçait dans la perspective de la mise en place d'un partenariat public-privé entre l'établissement public et les filières « galop » et « trot » dans le but de financer des projets communs d'acquisition d'étalons de qualité. Il a indiqué que la mise en place d'un tel partenariat public-privé posait toutefois plusieurs problèmes, liés notamment au lieu de stationnement des étalons et à la gestion commerciale des saillies. Autant de questions qui laissaient présager d'une mise en place dans la douleur de tels partenariats.

Pour conclure, **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, s'est félicité de ce que la mise en œuvre de ce contrôle budgétaire ait pu impliquer, outre lui-même, d'autres parlementaires, en premier lieu le président de la commission, mais aussi M. Ambroise Dupont, président de la section cheval du groupe d'études de l'élevage.

Puis un débat s'est instauré.

M. Jean Arthuis, président, a remercié Joël Bourdin, rapporteur spécial, pour la qualité de son rapport qui avait permis de mettre en évidence la problématique générale associée à l'avenir des Haras nationaux. Il a souligné que cette institution ne parvenait plus à se positionner et que la communication présentée par M. Joël Bourdin, rapporteur spécial, permettait de tracer des pistes de réflexion pour l'avenir. En outre, il a souligné le défaut de pilotage de la politique du cheval en France.

M. François Trucy a indiqué qu'il s'était intéressé aux Haras nationaux dans le cadre de son rapport d'information sur l'évolution des jeux de hasard et d'argent en France et qu'il avait été amené à auditionner Mme Emmanuelle Bour, alors directrice générale de l'établissement public, nommée depuis à la tête de France Galop. Il a souhaité interroger le rapporteur spécial, sur la possibilité pour les Haras nationaux de conclure des partenariats avec les collectivités territoriales sur des sujets autres que la gestion du patrimoine ainsi que sur l'impact de la réduction des implantations géographiques des Haras nationaux quant au fonctionnement du service public de la monte.

En réponse, **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a d'abord évoqué la question des partenariats avec les collectivités territoriales et a précisé que le Haras du Pin, par exemple, avait conclu un partenariat avec le département pour le financement d'une partie de son espace muséographique. Il a également évoqué le cas du Haras du Lion d'Angers, où le terrain était la propriété du conseil général. S'agissant du patrimoine immobilier des Haras nationaux, il a souligné qu'il s'agissait d'un patrimoine de qualité qui pouvait intéresser les collectivités territoriales. Enfin, il a évoqué le domaine de la formation pour lequel un travail en commun entre les Haras nationaux et les collectivités territoriales pouvait également être recherché.

S'agissant de la réduction du nombre de stations de monte, il a rappelé que l'utilisation de sperme frais était obligatoire pour les saillies de juments appartenant à la race des pur-sang, mais a indiqué ne pas savoir évaluer l'impact de la réduction des stations de monte sur l'activité des saillies fraîches.

A cet égard, **M. Jean Arthuis, président**, est intervenu pour préciser que cette activité pouvait être pratiquée par les Haras privés et que, dans ce domaine, les Haras nationaux pouvaient être soupçonnés de « paracommercialisation ».

M. Michel Sergent a souhaité remercier le rapporteur spécial pour la qualité et le grand intérêt de son rapport. Il a indiqué qu'il existait jusqu'en 2004, sur le territoire de sa commune dans le département du Nord-Pas-de-Calais, une station de monte qui avait dû être fermée en raison de la concurrence exercée par le secteur privé. A cet égard, il a souligné que les Haras nationaux n'avaient pas réussi à donner une orientation claire à l'activité de cette station de monte. Il a précisé que le rôle des Haras nationaux devait, en effet, être redéfini et ses missions recentrées faute de quoi il ne serait pas utile de les conserver. Il a fait valoir le rôle important des Haras nationaux s'agissant de la préservation des races rares, telle la race des boulonnais, chevaux de trait présents dans son département.

En réponse, **M. Joël Bourdin, rapporteur spécial**, a confirmé que les Haras nationaux pouvaient contribuer à la préservation génétique de certaines races de la filière équine.

M. Jean Arthuis, président, a estimé que le vrai sujet était de savoir si le maintien des Haras nationaux avait encore un sens. Il a souligné qu'ils pouvaient avoir un rôle de régulation et en matière d'identification mais s'est interrogé sur la justification économique de l'étalonnage public dans le seul but de conservation du patrimoine génétique. Il a rappelé que le maintien de l'établissement public avait un coût, puisqu'il recevait une dotation budgétaire annuelle de l'ordre de 43 millions d'euros, sans compter l'enveloppe de 14 millions d'euros pour financer, à compter de 2007, les personnels mis à disposition. Il a également évoqué les difficultés de gestion financière et comptable de l'établissement public, telles qu'il avait pu, lui-même, les observer lors d'un déplacement sur place qu'il avait effectué avec le rapporteur spécial.

La commission a ensuite décidé, à l'unanimité, d'autoriser la publication de la communication de M. Joël Bourdin, rapporteur spécial sous la forme d'un rapport d'information que ce dernier a proposé d'intituler « Les Haras nationaux doivent-ils dételer ? ».

ANNEXE I : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Audition¹ du mercredi 17 mai 2006 :

· **M. Patrice RENAUDIN**, directeur général du Syndicat des éleveurs de chevaux de sang de France

Auditions du mardi 30 mai 2006 :

· **M. Louis ROMANET**, directeur général de France Galop ;
· **M. Paul ESSARTIAL**, président de la Fédération nationale des conseils des chevaux

Audition du mercredi 14 juin 2006 :

· **M. Jean LESNE**, président, et **Mme Emmanuelle BOUR**, directrice générale, des Haras nationaux

Audition du mardi 27 juin 2006:

· **M. Jacques CHARTIER**, directeur technique de la **Société du Cheval français**

Audition du mercredi 4 octobre 2006 :

· **M. Christophe SODORE**, sous-directeur du cheval, et **M. Charles de CERTAINES**, chef du bureau de l'élevage et des activités équestres à la sous-direction du cheval, ministère de l'agriculture et de la pêche.

¹ Les auditions des mois de mai et juin 2006 ont été réalisées en liaison avec la section « Cheval » du groupe d'études « Elevage » rattaché la commission des affaires économiques du Sénat, section que préside notre collègue Ambroise Dupont.

ANNEXE II :
PROGRAMME DES DÉPLACEMENTS EFFECTUÉS PAR
VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

• **Déplacement du lundi 19 juin 2006 :**

Haras du Pin - Département de l'Orne

• **Déplacement du mercredi 21 juin 2006 :**

Haras de Compiègne - Département de l'Oise

• **Déplacement du jeudi 6 juillet 2006 :**

Haras de Pompadour - Département de la Corrèze

• **Déplacement du lundi 18 septembre 2006 :**

Haras du Lion d'Angers - Département du Maine-et-Loire

LUNDI 19 JUIN 2006 – HARAS DU PIN

MATIN

9h30 : Accueil (Mme Françoise Clément) – Présentation du site (M. Franck Le Mestre), de la filière équine en France, en Normandie puis du pôle de compétitivité et du projet 2007-2013 pour le Pin (MM. Frédéric Chauvel et Eric Piednoel) ;

11h00 : Visite de la jumenterie : recherche, expertises et collaborations, formations (Mmes Isabelle Bersinger et Anne Margat, M. Rémy Beaufrère) ;

12h15 : Visite de la maréchalerie et de la sellerie de formations (M. Rémy Beaufrère) ;

12 H 30

Déjeuner de travail au Haras – Présentation du pôle et de la plateforme logistique (questions de logistique, optimisation des moyens avec M. Patrick James)

APRES-MIDI

Visite technique du site du Haras du Pin en présence des différents responsables

14h00 : visite du Centre technique avec récolte d'un étalon trotteur puis insémination et présentation des partenariats public-privé (Cruiser, étalons de sport, projet pur-sang) (MM. Henri Albert et Jean Duval) ;

14h30 : déplacement jusqu'aux carrières pour les événements sportifs

15h : visite du site et du parcours découverte (M. Franck Le Mestre).

MERCREDI 21 JUIN 2006 – HARAS DE COMPIEGNE

MATIN

Présentation des Haras nationaux en Nord-Pas-de-Calais et Picardie : filière régionale, organisation territoriale des Haras Nationaux (délégation régionale, secteur, pôle), résultats 2005 sur les activités principales (structuration de la filière, projets de développement, services aux éleveurs et aux propriétaires d'équidés, état des lieux du projet de pôle, orientations pour les années à venir)

Visite du site du Haras de Compiègne

12 H 30

Déjeuner de travail

APRES-MIDI Visite du site de la Capelle en Thiérache (Aisne)

Présentation du projet du pôle d'excellence du trotteur de La Capelle, avec conception d'un projet de d'aménagement du territoire en partenariat avec les représentants socio-professionnels de la filière et les collectivités territoriales. Rencontre avec le président de la Société des Courses et des élus du Conseil général (M. Jean-Jacques Thomas)

Visite d'un centre technique (qui va devenir permanent), orienté trotteur, intégré au réseau de distribution des Haras nationaux et intégré au projet de pôle de La Capelle.

JEUDI 6 JUILLET 2006 – HARAS DE POMPADOUR

MATIN

Présentation du siège ;

Présentation de la mise en place des outils de pilotage et de la mise en œuvre de la LOLF (budget par programme, comptabilité analytique, suivi d'activités)

12 H 30

Déjeuner de travail en présence de M. Philippe Galli, préfet de la Corrèze

APRES-MIDI

Visite du pôle hippique : présentation du projet de pôle d'excellence rurale ;

Présentation de la base de données des Haras nationaux (traçabilité, Observatoire économique et social, échanges internationaux) ;

Visite de l'Agence comptable des Haras nationaux.

LUNDI 18 SEPTEMBRE 2006 – HARAS DU LION D'ANGERS

MATIN

Visite du site du Haras du Lion d'Angers

12 H 30

Déjeuner de travail

APRES-MIDI

Présentation du rôle du Haras du Lion d'Angers :

- * organigramme en région ;
- * chiffres sur la filière régionale du cheval : présentation par le délégué régional, M. Franck Barlet ;
- * présentation de la délégation régionale ;
- * projet de pôle du Lion d'Angers : présentation par le responsable de pôle ;
- * présentation du secteur cheval, par M. Gérard Marionneau ;
- * présentation du département ingénierie (service à vocation nationale hébergé au Lion d'Angers) ;
- * mise en œuvre de la LOLF et des outils de pilotage financier

Visite du service de comptabilité du Haras du Lion d'Angers.