

COUR DES COMPTES
EUROPÉENNE

ISSN 1831-0850

Rapport spécial n° 11

2012

**AIDES DIRECTES À LA VACHE ALLAITANTE
AINSI QU'À LA BREBIS ET À LA CHÈVRE
DANS LE CADRE DE LA MISE EN ŒUVRE
PARTIELLE DU RÉGIME DE PAIEMENT UNIQUE**



FR



Rapport spécial n° 11 // 2012

AIDES DIRECTES À LA VACHE ALLAITANTE AINSI QU'À LA BREBIS ET À LA CHÈVRE DANS LE CADRE DE LA MISE EN ŒUVRE PARTIELLE DU RÉGIME DE PAIEMENT UNIQUE

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE)

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1
Fax +352 4398-46410
Courriel: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Rapport spécial n° 11 // 2012

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Une fiche catalographique figure à la fin de l'ouvrage.
Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2012

ISBN 978-92-9237-740-3
doi:10.2865/24750

© Union européenne, 2012
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Printed in Luxembourg

TABLE DES MATIÈRES

Paragraphe

GLOSSAIRE

I-VII SYNTHÈSE

1-10 INTRODUCTION

1-2 LES SECTEURS DE LA VIANDE BOVINE ET DE LA VIANDE OVINE ET CAPRINE DANS L'UE

3-9 AIDES DIRECTES DE L'UE AUX SECTEURS DE LA VIANDE BOVINE ET DE LA VIANDE OVINE ET CAPRINE

10 PROPOSITIONS LÉGISLATIVES POUR LA PAC D'APRÈS 2013

11-14 ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT

11-12 ÉTENDUE DE L'AUDIT

13-14 APPROCHE D'AUDIT

15-53 OBSERVATIONS

15-21 LE CIBLAGE, PAR LES ÉTATS MEMBRES, DES RÉGIONS QUI ONT LE PLUS BESOIN D'AIDES

16-17 LES FONDS SONT LA PLUPART DU TEMPS ALLOUÉS SANS UN CIBLAGE APPROPRIÉ

18-21 LES ÉLÉMENTS CONSTITUTIFS D'UNE GESTION CIBLÉE DE CES AIDES SONT LIMITÉS OU EN VOIE DE DISPARITION

22-41 L'EFFICACITÉ DES AIDES AU REGARD DU MAINTIEN D'UNE PRODUCTION SPÉCIFIQUE AUX FINS D'ÉVITER LES EFFETS NÉGATIFS DU DÉCOUPLAGE SUR LE PLAN SOCIAL, ÉCONOMIQUE ET ENVIRONNEMENTAL

24-28 AUCUN ÉLÉMENT PROBANT N'ATTESTE DE MANIÈRE CONVAINCANTE QUE LES AIDES DIRECTES À LA VACHE ALLAITANTE, À LA BREBIS ET À LA CHÈVRE INFLUENCENT FORTEMENT L'ÉVOLUTION GLOBALE DU NOMBRE D'ANIMAUX

29-30 L'ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ANIMAUX EST PRINCIPALEMENT INFLUENCÉE PAR DES FACTEURS EXOGÈNES OU CONTEXTUELS PROPRES À CHAQUE ÉTAT MEMBRE

31-32 LES PRIMES FONDÉES SUR LE NOMBRE D'ANIMAUX, SANS AUTRE CONDITION, N'INCITENT PAS À AMÉLIORER LA COMPÉTITIVITÉ

33-40 PAR AILLEURS, LA SITUATION GÉNÉRALE N'ÉVOLUE PAS DE MANIÈRE SENSIBLEMENT DIFFÉRENTE DANS LES ÉTATS MEMBRES QUI APPLIQUENT INTÉGRALEMENT LE RPU ET DANS CEUX OÙ SA MISE EN ŒUVRE EST PARTIELLE

41 LE DÉCOUPLAGE DES PRIMES A EU UNE INCIDENCE NÉGATIVE SUR L'ÉLEVAGE DANS LES ZONES FRAGILES

42-53 SYSTÈMES DE SUIVI ET D'ÉVALUATION DE LA COMMISSION ET DES ÉTATS MEMBRES

43-49 SUIVI INSUFFISANT DE LA PERFORMANCE AU NIVEAU DES ÉTATS MEMBRES

50-53 DES DÉFICIENCES RENDENT DIFFICILE L'ÉVALUATION, PAR LA COMMISSION, DE L'INCIDENCE DES AIDES

54-64 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

ANNEXE I — VUE D'ENSEMBLE DES PAIEMENTS DIRECTS COUPLÉS POUR LES VACHES ALLAITANTES, LES OVINS ET LES CAPRINS DANS LES ÉTATS MEMBRES QUI APPLIQUENT LE RÉGIME DE PAIEMENT UNIQUE

ANNEXE II — CHEPTEL ET PRODUCTION DE VIANDE DANS L'UE (1995-2010)

ANNEXE III — NOMBRE MOYEN D'ANIMAUX PAR EXPLOITATION

RÉPONSES DE LA COMMISSION

GLOSSAIRE

Bœuf et veau: la viande de bovins âgés de moins d'un an est dite de «veau», alors que la viande des autres bovins est dite de «bœuf».

DG Agriculture et développement rural: direction générale de l'agriculture et du développement rural.

Euratom: Communauté européenne de l'énergie atomique.

Eurostat: office statistique de l'Union européenne chargé de fournir à celle-ci des statistiques au niveau européen qui permettent d'effectuer des comparaisons entre pays et entre régions.

FEAGA: Fonds européen agricole de garantie.

Ovins et caprins éligibles: «brebis» signifie toute femelle de l'espèce ovine ayant mis bas au moins une fois ou étant âgée d'au moins un an, et «chèvre» signifie toute femelle de l'espèce caprine ayant mis bas au moins une fois ou étant âgée d'au moins un an. Les primes à la brebis et à la chèvre ne sont donc accordées par définition qu'aux ovins et caprins femelles.

RPU: régime de paiement unique.

Ruminant: animal polygastrique, qui avale sa nourriture, puis la régurgite pour continuer à la mâcher.

SBCS: *Scottish beef calf scheme*: régime d'aide écossais relatif aux bovins.

SEC: secrétariat général: documents internes de la Commission.

TFUE: traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

Vache allaitante: une vache appartenant à une race à orientation «viande» ou issue d'un croisement avec une de ces races et faisant partie d'un troupeau qui est destiné à l'élevage des veaux pour la production de viande. Les vaches allaitantes sont celles dont le lait est exclusivement destiné à leur veau.

Zones défavorisées: les «zones défavorisées» sont les zones dans lesquelles la production ou l'activité agricole sont rendues plus difficiles du fait de handicaps naturels.

SYNTHÈSE

I.

À la suite de la réforme de la politique agricole commune (PAC) en 2003, le soutien à l'agriculture, qui avait précédemment été accordé sous la forme d'aides directes liées à la production de produits agricoles spécifiques (appelées «aides couplées»), ne dépend plus, avec l'instauration du régime de paiement unique (RPU), de la production (est donc «découplé»).

II.

Dans des secteurs et des régions bien précis, des exceptions au découplage intégral ont toutefois été prévues afin de limiter les effets potentiellement négatifs d'un passage sans transition à ce nouveau système; pour ce faire, il convenait de préserver la production agricole dans certaines régions vulnérables et d'obtenir des avantages environnementaux grâce au maintien d'une production agricole spécifique. Les États membres pouvaient continuer à appliquer les régimes précédents de primes à la vache allaitante, à la brebis et à la chèvre dans le cadre d'une option appelée «Mise en œuvre partielle du RPU» et d'autres mesures de soutien couplé (mesures dites de l'article 69 et de l'article 68). Les propositions législatives de la Commission pour la PAC à l'horizon 2020¹ prévoient la possibilité, pour les États membres, d'accorder un «soutien couplé facultatif».

III.

La Cour s'est attachée à répondre aux questions ci-après.

Dans le cadre de la mise en œuvre partielle du RPU, les aides directes à la vache allaitante ainsi qu'à la brebis et à la chèvre sont-elles:

- a) **centrées**, dans les États membres, sur les régions qui en ont le plus besoin?
- b) **efficaces** pour assurer le maintien d'une production spécifique et, par suite, pour permettre d'éviter les effets négatifs sur le plan social, économique et environnemental?
- c) **bien suivies** et évaluées par la Commission et les États membres?

¹ COM(2011) 625 final/2 du 19 octobre 2011.

SYNTHÈSE

IV.

La Cour estime, en conclusion, que les régimes d'aides audités, tels qu'ils sont conçus, ne ciblent pas les régions et les zones agricoles où ils seraient le plus pertinents, ce qui atténue leur effet.

V.

La Cour n'a pas trouvé d'élément probant attestant de manière convaincante que les régimes d'aides examinés sont, d'une manière générale, plus efficaces que les aides découplées, quand celles-ci sont combinées avec d'autres mesures financées par l'UE ou au niveau national, pour maintenir la production et, par suite, pour soutenir l'activité économique dans des régions où les autres possibilités ne sont guère nombreuses, ainsi que pour générer des avantages environnementaux.

VI.

En outre, le suivi, par la Commission et les États membres, des indicateurs de performance clés et leur évaluation de l'incidence qu'ont en définitive les aides sur le plan environnemental et social présentent des lacunes, et la coordination avec les autres mesures dont les objectifs sont similaires est insuffisante.

VII.

Si la proposition de la Commission, qui consiste à continuer de proposer un «soutien couplé facultatif» au-delà de 2013, est acceptée par le Conseil et le Parlement européen, la Cour recommande à la Commission:

- a) de prévoir une obligation de ciblage pour les régimes d'aide directe couplée dans les secteurs en cause;
- b) de déterminer, en coordination avec les États membres, quels sont les types d'activités agricoles les plus pertinents pour maintenir la production et prendre ainsi en considération les aspects sociaux, économiques et environnementaux correspondants;
- c) de définir les obligations des États membres et les dispositions qu'ils sont censés prendre en matière de suivi, et de mettre en œuvre un cadre de suivi permanent qui indiquerait toutes les aides directes aux secteurs animaux versées dans les États membres;
- d) de procéder, en coordination avec les États membres, à une évaluation approfondie de l'incidence des différents régimes d'aides sur les secteurs en cause, avec pour objectif le renforcement de la compétitivité des exploitations agricoles.

INTRODUCTION

LES SECTEURS DE LA VIANDE BOVINE ET DE LA VIANDE OVINE ET CAPRINE DANS L'UE

1. Les secteurs de la viande bovine et de la viande ovine et caprine sont très importants pour l'agriculture de l'UE. Celle-ci est le troisième producteur mondial de viande bovine avec près de 8 millions de tonnes de bovins abattus, ce qui correspond à près de 12 % de la production mondiale de viande bovine². Un tiers de la viande bovine produite dans l'UE³ provient directement de producteurs spécialisés qui élèvent des «vaches allaitantes» nourrissant elles-mêmes leurs veaux. Les troupeaux allaitants sont généralement élevés sur des pâturages extensifs. Après leur sevrage, les veaux sont vendus soit directement en vue de leur abattage, soit à d'autres opérateurs spécialisés, qui recourent à des méthodes d'élevage plus intensives pour engraisser les bovins avant leur abattage. Selon les dernières données disponibles, le cheptel de vaches allaitantes dans l'UE s'est stabilisé à quelque 12,4 millions de têtes entre 2000 et 2010⁴.
2. Dans le secteur de la viande ovine et caprine, la production a diminué pour atteindre 804 000 tonnes en 2009, après être restée stable à un peu plus de 1 million de tonnes au cours des années précédentes. Le cheptel de l'Union européenne compte environ 81 millions d'ovins, contre 91 millions en 2008, et 13 millions de caprins.

AIDES DIRECTES DE L'UE AUX SECTEURS DE LA VIANDE BOVINE ET DE LA VIANDE OVINE ET CAPRINE

3. Les agriculteurs des secteurs de la viande bovine et de la viande ovine et caprine ont traditionnellement bénéficié de différentes aides directes de l'UE. L'objectif premier du soutien accordé à ces secteurs a été de **maintenir la production**, «notamment dans les zones où il n'existe pas d'autre solution» et «où cette production est importante pour l'économie locale»⁵. Pour être éligibles aux aides directes de l'UE, les agriculteurs devaient détenir des droits à la prime (quotas individuels). Ces droits correspondaient aux plafonds fixés pour chaque État membre et leur étaient attribués sur demande.
4. Les aides directes octroyées aux agriculteurs dans ces secteurs ont pris la forme, entre autres, d'une prime de base et d'une prime additionnelle/supplémentaire à la vache allaitante, ainsi qu'à la brebis et à la chèvre⁶. Ce sont des primes par tête de bétail qui visent à maintenir un nombre élevé d'animaux destinés à la reproduction, dont les veaux et les agneaux serviront à leur tour à approvisionner l'industrie de transformation (engraisseurs spécialisés ou abattoirs).

² L'agriculture dans l'Union européenne – Informations statistiques et économiques 2010, DG Agriculture et développement rural de la Commission européenne.

³ Pour l'UE dans son ensemble, près de deux tiers de la viande bovine produite proviennent directement ou indirectement d'un troupeau laitier, un secteur sur lequel le présent audit n'a pas porté.

⁴ Source: Eurostat.

⁵ Voir le considérant 12 du règlement (CE) n° 1254/1999 du Conseil du 17 mai 1999 portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine (JO L 160 du 26.6.1999, p. 21) selon lequel «il y a lieu d'autoriser les États membres à créer un lien entre les zones ou localités sensibles et la production de vaches allaitantes, afin d'assurer le maintien d'une telle production, notamment dans les régions où il n'y a pas d'autre solution». Pour les viandes ovine et caprine, le considérant 11 du règlement (CE) n° 2529/2001 du Conseil du 19 décembre 2001 portant organisation commune des marchés dans le secteur des viandes ovine et caprine (JO L 341 du 22.12.2001, p. 3) stipule qu'«il convient d'établir un lien entre les zones ou localités sensibles et la production d'ovins et de caprins afin d'assurer le maintien d'une telle production, notamment dans les régions où celle-ci est importante pour l'économie locale».

⁶ Le règlement (CE) n° 1254/1999 fixe les taux des primes pour le secteur de la viande bovine. Le règlement (CE) n° 2529/2001 établit les aides directes pour le secteur de la viande ovine et caprine.

5. La réforme de la PAC de 2003 a introduit la notion de découplage⁷ (c'est-à-dire la suppression du lien entre le paiement d'une subvention et une production donnée) des paiements agricoles et un nouveau régime d'aides directes de l'UE – le régime de paiement unique. Lorsqu'ils estimaient que le passage au RPU risquait de perturber les marchés agricoles ou d'entraîner l'abandon de la production, les États membres avaient la possibilité de déroger à la règle du découplage et de conserver en l'état une part d'aides directes dans certains secteurs⁸, c'est-à-dire d'opter pour une mise en œuvre partielle du RPU⁹.
6. Huit États membres ont choisi de maintenir les aides directes dans le cadre d'une mise en œuvre partielle du RPU pour les vaches allaitantes et/ou pour les brebis et les chèvres (voir le **tableau 1**). Le maintien du couplage total de la prime à la vache allaitante était autorisé, c'est-à-dire qu'il était possible de continuer à l'octroyer de la même manière qu'avant la réforme. Pour les primes à la brebis et à la chèvre, le couplage à 50 % signifiait que la moitié seulement des enveloppes financières disponibles annuellement dans le cadre de la réglementation adoptée en 2001 pouvait encore être utilisée pour effectuer des paiements couplés¹⁰ (en dehors des régions ultrapériphériques¹¹, où le couplage est intégral).

⁷ Règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil du 29 septembre 2003 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs et modifiant les règlements (CEE) n° 2019/93, (CE) n° 1452/2001, (CE) n° 1453/2001, (CE) n° 1454/2001, (CE) n° 1868/94, (CE) n° 1251/1999, (CE) n° 1254/1999, (CE) n° 1673/2000, (CEE) n° 2358/71 et (CE) n° 2529/2001 (JO L 270 du 21.10.2003, p. 1).

⁸ Y compris, entre autres, les secteurs de la viande bovine et de la viande ovine et caprine.

⁹ Le régime de paiement unique est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2005. Les États membres pouvaient choisir de l'appliquer après une période de transition (prenant fin le 31 décembre 2005 ou le 31 décembre 2006), lorsque celle-ci était justifiée par des conditions agricoles particulières. La mise en œuvre partielle du RPU a pour base juridique les dispositions des articles 64 à 68 du règlement (CE) n° 1782/2003.

¹⁰ Le reste des montants payés en moyenne aux agriculteurs pendant une période de référence donnée (généralement 2000-2002) a été intégré dans le calcul du RPU en fonction du mode de calcul des droits choisi par chaque État membre.

¹¹ Régions qui font partie d'un État membre, sont situées en dehors de l'Europe et font partie intégrante de l'UE. Il en existe neuf – six françaises, deux portugaises et une espagnole.

¹² L'Espagne, la France et la Slovaquie ont découplé les aides à la brebis et à la chèvre au cours de l'année civile 2010, tandis que le Danemark l'a fait en 2012.

TABLEAU 1

ÉTATS MEMBRES OÙ LES PRIMES À LA VACHE ALLAITANTE AINSI QU'À LA BREBIS ET À LA CHÈVRE RESTENT COUPLÉES¹²

États membres	Secteur	Montant de la prime
Autriche et Belgique	Prime à la vache allaitante	○ 200 euros par vache allaitante; jusqu'à 50 euros de prime additionnelle
Danemark, Finlande et Slovaquie	Prime à la brebis et à la chèvre	○ 10,50 euros par brebis; 3,50 euros de prime supplémentaire; 8,40 euros par chèvre ¹
France, Portugal et Espagne	Prime à la vache allaitante ainsi que prime à la brebis et à la chèvre	

¹ Sauf si une réduction significative du nombre de bénéficiaires, consécutive au découplage, avait pour conséquence de permettre d'augmenter les taux d'aides par agriculteur.

7. En 2008, dans le contexte de la révision à mi-parcours de la PAC, connue sous le nom de «Bilan de santé», la Commission a proposé¹³, en s'appuyant sur les arguments exposés dans l'**encadré 1**, de continuer à cibler le découplage sélectif.

8. De ce fait, avec l'entrée en vigueur de la réglementation prise en 2009¹⁴ à la suite du «Bilan de santé», les aides directes aux secteurs produisant de la viande ont été davantage découplées¹⁵. Cependant, il n'y a eu aucun changement pour la prime à la vache allaitante et la prime à la brebis et à la chèvre, puisque les États membres qui avaient choisi de mettre en œuvre partiellement le RPU dans ces secteurs en 2003 ont été de nouveau autorisés à continuer de la même manière, l'accent étant mis sur la nécessité d'allouer les fonds sur la base des besoins régionaux¹⁶. En outre, la possibilité d'accorder un soutien aux deux secteurs a été élargie grâce à deux nouvelles mesures concernant des types d'agriculture particuliers et certaines activités agricoles (voir l'**encadré 2**).

¹³ COM(2008) 306 final du 20 mai 2008.

¹⁴ Règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil du 19 janvier 2009 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, modifiant les règlements (CE) n° 1290/2005, (CE) n° 247/2006 et (CE) n° 378/2007, et abrogeant le règlement (CE) n° 1782/2003 (JO L 30 du 31.1.2009, p. 16), entré en vigueur en janvier 2009.

¹⁵ Dans le secteur de la viande bovine, la prime à l'abattage et la prime spéciale aux bovins mâles devaient être découplées au plus tard le 1^{er} janvier 2012.

¹⁶ Considérant 34 du règlement (CE) n° 73/2009: «[...] pour ce qui est de la prime à la vache allaitante et du secteur de la viande ovine et caprine, le maintien d'un niveau minimal de production peut rester nécessaire pour l'économie agricole de certaines régions, notamment celles dans lesquelles les agriculteurs n'ont pas d'autres possibilités économiques.»

ENCADRÉ 1

ARGUMENTS INVOQUÉS PAR LA COMMISSION POUR JUSTIFIER LA POURSUITE DE LA MISE EN ŒUVRE PARTIELLE DU RPU DANS LES SECTEURS AUDITÉS

«[...] l'étendue des récentes réformes et le nombre croissant de secteurs intégrés dans le RPU font que les aides partiellement couplées sont moins pertinentes et qu'elles empêchent souvent les agriculteurs d'améliorer leur compétitivité et leur adaptation au marché. S'agissant des secteurs non rentables, les agriculteurs sont en outre moins bien lotis que ceux pour lesquels le découplage s'applique intégralement, car ils perçoivent des aides moins élevées¹⁷. Par ailleurs, les agriculteurs bénéficiant toujours d'aides couplées doivent également faire coexister les deux systèmes, ce qui rend les choses plus complexes et augmente les coûts administratifs sans hausse de leur revenu en contrepartie. Pour les raisons invoquées ci-dessus, le passage au découplage total serait souhaitable. Toutefois, [...] dans certains cas particuliers, il importe de maintenir un niveau minimal de production agricole pour soutenir l'activité économique dans des régions n'ayant guère d'autres possibilités économiques, pour garantir l'approvisionnement des industries de transformation en matières premières ou pour générer des bénéfices environnementaux.»

¹⁷ Cet argument a déjà été mis en avant lors des discussions au Conseil précédant la réforme de 2003. Voir la réforme de la PAC: note explicative (*explanatory note*) DS 222/03 du Conseil, Luxembourg, le 18 juin 2003.

9. Les États membres qui ont opté pour la mise en œuvre partielle du RPU et maintenu les aides directes couplées pour les secteurs bovins, ovins et caprins ont actuellement tendance à intégrer ces primes dans le RPU. Cela signifie que les agriculteurs qui bénéficiaient auparavant de primes au titre des aides objet du présent rapport sont maintenant éligibles à l'aide au titre du RPU, sans toutefois être tenus de détenir des animaux. La prime à la brebis et à la chèvre a déjà été, ou va être, découplée dans la plupart des États membres ayant opté pour une mise en œuvre partielle du RPU, tandis que la France a en partie découplé la prime à la vache allaitante depuis 2010. En conséquence, les montants octroyés annuellement au titre du maintien des aides couplées sont passés de plus de 2 milliards d'euros en 2006 (l'année du passage au RPU pour tous les États membres) à un peu plus de 1 milliard d'euros en 2011 (voir le **tableau 2**).

PROPOSITIONS LÉGISLATIVES POUR LA PAC D'APRÈS 2013

10. La Commission a adopté des propositions législatives pour la PAC d'après 2013 qui établissent, entre autres, de nouvelles règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la PAC¹⁸. Conformément aux dispositions de l'article 38, paragraphe 2, de cette proposition de règlement, «un soutien couplé ne peut être octroyé qu'en faveur de secteurs ou de régions d'un État membre où des types particuliers d'agriculture ou des secteurs agricoles spécifiques rencontrent des difficultés et sont particulièrement importants pour des raisons économiques et/ou sociales et/ou environnementales». Ainsi, dans les secteurs de la viande bovine et de la viande ovine et caprine, le soutien facultativement couplé à la production serait encore autorisé, maintenant ainsi la possibilité que soient octroyées des aides directes similaires à celles qui font l'objet du présent rapport.

¹⁸ Proposition de la Commission relative à un règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune, Commission européenne (COM(2011) 625 final du 19 octobre 2011, p. 2). Le titre IV, chapitre 1, énonce les conditions dans lesquelles un soutien couplé facultatif peut être octroyé en faveur de certains secteurs, dont ceux de la viande ovine et caprine ainsi que de la viande bovine, et ce jusqu'à concurrence de 5 % du plafond national annuel, voire plus dans certains cas particuliers.

ENCADRÉ 2

DEUX NOUVELLES MESURES DANS LA RÉGLEMENTATION DE 2009

(Article 63 du règlement (CE) n° 73/2009): par dérogation, les États membres sont autorisés à utiliser des fonds correspondant aux aides autrefois couplées pour établir des droits au paiement ou en accroître la valeur dans les cas d'activités agricoles spécifiques, sans que ces droits soient nécessairement liés aux paiements précédemment couplés.

En vertu de l'article 68 du règlement (CE) n° 73/2009, il est permis d'adopter des mesures compensatoires pour les secteurs du lait, de la viande bovine, de la viande ovine et caprine, ainsi que du riz, dans des zones vulnérables sur le plan économique ou sensibles du point de vue de l'environnement, ou pour des types d'agriculture vulnérables sur le plan économique. Les États membres sont autorisés à affecter 10 % de leurs plafonds nationaux à la mise en place de régimes de soutien couplé spécifiques pour l'agriculture dans ces secteurs. Cette disposition a remplacé et étendu les possibilités de fournir un soutien couplé précédemment prévues à l'article 69 du règlement (CE) n° 1782/2003.

TABLEAU 2

ÉVOLUTION DU BUDGET ALLOUÉ AUX RÉGIMES D'AIDES EXAMINÉS

(en euros)

Primes	Crédits 2011	Crédits 2010	Exécution 2009	Exécution 2006
Prime à la vache allaitante	952 000 000	1 162 000 000	1 153 141 941	1 257 884 680
Prime supplémentaire à la vache allaitante	51 000 000	52 000 000	51 723 556	62 112 145
Sous-total (a)	1 003 000 000	1 214 000 000	1 204 865 497	1 319 996 825
Ovins et caprins	22 000 000	258 000 000	232 868 953	691 666 492
Prime supplémentaire aux ovins et aux caprins	7 000 000	78 000 000	72 391 238	215 169 838
Paiements supplémentaires dans le secteur ovin et caprin	-	-	-	-
Sous-total (b)	29 000 000	336 000 000	305 260 191	906 836 330
TOTAUX [(a) + (b)]	1 032 000 000	1 550 000 000	1 510 125 688	2 226 833 155

ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT

ÉTENDUE DE L'AUDIT

- 11.** L'audit a porté sur les régimes relatifs à la vache allaitante ainsi qu'à la brebis et à la chèvre. L'audit a couvert la période commençant juste avant la mise en œuvre de la réforme de 2003 (c'est-à-dire en 2005) et s'achevant à la fin de l'année 2010.
- 12.** La question générale d'audit était la suivante: dans le cadre de la mise en œuvre partielle du RPU, les aides directes à la vache allaitante ainsi qu'à la brebis et à la chèvre sont-elles:
- centrées, dans les États membres, sur les régions qui en ont le plus besoin?
 - efficaces pour assurer le maintien de la production et, par suite, pour permettre d'éviter les effets négatifs sur le plan social, économique et environnemental?
 - bien suivies et évaluées par la Commission et les États membres?

¹⁹ Belgique, Espagne, France et Portugal.

²⁰ Autriche et Finlande. Aucun travail d'audit particulier n'a été effectué pour la Slovaquie, qui est passée au découplage en 2010, ou pour le Danemark, qui avait choisi de ne maintenir la prime à la brebis et à la chèvre que jusqu'en 2012.

²¹ Irlande et Royaume-Uni (Angleterre et Écosse).

²² La notion de «maintien» a été définie par rapport aux évolutions observées avant et après l'introduction du RPU.

APPROCHE D'AUDIT

- 13.** L'audit a consisté en des visites à la Commission (direction générale de l'agriculture et du développement rural) et dans quatre États¹⁹ membres ayant maintenu les aides couplées dans les secteurs examinés. Par contre, dans deux autres États membres, les éléments nouveaux concernant ces secteurs ont fait l'objet d'un examen sur pièces²⁰. Par ailleurs, des missions d'information ont été effectuées dans deux États membres qui avaient pleinement mis en œuvre le RPU²¹, de manière à comparer l'évolution des secteurs de la viande bovine ainsi que de la viande ovine et caprine dans des États membres qui avaient renoncé aux aides couplées dans ces mêmes secteurs.
- 14.** Les informations probantes ont été collectées de la manière suivante:
- les procédures de suivi de la Commission de même que les dossiers concernant les travaux préparatoires aux propositions de réglementation dans les deux secteurs ont été examinés, y compris les évaluations et autres études;
 - des réunions ont été tenues avec les administrations nationales compétentes, et des entretiens ont été conduits avec les représentants des agriculteurs pour les deux secteurs;
 - la qualité des analyses et des documents probants au niveau des États membres a été examinée sous l'angle de la pertinence des primes à la vache allaitante ainsi qu'à la brebis et à la chèvre pour maintenir²² un niveau minimal de production dans les économies agricoles de certaines régions, notamment là où les agriculteurs n'ont pas d'autres possibilités économiques;

- d) des visites sur place auprès de bénéficiaires finals ont donné lieu à des entretiens portant sur la situation de leur exploitation et l'incidence des aides sur leurs décisions en matière de production;
- e) les évolutions observées par le passé en matière de production, ainsi que les effets sur le plan social et environnemental dans les États membres audités ont été analysés, et une comparaison a été effectuée avec les États membres appliquant intégralement le RPU conjointement avec des mesures pour cibler les secteurs, qu'elles soient nationales ou propres à l'UE;
- f) des études et des statistiques ont été examinées et analysées dès lors qu'elles présentaient un intérêt au regard du présent audit.

OBSERVATIONS

LE CIBLAGE, PAR LES ÉTATS MEMBRES, DES RÉGIONS QUI ONT LE PLUS BESOIN D'AIDES

- 15.** Dans les régions en difficulté ou les secteurs vulnérables tels celui de la viande bovine ou celui de la viande ovine et caprine, le recours à des mesures suffisamment bien ciblées pouvant atténuer le risque d'abandon de la production ou toute autre conséquence négative sur le plan social, économique ou environnemental ont justifié le maintien des aides examinées. L'audit a permis d'évaluer, d'une part, si la Commission et les États membres avaient analysé et défini quelles étaient les régions qui avaient le plus besoin d'aides dans les États membres, c'est-à-dire les régions fragiles et les zones agricoles, sur leur territoire national, où l'abandon de la production aurait des effets néfastes, et, d'autre part, si les régimes étaient conçus de manière à pouvoir profiter aux éleveurs de ces régions.

²³ Il s'agit des primes à la vache allaitante et à la brebis décrites à l'article 111, paragraphe 1, et à l'article 101, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 73/2009.

LES FONDS SONT LA PLUPART DU TEMPS ALLOUÉS SANS UN CIBLAGE APPROPRIÉ

- 16.** Dans une certaine mesure, le ciblage des fonds est implicite de par la nature même de ces aides et de l'activité agricole qu'elles subventionnent, à savoir une activité de pâturage extensif sur des terres agricoles impropres à la pratique des grandes cultures. Cependant, sans dispositions explicites et suffisantes en matière de ciblage, les aides directes peuvent avoir pour effet de soutenir d'autres méthodes d'élevage, plus intensives.
- 17.** Dans les modalités d'application de ces aides, la Commission n'a pas prévu d'obligation au niveau régional qui permettrait de les acheminer là où elles seraient le plus efficaces. En conséquence, telles qu'elles sont actuellement mises en œuvre, les aides voient leurs effets atténués du fait qu'elles sont réparties sur l'ensemble du territoire des États membres. Les conditions d'éligibilité pour les primes de base²³ à la vache allaitante ainsi qu'à la brebis et à la chèvre, qui représentent plus de 90 % des fonds budgétisés pour les deux secteurs examinés, ne permettent pas d'affecter expressément les aides aux régions vulnérables d'un État membre.

LES ÉLÉMENTS CONSTITUTIFS D'UNE GESTION CIBLÉE DE CES AIDES SONT LIMITÉS OU EN VOIE DE DISPARITION

- 18.** Dans les régimes d'aides actuels, certains éléments sont clairement ciblés, comme la prime de base à la chèvre, la prime supplémentaire à la brebis et à la chèvre ou encore la prime additionnelle à la vache allaitante. Cependant, ces éléments ne ciblent pas les régions agricoles de manière satisfaisante ou ont une faible valeur financière. En outre, ils sont en train d'être intégrés dans le RPU.
- 19.** Les conditions d'éligibilité pour la prime de base à la chèvre²⁴ visent à faire en sorte que les aides directes soient accordées aux agriculteurs de zones spécifiques où la production satisfait à certains critères. Cependant, les États membres dont le cheptel caprin est relativement important ont décidé d'intégrer pleinement la prime à la chèvre dans le RPU, réduisant ainsi les possibilités de cibler cette aide (voir l'**encadré 3**).
- 20.** La prime supplémentaire à la brebis et à la chèvre cible certaines régions et certaines pratiques agricoles bien déterminées²⁵. Elle est conçue pour n'être versée qu'«aux agriculteurs dans les zones où la production d'ovins et de caprins constitue une activité traditionnelle ou contribue d'une manière non négligeable à l'économie rurale». Toutefois, cette prime, dont le montant total s'est élevé à près de 215 millions d'euros en 2006, est en voie de disparition étant donné que la tendance est de l'intégrer pleinement dans le RPU²⁶. En réalité, pour l'exercice 2010, seuls le Portugal et la Finlande ont maintenu cette prime couplée.

²⁴ Telles que définies à l'article 101, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 73/2009.

²⁵ Article 102 du règlement (CE) n° 73/2009.

²⁶ Découplage de 50 % imposé par le règlement dès la première année de mise en œuvre du RPU; découplage total des aides dans ces secteurs en France et en Espagne à partir de 2010.

ENCADRÉ 3

LES ÉTATS MEMBRES SUPPRIMENT LES ÉLÉMENTS CONSTITUTIFS D'UNE GESTION CIBLÉE DES AIDES EXAMINÉES

La France, où le nombre de chèvres s'élève à plus de 1,3 million (ce qui correspond à 10 % du cheptel caprin de l'UE), a choisi d'intégrer pleinement dans le RPU la prime à la chèvre dès 2006 et la prime à la brebis dès 2010. L'Espagne, dont le cheptel représente 22 % de celui de l'UE, a également entièrement découplé les primes à partir de 2010. Le plus grand producteur de chèvres de l'UE, la Grèce (environ 38 % du cheptel caprin), a choisi d'intégrer totalement la prime à la chèvre dans le RPU dès son introduction.

21. La réglementation relative à la prime additionnelle à la vache allaitante comporte également une disposition en matière de ciblage, en ce sens qu'elle est liée aux régions de convergence²⁷. Toutefois, ces régions ne sont pas nécessairement des régions agricoles où un lien pourrait être clairement établi entre l'élevage de vaches allaitantes et certaines incidences sociales et environnementales. La prime additionnelle à la vache allaitante s'est élevée, en 2010, à 51 millions d'euros (contre 62,1 millions d'euros en 2006), ce qui correspond à 5 % du total des primes payées au titre des aides faisant l'objet du présent rapport. Les montants par mesure et par État membre sont détaillés à l'*annexe I*.

L'EFFICACITÉ DES AIDES AU REGARD DU MAINTIEN D'UNE PRODUCTION SPÉCIFIQUE AUX FINS D'ÉVITER LES EFFETS NÉGATIFS DU DÉCOUPLAGE SUR LE PLAN SOCIAL, ÉCONOMIQUE ET ENVIRONNEMENTAL

22. Les aides ont été conçues pour soutenir un certain niveau de production spécifique dans les régions vulnérables, et éviter ainsi les effets négatifs, sur le plan social, économique et environnemental, des éventuelles restructurations liées au découplage²⁸. Ces objectifs perdurent dans le cadre réglementaire de la PAC que la Commission a proposé pour la période 2014-2020²⁹.
23. En conséquence, l'audit a consisté à examiner si les évolutions observées dans ces deux secteurs dans les États membres audités étaient sensiblement différentes de celles relevées dans ceux qui avaient pleinement intégré les primes dans le RPU et, le cas échéant, si ces différences étaient attribuables aux aides faisant l'objet du présent rapport.

AUCUN ÉLÉMENT PROBANT N'ATTESTE DE MANIÈRE CONVAINCANTE QUE LES AIDES DIRECTES À LA VACHE ALLAITANTE, À LA BREBIS ET À LA CHÈVRE INFLUENCENT FORTEMENT L'ÉVOLUTION GLOBALE DU NOMBRE D'ANIMAUX

24. D'une manière générale, le nombre de vaches allaitantes dans les États membres où la mise en œuvre du RPU est partielle a légèrement augmenté³⁰ (+ 2 %) entre 2005 et 2010, alors qu'il a baissé de 6 %³¹ dans les États membres où l'aide est découplée. Toutefois, l'influence des primes à la vache allaitante ne ressort pas de l'évolution générale observée dans ce secteur dans différents États membres.

²⁷ Il s'agit des régions relevant de l'objectif de convergence au regard duquel les Fonds structurels de l'UE sont alloués et correspondant au niveau II de la nomenclature des unités territoriales statistiques (NUTS), c'est-à-dire celles dont le produit intérieur brut (PIB) par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne de l'EU-25.

²⁸ SEC(2008) 1885 du 20 mai 2008, p. 50.

²⁹ Il y est indiqué que la Commission approuvera, dans le cadre d'un acte d'exécution, les décisions des États membres (celles mentionnées à l'article 39, paragraphe 3, ou, le cas échéant, à l'article 39, paragraphe 4, point a), des propositions législatives pour la PAC d'après 2013), lorsque l'existence d'un tel besoin est démontrée dans la région ou le secteur concernés.

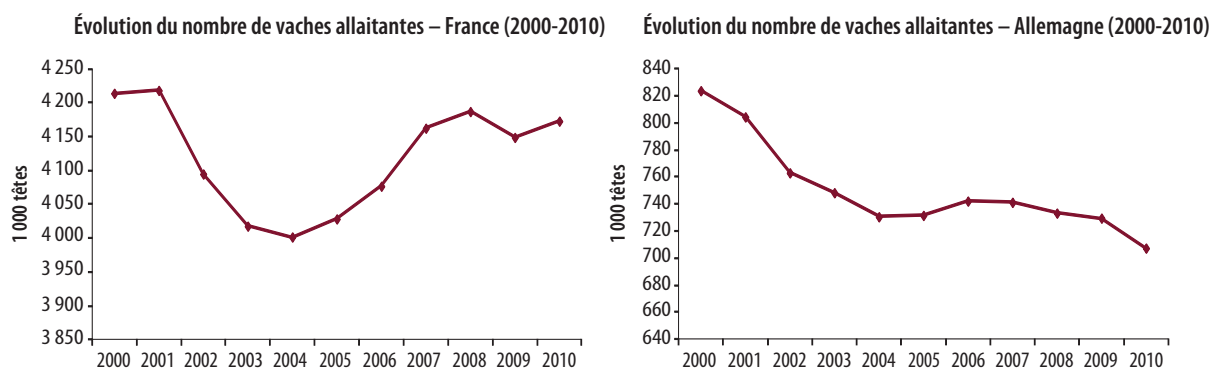
³⁰ Belgique, Espagne, France, Autriche et Portugal.

³¹ Irlande et Royaume-Uni.

25. Par exemple, en France, un État membre qui met en œuvre partiellement le RPU et qui détient environ 32 % du nombre total de vaches allaitantes, le cheptel a diminué entre 2001 et 2004. Toutefois, en 2004, le nombre de vaches allaitantes a commencé à augmenter et, depuis 2008, il est relativement stable (voir le **graphique 1**). La baisse enregistrée au cours de la période 2001-2004 s'est produite malgré les primes à la vache allaitante et les autres aides directes au secteur de la viande bovine.
26. Par contre, l'Allemagne, qui détient environ 6 % du cheptel de vaches allaitantes et qui avait intégralement découplé les aides examinées, a enregistré une baisse de 2000 à 2004, alors que les primes étaient encore disponibles. Depuis, le nombre de vaches allaitantes s'est stabilisé/a diminué plus lentement, même après la mise en œuvre totale du RPU.

GRAPHIQUE 1

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE VACHES ALLAITANTES EN FRANCE ET EN ALLEMAGNE DE 2000 À 2010



Source: Sur la base des données d'Eurostat.

- 27.** Depuis longtemps orienté à la baisse, le nombre d'ovins n'a connu de renversement de tendance ni dans les États membres qui appliquent intégralement le RPU depuis 2005 ni dans ceux où sa mise en œuvre n'est que partielle. Ce déclin a été si prononcé que les primes faisant l'objet du présent rapport, disponibles depuis les années 90, n'ont pas réussi à l'inverser (**graphique 2**). Le nombre de caprins est resté stable dans les États membres, quelle que soit la manière dont ils mettent en œuvre le RPU.
- 28.** Par ailleurs, le fait que quatre³² des six États membres qui avaient opté pour le couplage à 50 % des primes à la brebis et à la chèvre aient décidé de les intégrer pleinement dans le RPU et de recourir au soutien prévu à l'article 68 pour ces secteurs indique que ces primes n'ont pas été considérées comme totalement efficaces (voir l'**encadré 4**).

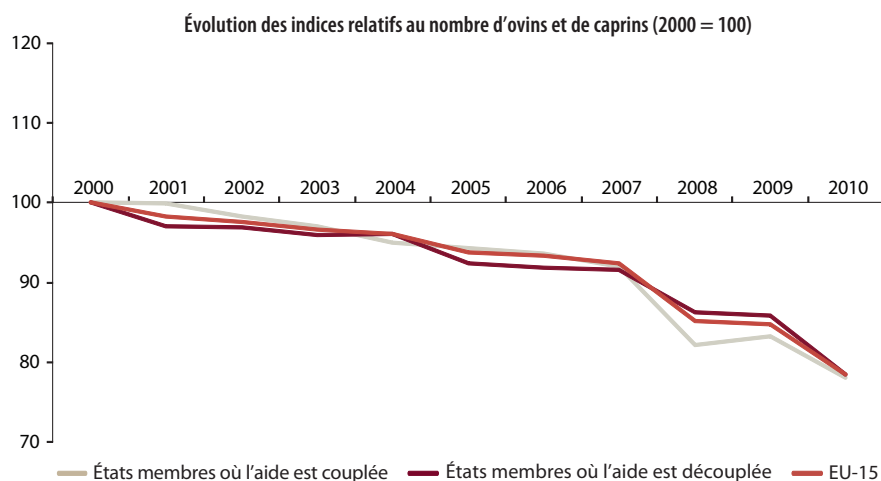
³² Danemark, Espagne, France et Slovaquie.

L'ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ANIMAUX EST PRINCIPALEMENT INFLUENCÉE PAR DES FACTEURS EXOGÈNES OU CONTEXTUELS PROPRES À CHAQUE ÉTAT MEMBRE

- 29.** L'absence de lien solidement établi entre les primes animales et le nombre de têtes de bétail suggère que des facteurs exogènes ou contextuels importants, propres à chaque État membre, exercent une influence prédominante sur l'évolution du nombre d'animaux. Ces facteurs comprennent l'utilisation possible des terres, les conditions du marché, l'importance de la concurrence des pays tiers ainsi que les goûts des consommateurs.

GRAPHIQUE 2

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'OVINS ET DE CAPRINS DE 2000 À 2010 DANS LES ÉTATS MEMBRES OÙ L'AIDE EST COUPLÉE ET DANS CEUX OÙ ELLE EST DÉCOUPLÉE



Source: Sur la base des données d'Eurostat.

30. Les facteurs exogènes et contextuels ont globalement une incidence telle que les effets des régimes audités soit disparaissent, lorsque ces facteurs sont positifs, soit ne permettent pas de renverser la situation, lorsque ces facteurs sont négatifs. Tant l'analyse, par la Cour, de l'évolution à long terme du nombre d'animaux dans les différents États membres (voir l'**encadré 5**) que les évaluations réalisées par la Commission ou d'autres études³³ étayent ce constat.

³³ Rapport d'évaluation de la Commission: «Évaluation des effets sur les marchés du découplage partiel», p. 147 à 150. Ministère espagnol de l'agriculture: «Analyse des possibilités de découplage des primes aux bovins (prime à la vache allaitante et prime à l'abattage)».

ENCADRÉ 4

EXEMPLE D'INTÉGRATION DES PRIMES À LA BREBIS ET À LA CHÈVRE DANS LE RPU ET DE SOUTIEN SPÉCIFIQUE ADDITIONNEL AU SECTEUR OVIN ET CAPRIN

Depuis 2010, la France a complètement découplé les primes à la brebis et a conçu un régime d'aide spécial plus ciblé, à partir de critères de sélection techniques et économiques, pour remplacer lesdites primes dans le cadre d'une mise en œuvre partielle du RPU. Fondé sur les dispositions de l'article 68, paragraphe 1, point b), ce régime spécial complète l'aide au titre du RPU (c'est-à-dire des paiements, en plus du RPU, pour un montant total d'environ 135 millions d'euros en 2010).

Le cas présenté ci-après est révélateur de l'un des effets de ce changement de politique sur les bénéficiaires. Un agriculteur établi en Auvergne, qui élève des ovins dans une exploitation située à plus de 1 000 mètres d'altitude où les autres possibilités économiques sont limitées, a vu l'aide qui lui a été accordée augmenter de 15 000 euros entre 2006 (découplage partiel: 50 % de la prime à la brebis) et 2010 (découplage total des primes augmenté du soutien spécifique au titre des articles 63 et 68). Or, la production de cet agriculteur est restée stable pendant cette période, le nombre d'animaux allant de 612 à 653.

ENCADRÉ 5

EXEMPLE DE FACTEURS EXOGÈNES AYANT DES EFFETS CONSIDÉRABLES SUR LA PRODUCTION ANIMALE

Au Portugal, un État membre où la mise en œuvre du RPU est partielle, le nombre de vaches allaitantes a évolué favorablement grâce, d'une part, à un programme permettant de convertir des terres arables en pâturages, mis en place en 1994 pour favoriser l'élevage, et, d'autre part, à l'attribution de 90 000 droits au paiement supplémentaires pour les animaux, ce qui a entraîné une augmentation du quota national de vaches allaitantes.

LES PRIMES FONDÉES SUR LE NOMBRE D'ANIMAUX, SANS AUTRE CONDITION, N'INCITENT PAS À AMÉLIORER LA COMPÉTITIVITÉ

- 31.** Le maintien des aides couplées est une mesure transitoire visant à soutenir les agriculteurs des zones sensibles. Selon la Commission, il n'a cependant pas pour but d'aller à l'encontre de l'orientation générale donnée à la réforme, à savoir le passage au découplage et des producteurs davantage tournés vers le marché. Or, un régime de soutien dont les primes sont accordées en fonction du nombre d'animaux, sans autre condition particulière, n'est pas de nature à inciter immédiatement les agriculteurs à améliorer leur compétitivité.
- 32.** Par contre, le fait de subordonner le paiement de la prime par animal à des améliorations qualitatives, comme le font certains États membres (par exemple l'Irlande et le Royaume-Uni en Écosse), est une mesure de soutien potentiellement plus efficace, car elle favorise le maintien de la production tout en l'orientant davantage vers le marché, comme souhaité. Une telle approche permettrait également de résoudre un problème fondamental souligné dans l'analyse d'impact effectuée dans le cadre du «Bilan de santé de la PAC», à savoir le fait qu'un soutien partiellement couplé empêche souvent les agriculteurs d'améliorer leur compétitivité et de se tourner davantage vers le marché. S'agissant des secteurs non rentables, les agriculteurs sont en outre moins bien lotis que ceux pour lesquels le découplage s'applique intégralement, car ils perçoivent des paiements moins élevés³⁴.

PAR AILLEURS, LA SITUATION GÉNÉRALE N'ÉVOLUE PAS DE MANIÈRE SENSIBLEMENT DIFFÉRENTE DANS LES ÉTATS MEMBRES QUI APPLIQUENT INTÉGRALEMENT LE RPU ET DANS CEUX OÙ SA MISE EN ŒUVRE EST PARTIELLE

- 33.** Le maintien des aides couplées visait également à atténuer les effets négatifs sur le plan social, économique et environnemental des restructurations liées au découplage, c'est-à-dire la mise en œuvre intégrale du RPU dans ces secteurs. L'audit a permis de comparer l'évolution d'un certain nombre d'indicateurs indirects pertinents (la production de viande, le nombre de bénéficiaires et d'animaux par exploitation, ainsi que la superficie des terres consacrées aux pâturages permanents) dans des États membres qui appliquent intégralement le RPU et dans d'autres où la mise en œuvre est partielle, l'objectif étant d'essayer de déterminer l'étendue de tels effets négatifs dans le cadre du découplage.

³⁴ CAP health check – impact assessment note n° 3, p. 3.

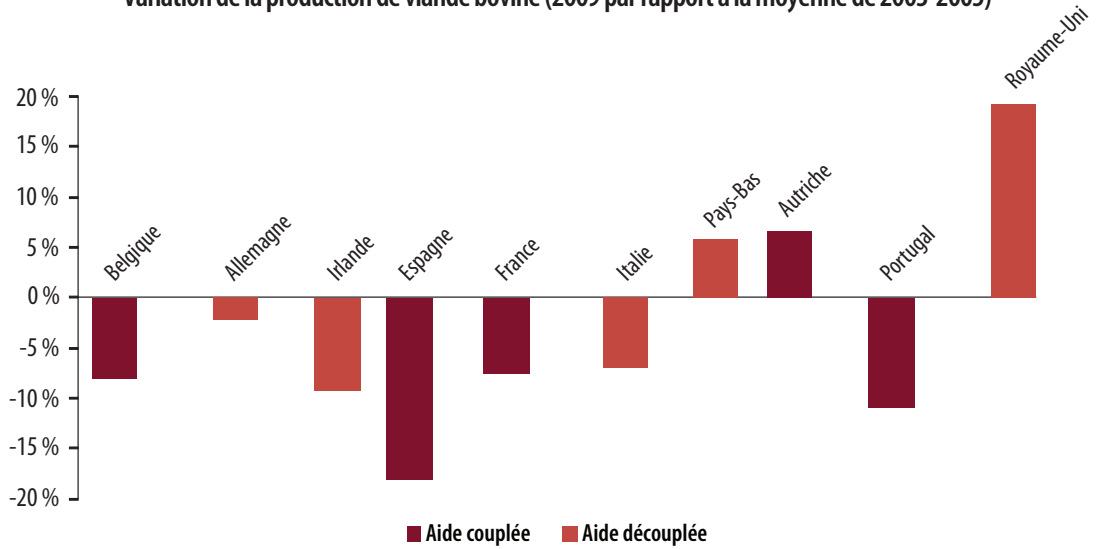
L'ÉVOLUTION DE LA PRODUCTION DE VIANDE DANS LES ÉTATS MEMBRES QUI ONT RECOURS AUX AIDES COUPLÉES N'EST PAS SENSIBLEMENT DIFFÉRENTE DE CELLE OBSERVÉE DANS LES ÉTATS MEMBRES AYANT OPTÉ POUR LE DÉCOUPLAGE TOTAL

- 34.** L'audit n'a fait apparaître aucune différence importante quant à l'évolution de la production de viande dans les États membres qui maintiennent les aides couplées (comme c'était le cas avant la réforme) et dans ceux qui ont entièrement intégré ces primes dans le RPU (voir l'*annexe II* pour l'évolution de la production de viande). Même si un tiers seulement de la production de viande bovine de l'UE est directement lié aux vaches allaitantes, l'évolution observée permet de conclure que le découplage des aides directes n'a pas eu d'incidence notable sur la production de viande.
- 35.** L'évolution de la production est, elle aussi, fortement influencée par des facteurs exogènes et contextuels, à savoir, entre autres, les restructurations actuellement en cours au niveau des exploitations (par exemple la fermeture des exploitations non viables et une plus grande concentration d'animaux par exploitation) et des industries (par exemple l'entrée des chaînes de grandes surfaces sur le marché directement comme clients, la fusion d'abattoirs, etc.).
- 36.** L'incidence considérable que l'organisation de la chaîne de production agroalimentaire s'est avérée avoir sur l'industrie de transformation constitue un bon exemple de ces facteurs contextuels. Au Portugal, par exemple, où 75 % des exploitations sont classées dans la catégorie «très petites», les autorités nationales ont constaté que le faible pouvoir de négociation des petits éleveurs isolés face aux fournisseurs et aux clients constitue un facteur qui limite la productivité du secteur. Cette situation est aggravée du fait que les abattoirs portugais ne fournissent qu'un service d'abattage, au lieu de jouer un rôle plus important dans la commercialisation de la viande. Par contre, après la mise en œuvre intégrale du RPU au Royaume-Uni, les autorités nationales ont constaté une tendance à l'amélioration de la productivité du cheptel et de la compétitivité des exploitations, ainsi que des efforts pour augmenter tant la part de marché détenue par les éleveurs que leur production par l'intermédiaire de coopératives.

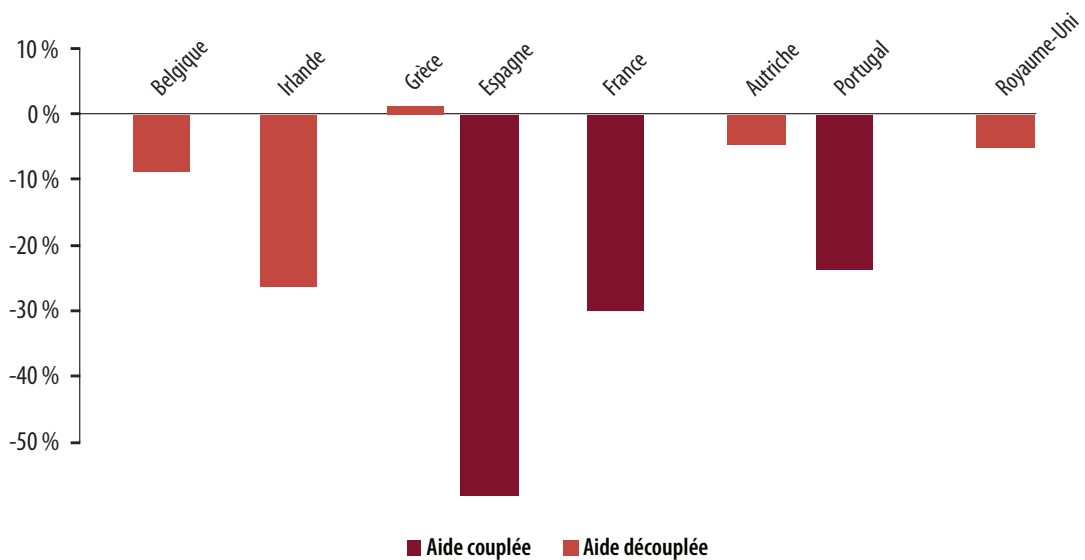
GRAPHIQUE 3

PRODUCTION DE VIANDE – COMPARAISON ENTRE LES ÉTATS MEMBRES QUI ONT RECOURS AUX PRIMES ET LES AUTRES

Variation de la production de viande bovine (2009 par rapport à la moyenne de 2003-2005)



Variation de la production de viande ovine et caprine (2009 par rapport à la moyenne de 2003-2005)



Source: Graphique établi sur la base du tableau B.10 de l'Annuaire statistique 2010 de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO).

ÉVOLUTION SIMILAIRE DE CERTAINS ÉLÉMENTS IMPORTANTS SUR LE PLAN SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL DANS TOUS LES ÉTATS MEMBRES

- 37.** Dans les États membres audités, le nombre de bénéficiaires de primes à la vache allaitante ainsi qu'à la brebis et à la chèvre a globalement baissé, ce qui correspond à la tendance générale observée dans le domaine agricole, où les exploitants les moins compétitifs quittent le secteur. Une telle diminution peut avoir des incidences négatives, par exemple une réduction de l'emploi agricole, des conséquences économiques pour les communautés rurales et des effets négatifs sur l'environnement. Cependant, ces incidences potentielles ont largement été compensées par la manière dont la situation a évolué dans toute l'UE, où la tendance générale a été d'augmenter le nombre d'animaux détenus par exploitation (voir l'**annexe III**), les agriculteurs les plus compétitifs reprenant en partie les facteurs de production de ceux qui ont quitté le secteur, dans le but d'accroître leur compétitivité et leur rentabilité en réalisant des économies d'échelle.
- 38.** L'obligation de maintenir un niveau minimal de production, comme les aides faisant l'objet du présent rapport encouragent à le faire, peut contribuer à générer des avantages sur le plan environnemental, tels que la baisse du risque d'incendie de forêt et l'augmentation de la biodiversité. Par exemple, la Commission a déjà établi un lien entre certains types d'activités agricoles, comme le recours à des régimes d'exploitation extensive ou le gardiennage et la transhumance³⁵ d'animaux, et des incidences sociales et environnementales.
- 39.** Cependant, d'autres instruments politiques de l'UE, comme l'agroenvironnement, les mesures destinées aux zones défavorisées ou même les exigences réglementaires de l'UE³⁶, jouent un rôle similaire et complémentaire. Ces mesures ont également un lien avec les effets prévus des régimes d'aides examinés sur l'environnement. Par conséquent, il n'apparaît pas clairement dans quelle mesure les aides couplées, lorsqu'elles sont appliquées sur tout le territoire d'un État membre, contribuent à éviter des conséquences négatives sur l'environnement. Cela est corroboré par le fait que, dans les États membres visités où l'aide est découplée, aucun élément probant n'atteste que l'abandon de terres à la suite du découplage aurait causé d'importants problèmes pour l'environnement.
- 40.** En outre, la superficie des «pâturages permanents» pour les troupeaux de ruminants (voir le **tableau 3**), qui peut servir d'indicateur environnemental, est restée stable ou n'a pas fortement diminué dans les États membres de l'UE, qu'ils aient choisi ou non de découpler l'aide accordée dans le cadre des régimes d'aides examinés.

³⁵ Migration saisonnière de troupeaux d'animaux d'un lieu à un autre.

³⁶ Voir l'article 6, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 73/2009, qui dispose que les États membres doivent veiller à ce que les terres consacrées aux pâturages permanents en 2003 restent affectées à cet usage.

TABLEAU 3

SURFACE TOTALE DÉCLARÉE COMME PÂTURAGES PERMANENTS

PÂTURAGES PERMANENTS DÉCLARÉS (en milliers d'hectares)			
EU-15	2006	2009	Variation en pourcentage (2009 par rapport à 2006)
Belgique ¹	459	458	- 0,2 %
Danemark	225	215	- 4,4 %
Espagne ¹	5 695	6 001	5,4 %
France ¹	8 103	8 106	0,0 %
Autriche	1 437	1 397	- 2,8 %
Portugal ¹	1 037	1 124	8,4 %
Finlande	22	19	- 15,1 %
A) Sous-totaux (application partielle du RPU dans les États membres)	16 978	17 320	2,0 %
Allemagne	4 925	4 798	- 2,6 %
Irlande	4 264	4 233	- 0,7 %
Grèce	2 740	2 719	- 0,8 %
Italie	2 303	2 325	1,0 %
Luxembourg	66	65	- 1,7 %
Pays-Bas	813	832	2,4 %
Suède	800	713	- 11,0 %
Royaume-Uni	9 919	9 796	- 1,2 %
B) Sous-totaux (application intégrale du RPU dans les États membres)	25 830	25 481	- 1,4 %

¹ Visites sur place dans l'État membre.

Belgique, Espagne, France, Autriche et Portugal: primes à la vache allaitante. Danemark et Finlande: primes à la brebis et à la chèvre.

Portugal: voir l'encadré 5 pour les causes de l'augmentation.

Source: DG Agriculture et développement rural de la Commission européenne.

LE DÉCOUPLAGE DES PRIMES A EU UNE INCIDENCE NÉGATIVE SUR L'ÉLEVAGE DANS LES ZONES FRAGILES

- 41.** Bien que, dans certains cas, le recours aux régimes semble bien justifié, l'expérience a montré qu'en règle générale, le découplage n'a pas entraîné de changements radicaux dans la structure de la production à l'échelle de l'UE, comme la Commission l'a également fait observer³⁷. L'audit de la Cour a permis de constater que, dans certaines régions des États membres, comme les régions de montagne ou celles dans lesquelles les possibilités d'activités agricoles viables sont peu nombreuses, il existe un réel risque³⁸ d'abandon de l'élevage, qui, comme l'indique l'**encadré 6**, s'est déjà matérialisé dans certains États membres. Dans ces régions, du fait des difficultés liées à la qualité des sols, aux conditions climatiques et à une rentabilité moindre, l'absence d'obligation précise en matière de production entraîne une baisse de la production de ruminants, laquelle peut à son tour avoir des conséquences sociales et économiques.

³⁷ COM(2008) 306 final.

³⁸ Pour une analyse détaillée des risques pour l'environnement qui peuvent être évités grâce à l'élevage de brebis et de chèvres, voir le rapport d'évaluation de la Commission (2007), «Study on environmental consequences of Sheep and Goat farming and of the Sheep and Goat premium system», p. 48 à 64.

ENCADRÉ 6

ABANDON DE LA PRODUCTION DÛ AU DÉCOUPLAGE DANS LES RÉGIONS FRAGILES

L'Écosse, dont une grande partie des terres présente un faible rendement³⁹ et dont les autres possibilités de production sont dès lors limitées à l'élevage de ruminants dans le cadre d'un régime d'exploitation extensive, a connu une importante baisse du nombre de bénéficiaires après l'introduction du RPU. Les autorités écossaises ont expliqué que l'abandon de la production tenait en partie au fait que les agriculteurs plus âgés ou moins efficaces avaient cessé leur activité et sous-loué leurs terres. La baisse rapide du nombre d'animaux détenus dans les exploitations après l'introduction du RPU constitue un motif d'inquiétude en matière d'environnement, tout particulièrement dans les zones défavorisées constituées d'îles et de collines ou dans la région fragile du nord-ouest de l'Écosse. Selon les informations fournies par les autorités écossaises, depuis l'introduction des paiements uniques par exploitation, la baisse du nombre d'ovins s'est accélérée, en recul de 14,4 % au cours des cinq dernières années. Le nombre de bovins a également diminué, en baisse de 7,5 % entre 2005 et 2009, malgré la légère hausse (0,8 %) enregistrée l'an dernier.

Un autre exemple illustrant le risque d'abandon de la production dans les zones difficiles est le Portugal, dont une grande partie des terres agricoles sont situées dans des zones défavorisées. Dans ce pays, l'élevage d'ovins est pratiqué dans des zones affectées par des problèmes naturels ou dans des zones marginales sans alternative économiquement viable. En 2009, une part importante (53 %) du total des primes à la brebis a été octroyée à des bénéficiaires situés dans la région d'Alentejo, classée en zone défavorisée. Une analyse de l'évolution de la situation montre qu'après le découplage de 50 % des primes à la brebis et à la chèvre, la baisse du nombre d'éleveurs de brebis et de chèvres a été plus importante dans cette région que dans les autres, ce qui montre que le risque d'abandon de la production à la suite du découplage est plus élevé dans les zones défavorisées où les autres solutions sont limitées.

³⁹ Selon le rapport de l'organisme public Quality Meat Scotland intitulé «The importance of livestock production to the Scottish economy» fondé sur la classification relative à la vocation agricole des terres du Macaulay Land Use Research Institute, seuls 6 % des terres écossaises sont classées comme «de qualité supérieure à la moyenne» et, donc, adaptées aux grandes cultures. En conséquence, les faibles potentialités des terres écossaises et le peu d'autres possibilités de production sur ces terres expliquent pourquoi les agriculteurs sont fortement dépendants de l'élevage de ruminants. Selon le système de classification de la Commission européenne pour déterminer les zones défavorisées, près de 85 % des terres agricoles de l'Écosse sont des zones défavorisées, et la production de ruminants y est l'activité agricole dominante, puisque plus de 90 % des brebis d'élevage et 82 % des vaches à viande sont détenues sur ces terres.

SYSTÈMES DE SUIVI ET D'ÉVALUATION DE LA COMMISSION ET DES ÉTATS MEMBRES

42. Il conviendrait que la Commission et les États membres mettent en place des outils de gestion appropriés, tels que des cadres efficaces en matière de gestion de la performance, permettant d'assurer un suivi régulier des indicateurs de performance préalablement définis et d'évaluer les incidences sociales, économiques et environnementales des régimes d'aides⁴⁰. En outre, les aides devraient être convenablement coordonnées avec d'autres mesures de soutien disponibles pour les secteurs en cause.

SUIVI INSUFFISANT DE LA PERFORMANCE AU NIVEAU DES ÉTATS MEMBRES

43. D'une manière générale, chacun des États membres audités dispose d'informations détaillées concernant les filières de production animale et la situation dans les différentes régions agricoles sur son territoire. Toutefois, ces informations sont disséminées à différents niveaux de l'administration, ou dans diverses agences qui en assurent la collecte pour leurs propres besoins.
44. Étant donné qu'il n'existe aucune obligation juridique quant aux modalités de suivi, la plupart des États membres visités n'ont pas mis en place un système en conséquence permettant d'établir un lien entre les réalisations attribuables aux aides directes au secteur animal et les résultats correspondants, ni n'ont défini des indicateurs de performance propres aux aides dont traite le présent rapport.
45. Malgré les raisons invoquées à l'appui du maintien de la mise en œuvre partielle du RPU et, partant, des aides directes couplées dans le secteur de la production de viande⁴¹, la Commission n'a pas précisé ce que les termes «production» (est-ce le nombre d'exploitations, de bénéficiaires ou d'animaux détenus, par exemple?) ou «approvisionnement pour l'industrie de transformation» (veaux ou agneaux, poids vif/poids carcasse, nombre de tonnes de viande, etc.) signifiaient, ni la manière dont les volets «production» et «approvisionnement» devaient intégrer les incidences socio-économiques et environnementales attendues.

⁴⁰ L'article 27 du règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes (JO L 248 du 16.9.2002, p. 1) dispose que: «Les crédits budgétaires sont utilisés conformément au principe de bonne gestion financière, à savoir conformément aux principes d'économie, d'efficacité et d'efficacités.» Plus loin, il précise que «des objectifs spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et datés sont fixés pour tous les secteurs d'activité couverts par le budget. La réalisation de ces objectifs est contrôlée par des indicateurs de performance [...]».

⁴¹ Voir point 7, encadré 1: «[...] un niveau minimal de production agricole [...] pour garantir l'approvisionnement des industries de transformation en matières premières [...]».

46. En conséquence, dans les États membres qui mettent en œuvre les aides examinées, ces termes ne sont pas définis de manière uniforme et ne renvoient pas aux besoins invoqués par les autorités budgétaires et par la Commission à l'appui du maintien des aides couplées. Au contraire, les États membres interprètent très diversement les différents objectifs des aides et les éléments plus ou moins susceptibles d'en tenir lieu (c'est-à-dire les objectifs opérationnels) qui pourraient être utilisés pour en suivre l'efficacité (voir l'**encadré 7**). Toutefois, de telles interprétations ne sont pas nécessairement de nature à permettre la définition d'indicateurs de performance appropriés⁴² relatifs aux problèmes que les aides étaient censées résoudre et dont la Commission pourrait assurer le suivi au niveau de l'UE.

⁴² Les indicateurs de performance doivent être pertinents, acceptés, crédibles, faciles et solides (RACER: relevant, accepted, credible, easy and robust).

⁴³ Le premier pilier comprend les mesures de soutien des marchés et les aides directes, dont le RPU, aux producteurs de l'UE. Le deuxième pilier couvre les mesures de développement rural, qui visent à soutenir le développement et la diversification des communautés rurales.

AUCUNE VUE D'ENSEMBLE DES DIFFÉRENTES MESURES DONT L'INCIDENCE ESCOMPTÉE EST SIMILAIRE À CELLE DES AIDES DIRECTES À LA VACHE ALLAITANTE AINSI QU'À LA BREBIS ET À LA CHÈVRE

47. En matière de suivi, la Commission se heurte à une difficulté supplémentaire, à savoir l'absence d'outil qui fournirait une vision globale des aides aux secteurs animaux, d'origines diverses et qui agissent dans le même sens. Ces aides sont accordées dans le cadre des premier et deuxième piliers de la PAC⁴³, mais sont aussi financées sur des fonds nationaux. Bien que ces informations soient disponibles à plusieurs niveaux de la Commission, elles ne sont ni systématiquement collectées ni vérifiées de manière approfondie.

ENCADRÉ 7

DIFFÉRENTES INTERPRÉTATIONS, DANS LES ÉTATS MEMBRES, EN CE QUI CONCERNE LA DÉFINITION DES INDICATEURS DE PERFORMANCE

France – Selon les parties prenantes, la «production» pourrait être suivie en comptabilisant le nombre de veaux ou de tonnes de veau exporté(e)s au lieu de ne prendre en compte que le nombre de vaches allaitantes détenues. L'«approvisionnement pour l'industrie de transformation» pourrait correspondre au poids vif ou au poids carcasse des bœufs, veaux ou agneaux livrés. S'agissant du secteur caprin, les parties prenantes ont considéré qu'un bon moyen de mesurer l'approvisionnement pour l'industrie de transformation était de calculer les quantités de lait de chèvre produites et fournies à l'industrie fromagère.

Belgique – La «production» correspondait aux nombres de vaches de race «blanc bleu belge». La production bovine était définie comme «production indigène brute (PIB)», exprimée en tonnes d'équivalent de poids carcasse et calculée à partir du nombre d'animaux abattus en Belgique augmenté des exportations d'animaux vivants et diminué des importations d'animaux vivants.

Espagne – Les autorités nationales ont défini la «production» comme une combinaison du nombre total d'animaux, du nombre d'exploitations et de la quantité de viande produite. S'agissant de l'«approvisionnement pour l'industrie de transformation», elles ont tenu compte du nombre de carcasses d'animaux élevés sur le territoire national, auquel elles ont ajouté les animaux importés destinés à l'engraissement.

- 48.** Par exemple, les filières de production animale bénéficient largement des fonds pour le développement rural relevant du deuxième pilier, notamment des mesures agroenvironnementales⁴⁴, et les parties prenantes interrogées (autorités nationales et associations représentatives des agriculteurs) conviennent du caractère complémentaire de ces aides. Par ailleurs, les autres instruments politiques du premier pilier (comme les obligations liées à la conditionnalité dans le cadre du RPU⁴⁵, les mesures prévues à l'article 68, etc.) ou les mesures financées au niveau national (voir les exemples présentés dans l'**encadré 8**) ont une incidence considérable sur les décisions des éleveurs de vaches, de brebis et de chèvres en matière de production.
- 49.** Les bénéficiaires rencontrés au cours de l'audit ne font pas de distinction entre les différentes composantes de l'aide perçue. Ils prennent en considération le montant total des aides, plutôt qu'un régime spécifique, pour arrêter leurs décisions en matière de production (voir l'**encadré 9**). L'existence de plusieurs régimes présentant des objectifs similaires constitue donc un risque de double financement⁴⁶, qui pourrait être évité si la Commission disposait d'une vue d'ensemble des différents régimes disponibles pour les agriculteurs, ainsi que de leurs incidences.

⁴⁴ Voir également le rapport «Évaluation des mesures de la PAC relatives aux secteurs ayant bénéficié de soutien direct – Lot 1: Questions horizontales: Évaluation des effets sur les marchés du découplage partiel», p. 66.

⁴⁵ Ces obligations liées à la conditionnalité comprennent le maintien des terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales ainsi que le respect des exigences réglementaires en matière de gestion.

⁴⁶ Le terme «double financement», tel qu'il est employé par la Commission, fait référence à des paiements effectués dans le cadre d'au moins deux régimes pour atteindre un même objectif.

ENCADRÉ 8

EXEMPLES DE RÉGIMES DE SOUTIEN DONT LES OBJECTIFS SONT SIMILAIRES À CEUX DES AIDES DIRECTES AUX SECTEURS DE LA VIANDE BOVINE ET DE LA VIANDE OVINE ET CAPRINE

Irlande: Animal welfare recording and breeding scheme for suckler herds (aide couplée également connue sous le nom de *suckler cow welfare scheme* – régime destiné aux vaches allaitantes). Régime financé au niveau national, avec l'accord de la Commission⁴⁷, au titre duquel une prime de 40 euros est actuellement octroyée par animal (soit environ 92,5 millions d'euros au total) pour améliorer le bien-être des animaux et la qualité du troupeau de vaches allaitantes. **Grassland sheep scheme** (aide découplée s'appuyant sur les dispositions de l'article 68). Financé par les crédits inutilisés du RPU, ce régime d'aide est fondé sur la surface et lié au facteur de densité des ovins, avec des taux différents prévus pour les agriculteurs des plaines et pour ceux des montagnes, et une prime d'environ 10 euros par brebis (quelque 54 millions d'euros au total pour ses trois années d'existence).

Royaume-Uni (Écosse): Scottish beef calf scheme (SBCS) (aide couplée financée conformément aux dispositions de l'article 69, puis de l'article 68). Ce régime fournit un soutien direct aux producteurs spécialisés dans l'élevage de veaux, mâles et femelles, issus à 75 % au moins de races à viande et âgés d'au moins 30 jours (119 200 000 euros pour la période 2010-2013, soit environ 18-19 millions de livres sterling en paiements annuels).

⁴⁷ Conformément à l'article 88, paragraphe 3, du traité CE et des lignes directrices de la Commission européenne concernant les aides d'État dans le secteur agricole.

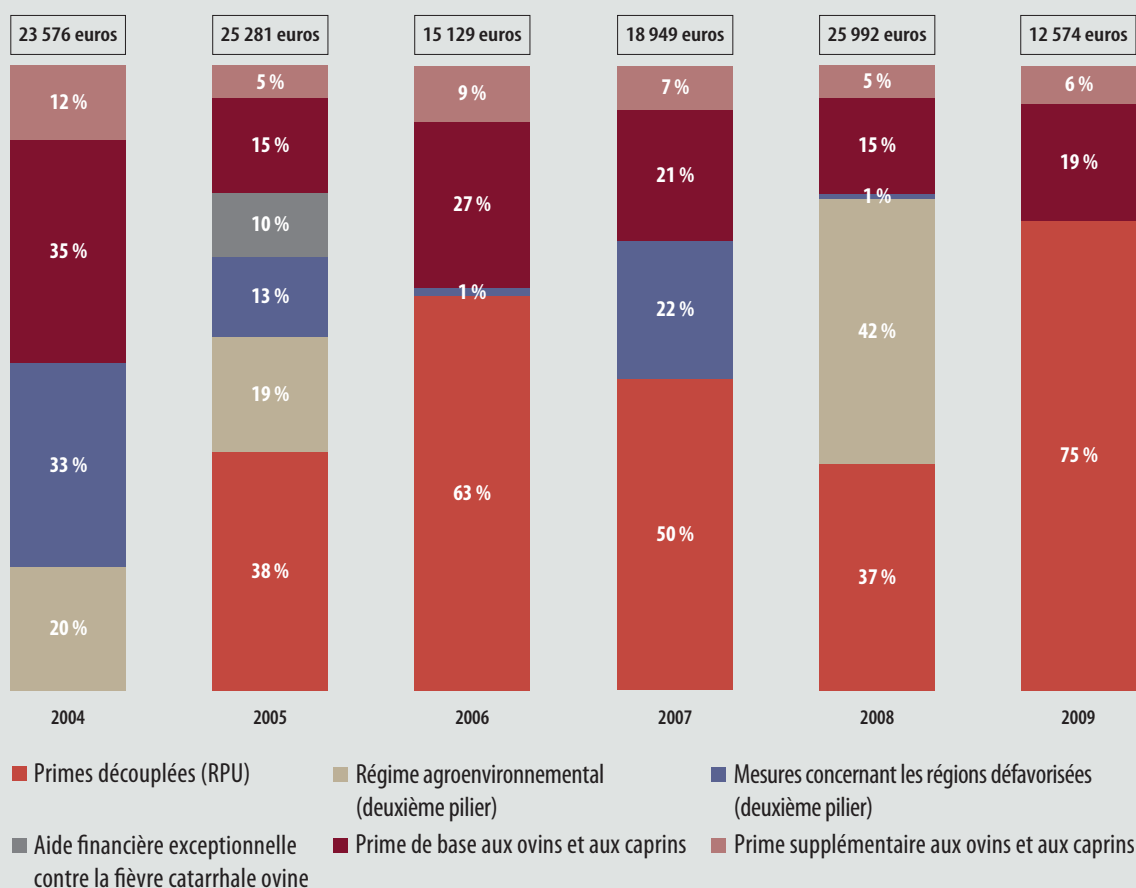
ENCADRÉ 9

EXEMPLE DE COMBINAISON DE DIFFÉRENTS RÉGIMES D'AIDES VISANT DES OBJECTIFS SIMILAIRES

Un bénéficiaire établi dans une zone défavorisée de l'un des États membres audité a fait l'objet d'une visite sur place. Sa principale activité économique était l'élevage et la vente d'agneaux destinés soit à l'engraissement chez d'autres éleveurs, soit directement à l'abattage. Pour produire les agneaux, l'exploitant élève 400 brebis dans un pré clôturé sur sa propriété d'environ 250 ha. Les céréales et les protéagineux produits sur le domaine étaient, selon l'agriculteur, utilisés principalement pour nourrir ses animaux. En 2009, ce dernier a cédé la moitié de son exploitation à son fils (transfert de 200 brebis).

Une analyse de la contribution relative des différents régimes d'aides montre que, du fait de leur faible importance financière, les primes à la brebis ont peu d'incidence sur les décisions de l'agriculteur en matière de production. Par ailleurs, les mesures agroenvironnementales de même que celles relatives aux zones défavorisées ont des objectifs similaires aux aides objet du présent rapport quant au ciblage régional et aux résultats environnementaux, et leur contribution au revenu total que l'exploitant tire des subventions est beaucoup plus importante. S'agissant de cette exploitation, l'élevage d'animaux de pâturage, tels que les brebis, constituait la manière la plus efficiente de satisfaire aux exigences en matière de conditionnalité pour les primes RPU; par conséquent, l'éleveur aurait continué l'élevage d'animaux de pâturage même si l'attribution de la prime à la brebis ne prévoyait aucune condition particulière de production.

Évolution des subventions agricoles annuelles de l'agriculteur X



DES DÉFICIENCES RENDENT DIFFICILE L'ÉVALUATION, PAR LA COMMISSION, DE L'INCIDENCE DES AIDES

LA RÉFORME ACTUELLEMENT PROPOSÉE PAR LA COMMISSION NE S'APPUIE PAS SUR UNE ÉVALUATION DU BILAN DE SANTÉ DE 2008

- 50.** La Commission a commandé plusieurs études d'évaluation des deux secteurs concernés, lesquelles ont également porté sur les aides faisant l'objet du présent rapport et sur les effets des différentes mesures de soutien prévues pour ces deux secteurs. Les évaluations, avec les analyses d'impact, représentent des outils de travail fondamentaux pour que la Commission puisse étudier les incidences d'une politique donnée et se forger une opinion éclairée au moment où elle élabore des propositions de règlement relatives à cette même politique⁴⁸.
- 51.** Toutefois, les évaluations effectuées dans un contexte d'évolution rapide des réformes, comme c'est le cas actuellement (réforme de la PAC 2003, suivie du «Bilan de santé de la PAC réformée», puis de la réforme de la PAC après 2013), doivent se fonder sur une analyse du passé qui n'est plus forcément tout à fait pertinente et/ou qui peut être trop tardive pour que la Commission puisse s'en servir valablement.
- 52.** Par exemple, en ce qui concerne les deux secteurs de la viande et les aides faisant l'objet du présent rapport, les évaluations disponibles⁴⁹ au moment où la Commission élaborait les propositions pour la PAC après 2013 portaient sur la situation consécutive aux décisions prises dans le cadre de la réforme de 2003⁵⁰, mais pas sur celle d'après 2008. Or, les États membres appliquaient déjà des dispositions résultant du «Bilan de santé de la PAC», qui amélioreraient les outils à leur disposition et en introduisaient de nouveaux⁵¹, pour qu'ils puissent faire face aux perturbations éventuelles liées au découplage des aides dans les secteurs de la viande bovine et de la viande ovine et caprine. Les mêmes problèmes se posent pour une évaluation des mesures relatives à la PAC dans le secteur ovin et caprin, publiée en novembre 2011⁵².

⁴⁸ Propositions législatives sur la réforme de la PAC après 2013.

⁴⁹ «Évaluation des aides directes dans le secteur bovin», octobre 2010, et «Évaluation des effets sur les marchés du découplage partiel», octobre 2010.

⁵⁰ Celles couvrant les mesures de l'article 69 du règlement (CE) n° 1782/2003.

⁵¹ Voir par exemple le nouvel article 68 du règlement (CE) n° 73/2009, qui remplace l'ancien article 69 du règlement (CE) n° 1782/2003, ainsi que les nouvelles possibilités visées à l'article 63 de ce même règlement.

⁵² Évaluation des mesures de la PAC dans le secteur ovin-caprin – novembre 2011.

- 53.** En conséquence, le Conseil et le Parlement doivent actuellement se prononcer sur une nouvelle réforme sans pouvoir pleinement apprécier l'incidence de la réforme de la PAC de 2008, qui a apporté des changements importants quant aux possibilités d'accorder des aides spécifiques⁵³.

⁵³ Par exemple, un rapport de 2010 intitulé «Évaluation des effets sur les marchés du découplage partiel» (Évaluation des mesures de la PAC relatives aux secteurs ayant bénéficié ou bénéficiant d'un soutien direct – Lot 1: Questions horizontales, p. 2) indiquait que son objectif était d'analyser les effets des aides couplées ou partiellement couplées – telles qu'elles sont définies dans le règlement (CE) n° 1782/2003 – sur le marché, dans un contexte général de découplage intégral. De manière similaire, le rapport publié en 2010 et intitulé «Évaluation des aides directes dans le secteur bovin» est centré sur la période 2005-2007 et ne prend pas en considération les effets des dispositions réglementaires introduites par le règlement (CE) n° 73/2009.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

- 54.** La Cour n'a pas trouvé d'élément probant attestant de manière convaincante que les aides à la vache allaitante ainsi qu'à la brebis et à la chèvre, telles qu'elles existent dans le cadre de la mise en œuvre partielle du RPU, sont, d'une manière générale, plus efficaces que les aides découplées, quand celles-ci sont combinées avec d'autres mesures financées par l'UE ou au niveau national, pour maintenir la production et, par suite, pour soutenir l'activité économique dans des régions où les autres possibilités ne sont guère nombreuses, ainsi que pour générer des avantages environnementaux.
- 55.** Un certain nombre d'États membres sont parvenus à la conclusion que, conjugué à une approche coordonnée de l'utilisation des fonds des deux piliers de la PAC, au bénéfice de zones fragiles ou d'une intervention particulière, le découplage total des primes serait davantage propice à produire les effets escomptés des aides directes. En conséquence, la tendance est de plus en plus nettement à l'intégration des primes à la vache allaitante, à la brebis et à la chèvre dans le RPU et au recours à d'autres instruments pour protéger les secteurs vulnérables.
- 56.** La Commission a proposé que le recours facultatif aux aides couplées soit autorisé au-delà de 2013 pour certains secteurs, dont les secteurs audités. Ni le Conseil ni le Parlement européen n'ont encore réagi formellement à cette proposition. Les recommandations formulées ci-après suggèrent des modifications précises que le législateur pourrait souhaiter apporter en cas de révision des aides directes aux secteurs de la viande bovine et de la viande ovine et caprine, si la proposition de la Commission était acceptée.

LES AIDES À LA VACHE ALLAITANTE AINSI QU'À LA BREBIS ET À LA CHÈVRE CIBLENT-ELLES LES RÉGIONS QUI EN ONT LE PLUS BESOIN DANS LES ÉTATS MEMBRES?

- 57.** Les États membres avaient été autorisés à maintenir les primes à la vache allaitante ainsi qu'à la brebis et à la chèvre en raison des risques pour la production présents dans certains secteurs et certaines régions. L'audit a permis de conclure que la plupart des fonds affectés aux régimes audités sont disponibles sur l'ensemble du territoire des États membres. Ainsi, malgré la volonté du législateur de mettre l'accent sur les régions fragiles, les aides, telles qu'elles ont été conçues, ne sont pas concentrées dans les régions et les zones où la production est vitale pour l'économie ainsi que pour l'environnement et où il n'existe pas d'autre solution. Les effets des aides sont donc atténués en raison du manque de ciblage (points 15 à 17).
- 58.** Les seules mesures ciblées prévues dans le cadre des aides allouées aux deux secteurs sont les primes additionnelles qui, le cas échéant, ne peuvent être octroyées qu'à des agriculteurs établis dans certaines zones. Cependant, leur importance financière est limitée et/ou elles sont sur le point d'être découplées (point 18 à 21).

RECOMMANDATION N° 1

Il conviendrait que la Commission ajoute une obligation de ciblage des aides directes couplées. Les modalités d'exécution de la Commission devraient notamment disposer que les États membres sont tenus de déterminer, en justifiant leur choix, les zones agricoles où les primes animales couplées pourraient avoir des effets bénéfiques notables et où il n'y a pas réellement d'autres possibilités économiques viables.

LES PRIMES À LA VACHE ALLAITANTE AINSI QU'À LA BREBIS ET À LA CHÈVRE SONT-ELLES EFFICACES POUR ASSURER LE MAINTIEN D'UNE PRODUCTION SPÉCIFIQUE ET PERMETTENT-ELLES AINSI D'ÉVITER DES CONSÉQUENCES SOCIALES, ÉCONOMIQUES ET ENVIRONNEMENTALES NÉGATIVES?

- 59.** Une comparaison entre les États membres qui ont complètement découplé leur soutien aux secteurs de la viande bovine et de la viande ovine et caprine et ceux qui l'ont maintenu ne fournit aucun élément probant attestant de manière convaincante l'efficacité globale des aides couplées pour assurer le maintien de la production (points 22 à 28).
- 60.** Ce sont des facteurs exogènes et contextuels qui influencent les secteurs d'une manière prédominante plutôt que les régimes d'aides en tant que tels (points 29 et 30). Cependant, des éléments probants montrent que, dans les régions fragiles, le découplage des primes a eu pour conséquence une réduction de la production animale (point 41).

RECOMMANDATION N° 2

La Commission, en coordination avec les États membres, devrait déterminer quels sont les types d'activités agricoles les plus pertinents (comme les systèmes d'exploitation intensive ou le gardiennage, par exemple) pour maintenir la production, soutenir l'activité économique dans les régions où il n'existe guère d'autres possibilités économiques et générer des avantages environnementaux.

Afin que l'efficacité du soutien de l'UE aux secteurs audités soit maximale, il conviendrait que ce dernier cible avant tout les agriculteurs et les activités agricoles particulières dans les régions désavantagées exposées à des risques sociaux, économiques et environnementaux.

- 61.** La panoplie de mesures de soutien d'origines diverses dont les éleveurs de vaches allaitantes, de brebis et de chèvres peuvent bénéficier ont une incidence sur leurs décisions en matière de production. Dans la mesure où les régimes d'aides couplées sont considérés comme une nécessité, ils auront probablement une plus grande incidence s'ils sont ciblés et s'ils sont davantage axés sur la compétitivité des exploitations agricoles (points 31 et 32).
- 62.** S'agissant des aspects sociaux, économiques et environnementaux, comme la production de viande, le nombre de bénéficiaires et d'animaux ou les zones de pâturages permanents, aucune différence notable n'a été observée entre les États membres, selon que ceux-ci mettaient en œuvre le RPU de manière intégrale ou partielle (points 24 à 28 et 33 à 40).

LA COMMISSION ET LES ÉTATS MEMBRES SURVEILLENT-ILS VALABLEMENT LES PRIMES À LA VACHE ALLAITANTE AINSI QU'À LA BREBIS ET À LA CHÈVRE?

- 63.** Dans la plupart des États membres visités, le suivi des indicateurs de performance était insuffisant en raison de l'absence d'un système de contrôle de la performance ad hoc permettant de mesurer les résultats et les effets des régimes d'aides audités, et du fait que les États membres interprètent de différentes manières les termes «production» et «approvisionnement pour l'industrie de transformation» (points 43 à 46). L'absence d'outil approprié donnant une vue d'ensemble des aides disponibles à partir de sources différentes a constitué une contrainte supplémentaire pour la Commission en matière de suivi (points 47 à 49).
- 64.** L'enchaînement rapide des récentes réformes de la PAC ne permet pas toujours d'effectuer en temps utile des évaluations quantitatives précises. Ainsi, le système permettant à la Commission de suivre l'incidence des régimes audités pâtit de l'absence d'évaluation du bilan de santé de 2008 (points 42 et 50 à 53).

RECOMMANDATION N° 3

La Commission devrait définir quelles sont les obligations des États membres en matière de suivi des régimes d'aides aux secteurs animaux, ainsi que les dispositions qu'ils sont censés prendre; elle devrait ensuite les faire figurer dans un document juridiquement contraignant, dans un règlement d'application, par exemple, en vertu duquel les États membres seraient tenus d'employer des indicateurs de performance appropriés et des données actualisées clairement liés aux effets attendus des régimes d'aides au secteur animal.

La Commission devrait mettre en œuvre un cadre de suivi permanent qui indiquerait toutes les aides directes aux secteurs animaux octroyées dans les États membres, y compris les aides nationales et le soutien provenant du deuxième pilier, en collectant et en vérifiant les informations de manière exhaustive dans toute l'UE. Cela permettrait à la Commission de prendre globalement en considération les effets des différents types de régimes d'aides aux secteurs animaux et de déterminer les synergies potentielles entre eux, avec pour objectif d'éviter les doubles financements par des instruments ayant des objectifs similaires.

RECOMMANDATION N° 4

La Commission devrait, en coordination avec les États membres, procéder à une évaluation approfondie de l'incidence des différents régimes d'aides et, le cas échéant, analyser les effets des autres solutions pour améliorer la qualité de la production et la compétitivité, notamment les incitations à l'amélioration du cheptel.

Le présent rapport a été adopté par la chambre I, présidée par M. Ioannis SARMAS, membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 20 juin 2012.

Par la Cour des comptes



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Président

VUE D'ENSEMBLE DES PAIEMENTS DIRECTS COUPLÉS POUR LES VACHES ALLAITANTES, LES OVINS ET LES CAPRINS DANS LES ÉTATS MEMBRES QUI APPLIQUENT LE RÉGIME DE PAIEMENT UNIQUE

État membre	Ovins et caprins	Année de départ	Vaches allaitantes	Année de départ	Plafond UE 2005			
					Ovins et caprins		Vaches allaitantes	
					De base	Supplémentaire	De base	Supplémentaire
Belgique	Découplés	2005	Couplés		s.o.	s.o.	77 565 000	19 389 000
Danemark	2012		Découplés	2005	855 000	s.o.	s.o.	s.o.
Allemagne	Découplés	2005	Découplés	2005	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.
Irlande	Découplés	2005	Découplés	2005	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.
Grèce	Découplés	2006	Découplés	2006	180 300 000	63 200 000	25 700 000	3 100 000
Espagne	2010		Couplés		366 997 000	111 589 000	279 830 000	28 937 000
France	2010		25 % découplés en 2010		133 716 000	40 208 000	734 908 000	1 137 000

Plafond UE 2010				Budget alloué au titre de l'article 68 de 2010 à 2013 ¹	Description du soutien spécifique octroyé au titre de l'article 68 ¹
Ovins et caprins		Vaches allaitantes			
De base	Supplémentaire	De base	Supplémentaire		
s.o.	s.o.	77 565 000	19 389 000	29 978 880	<ul style="list-style-type: none"> ○ Amélioration de la qualité (article 68, paragraphe 1, point a), sous ii)) ○ Prime à l'herbage – élevage (article 68, paragraphe 1, point b)) ○ Soutien spécifique aux cultures de couverture végétale ○ Conservation de la race Piétrain dans le secteur de la viande porcine
855 000	s.o.	s.o.	s.o.	111 820 000	<ul style="list-style-type: none"> ○ Mesures agroenvironnementales (article 68, paragraphe 1, point a), sous v)) ○ Cultures énergétiques pérennes (article 68, paragraphe 1, point a), sous i)) ○ Arbres et arbustes fruitiers écologiques et pérennes (article 68, paragraphe 1, point a), sous i)) ○ Établissement de cultures énergétiques pérennes (article 68, paragraphe 1, point a), sous i)) ○ Soutien spécifique à la production de viande (article 68, paragraphe 1, point b))
s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	4 000 000	<ul style="list-style-type: none"> ○ Prime à l'herbage dans les secteurs laitiers (article 68, paragraphe 1, point b))
s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	143 800 000	<ul style="list-style-type: none"> ○ Programme d'amélioration des prairies d'élevage ovin (article 68, paragraphe 1, point b)) ○ Programme en faveur du rendement des prairies d'élevage laitier (article 68, paragraphe 1, point b)) ○ Conservation dans le Burren (bétail) (article 68, paragraphe 1, point a), sous i)) ○ Programme de l'UE relatif au bien-être des vaches allaitantes (article 68, paragraphe 1, point a), sous iv))
s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	323 600 000	<ul style="list-style-type: none"> ○ Amélioration de la qualité de l'huile d'olive et du blé dur (article 68, paragraphe 1, point a), sous ii)) ○ Producteurs dans les zones défavorisées dans les secteurs de la viande (génisses, vaches allaitantes, ovins et caprins) (article 68, paragraphe 1, point b)) ○ Programmes de restructuration dans les régions montagneuses situées dans des zones défavorisées (article 68, paragraphe 1, point c))
s.o.	s.o.	261 153 000	26 000 000	992 653 540	<ul style="list-style-type: none"> ○ Programme national concernant les légumes de qualité ○ Programme d'assurance de la qualité du tabac ○ Rotation des cultures sur des terres non irriguées ○ Aides octroyées aux éleveurs d'ovins et de caprins dans le cadre des régimes de qualité ○ Aides aux produits laitiers de qualité ○ Aides aux producteurs d'ovins et de caprins ○ Aides aux producteurs de lait dans les zones défavorisées ○ Production de viande bovine dans le cadre d'un régime de qualité officiellement reconnu ○ Vulnérabilité de la vache allaitante ○ Soutien en faveur de l'amélioration de la qualité de la betterave sucrière ○ Soutien en faveur de l'amélioration de la qualité du coton ○ Secteur des fruits à coque ○ Soutien en faveur de l'amélioration de la qualité du lait et des produits laitiers ○ Soutien au secteur des produits laitiers dans les zones vulnérables/sensibles ○ Soutien en faveur du secteur caprin dans les zones défavorisées ○ Soutien en faveur du secteur ovin dans les zones vulnérables ○ Mesures relevant de l'ex-article 69 (bovins, coton, sucre et lait)
s.o.	s.o.	525 622 000	s.o.	1 874 400 000	<ul style="list-style-type: none"> ○ Aides supplémentaires octroyées aux cultures protéagineuses (article 68, paragraphe 1, point a), sous i)) ○ Aides en faveur de la qualité du blé dur (article 68, paragraphe 1, point a), sous ii)) ○ Maintien de l'agriculture biologique (article 68, paragraphe 1, point a), sous v)) ○ Aides en faveur de la conversion vers l'agriculture biologique (article 68) ○ Diversification de la rotation des cultures (article 68, paragraphe 1, point a), sous v)) ○ Aides aux veaux de vaches allaitantes et aux veaux étiquetés bio; aides aux producteurs d'ovins et de caprins; aides aux producteurs de lait dans les régions montagneuses (article 68, paragraphe 1, point b)) ○ Assurance récolte (article 68, paragraphe 1, point d))

ANNEXE I

État membre	Ovins et caprins	Année de départ	Vaches allaitantes	Année de départ	Plafond UE 2005			
					Ovins et caprins		Vaches allaitantes	
					De base	Supplémentaire	De base	Supplémentaire
Italie	Découplés	2005	Découplés	2005	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.
Luxembourg	Découplés	2005	Découplés	2005	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.
Malte	Découplés	2007	Découplés	2007	53 000	18 000	26 000	3 000
Pays-Bas	Découplés	2006	Découplés	2006	13 800 000	300 000	10 900 000	s.o.
Autriche	Découplés	2005	Couplés		s.o.	s.o.	70 578 000	99 000
Portugal	Couplés		Couplés		21 892 000	7 184 000	79 031 000	9 503 000
Slovénie	2010		Découplés	2007	520 000	178 000	5 183 000	626 000
Finlande	Couplés		Découplés	2006	1 200 000	400 000	9 300 000	600 000
Suède	Découplés	2005	Découplés	2005	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.
Royaume-Uni	Découplés	2005	Découplés	2005	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.
TOTAUX					719 333 000	223 077 000	1 293 021 000	63 394 000

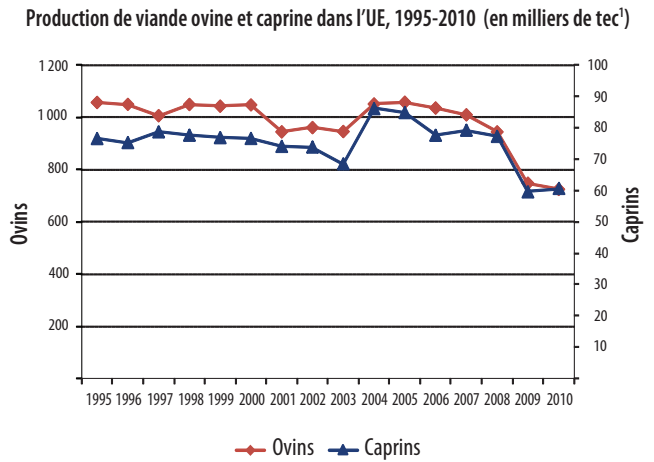
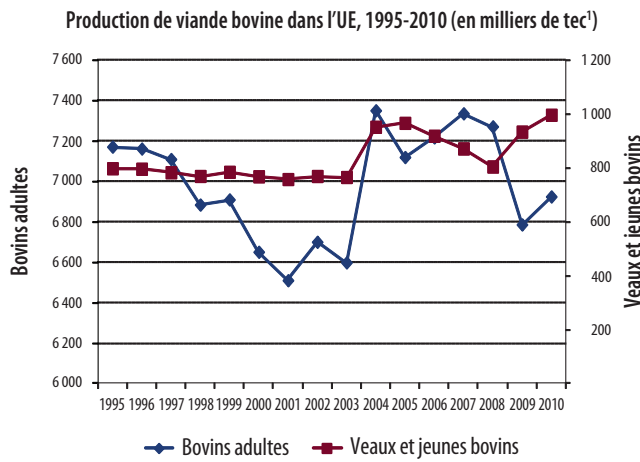
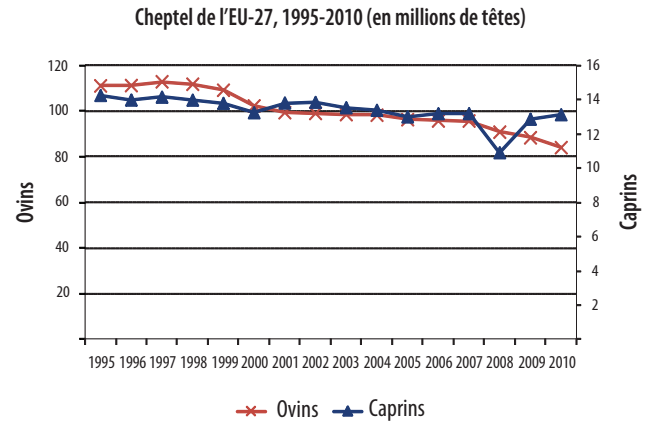
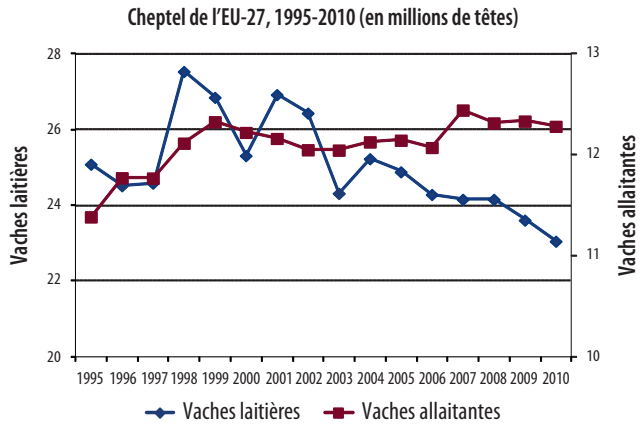
¹ Source: Commission européenne, DG Agriculture et développement rural, unité D.1, «Mise en œuvre du soutien spécifique» (article 68 du règlement (CE) n° 73/2009). Chiffres provisoires transmis par les États membres et encore susceptibles d'être modifiés. DS/2010/03 mis à jour le 5 septembre 2011.

ANNEXE I

Plafond UE 2010				Budget alloué au titre de l'article 68 de 2010 à 2013 ¹	Description du soutien spécifique octroyé au titre de l'article 68 ¹
Ovins et caprins		Vaches allaitantes			
De base	Supplémentaire	De base	Supplémentaire		
s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	1 277 100 000	<ul style="list-style-type: none"> ○ Amélioration de la qualité (secteur bovin, viandes ovines et caprines, huile d'olive, produits laitiers, tabac, sucre, produits de la floriculture) (article 68, paragraphe 1, point a), sous ii)) ○ Rotation des cultures (article 68, paragraphe 1, point a), sous v)) ○ Assurance récolte, animaux et végétaux (article 68, paragraphe 1, point d))
s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	○ s.o.
s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	○ s.o.
s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	120 585 000	<ul style="list-style-type: none"> ○ Indemnité de transport par voie d'eau (article 68, paragraphe 1, point a), sous i)) ○ Bien-être animal (article 68, paragraphe 1, point a), sous iv)) ○ Système électronique d'identification et de marquage des ovins (article 68, paragraphe 1, point b)) ○ Assurance contre les intempéries (article 68, paragraphe 1, point d))
s.o.	s.o.	70 578 000	99 000	51 600 000	○ Prime à la vache laitière (article 68, paragraphe 1, point b))
21 892 000	7 184 000	78 695 000	9 462 000	133 044 000	<ul style="list-style-type: none"> ○ Systèmes de traitement extensif pour les races autochtones (bovins, ovins et caprins) (article 68, paragraphe 1, point a), sous i)) ○ Amélioration de la qualité des produits agricoles (cultures et animaux) (article 68, paragraphe 1, point a), sous ii)) ○ Mesures agroenvironnementales visant la protection de l'olive au titre du patrimoine national et soutien au pâturage extensif (article 68, paragraphe 1, point a), sous v)) ○ Soutien aux types d'agricultures économiquement vulnérables dans les secteurs laitier et ovin (article 68, paragraphe 1, point b))
s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	49 514 200	<ul style="list-style-type: none"> ○ Élevage extensif de femelles de l'espèce bovine et paiements pour les produits laitiers destinés aux agriculteurs dans les régions montagneuses et dans les endroits très pentus (article 68, paragraphe 1, point b)) ○ Protection de l'élevage des animaux dans les exploitations comportant des pâturages permanents (article 68, paragraphe 1, point c))
600 000	200 000	s.o.	s.o.	194 804 200	<ul style="list-style-type: none"> ○ Soutien à la production bovine et prime à la vache laitière (article 68, paragraphe 1, point b)) ○ Mesures relevant de l'ex-article 69 (cultures arables) (article 72, paragraphe 3)
s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	13 868 000	<ul style="list-style-type: none"> ○ Amélioration de la qualité (tous secteurs) (article 68, paragraphe 1, point a), sous ii)) ○ Amélioration de la commercialisation (tous secteurs) (article 68, paragraphe 1, point a), sous iii)) ○ Mesures relevant de l'ex-article 69 (tous secteurs qualité/commercialisation)
s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	119 200 000	<ul style="list-style-type: none"> ○ Programme en faveur du bœuf écossais (article 68, paragraphe 1, point b)) ○ Mesures relevant de l'ex-article 69 (secteur bovin en Écosse)
23 347 000	7 384 000	1 013 613 000	54 950 000	5 439 967 820	

ANNEXE II

CHEPTEL ET PRODUCTION DE VIANDE DANS L'UE (1995-2010)

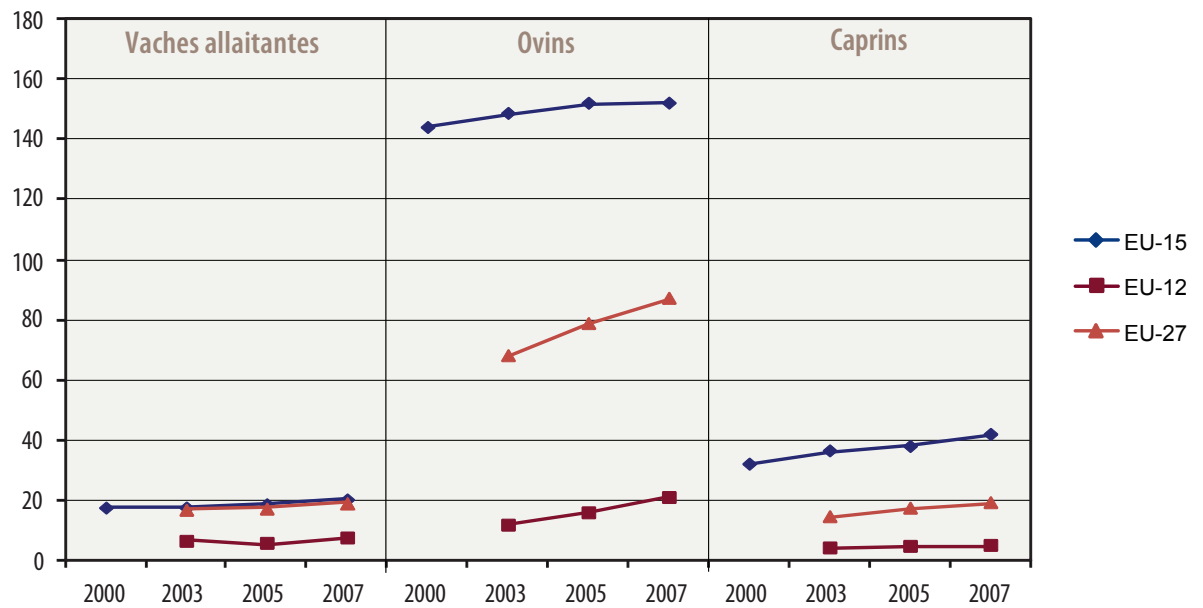


¹ tec = tonne-équivalent carcasse.

Source: Eurostat.

Note: Jusqu'en 2004, les données relatives à la production de viande se rapportent à l'EU-15.

NOMBRE MOYEN D'ANIMAUX PAR EXPLOITATION



Source: Eurostat (FSS).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

SYNTHÈSE

IV.

Même si les paiements octroyés sont répartis sur l'ensemble du territoire d'un État membre, ces paiements sont en réalité concentrés dans les régions dans lesquelles ces types d'agricultures demeurent une activité essentielle, et implicitement centrés sur les régions dépourvues d'autres possibilités économiques viables.

V.

Plusieurs analyses ou évaluations témoignent de la pertinence des paiements couplés et de la nécessité de maintenir ceux-ci dans le secteur ovin et caprin et celui des vaches allaitantes:

- De récentes analyses d'impact¹ semblent indiquer la nécessité économique de maintenir le soutien couplé dans certains secteurs et régions d'Europe. Ces analyses comparent en particulier la marge aux frais d'exploitation de diverses activités agricoles, qu'elles soient assorties ou non de paiements couplés, en examinant différents États membres, les types de systèmes de production et les types de zones (zones défavorisées, zones de montagne défavorisées, autres régions).
- La synthèse des évaluations sur les effets sur l'environnement des mesures de la PAC appliquées dans plusieurs secteurs² indique un effet positif de certaines mesures couplées sur l'environnement, notamment la prime à la vache allaitante qui a notamment eu pour effet positif de contribuer à maintenir l'agriculture extensive et à éviter l'intensification dans certaines régions.
- L'évaluation des aides directes dans le secteur bovin³ préconise le maintien de certains types d'aides couplées dans des zones sensibles, notamment la prime à la vache allaitante qui contribue au maintien du troupeau allaitant et pourrait ralentir la réduction du nombre d'emplois dans le secteur de l'élevage, dans les zones sensibles.
- De même, l'évaluation des mesures de la PAC dans le secteur ovin-caprin⁴ recommande le maintien du soutien spécifique à la production dans le secteur de la production ovine et caprine afin de maintenir l'agriculture dans certaines zones économiquement vulnérables.

¹ Voir la note 3 de l'annexe C de l'analyse d'impact effectuée dans le cadre du Bilan de santé (SEC(2008) 1885 du 20 mai 2008 (EN)) et l'annexe 3E de l'analyse d'impact de la PAC d'après 2013 (SEC(2011) 1153 final/2 du 20 octobre 2011 (EN)).

² Voir http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/environment-summary/index_fr.htm

³ Voir http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/directaidbeef/exec_sum_fr.pdf

⁴ Voir http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/sheep-goat/executive_summary_fr.pdf

VI.

La Commission effectue régulièrement l'évaluation des incidences du soutien au titre de la PAC en général et des régimes destinés aux secteurs bovin, ovin et caprin. En termes de recettes et d'emploi (incidence sur le plan social), les évaluations et analyses susmentionnées donnent une bonne indication du fait que les recettes des filières de production animale sont fortement tributaires des aides couplées et qu'en termes environnementaux, le découplage des aides couplées aboutirait certainement à l'intensification des cheptels ou à l'abandon des activités d'élevage qui, dans certaines régions sensibles, entraînerait des pertes d'emploi, voire l'abandon de la production agricole. Même si les évaluations et analyses susmentionnées s'attachent plus particulièrement aux incidences des aides directes, elles tiennent également compte des autres mesures d'intervention (comme les paiements agroenvironnementaux ou l'aide en faveur des zones défavorisées).

Par ailleurs, les dispositions applicables de la législation en la matière sont destinées à garantir le respect des plafonds budgétaires fixés par la Commission pour les régimes audités⁵, à effectuer le suivi de la mise en œuvre des régimes par les États membres⁶ et à surveiller les contrôles effectués par les États membres conformément aux règles du système intégré de gestion et de contrôle (SIGC)⁷.

VII. a)

Dans le cadre de la réforme de la PAC à l'horizon 2020, la Commission a proposé⁸ que les États membres puissent accorder un soutien couplé à des secteurs ou régions relevant de certaines conditions particulières. Elle précisera les modalités de mise en œuvre de cette disposition.

⁵ Article 64, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1782/2003.

⁶ Voir les communications visées à l'article 3 du règlement (CE) n° 795/2004.

⁷ Notifications visées à l'article 76 du règlement (CE) n° 796/2004.

⁸ Article 38 de la proposition relative aux paiements directs (COM(2011) 625 final/2 du 19 octobre 2011).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

VII. b)

Le législateur a estimé qu'il serait plus judicieux de définir ces concepts au niveau national; il appartient en effet aux États membres de déterminer les types d'agricultures à cibler au vu de la situation réelle du secteur ou de la région concerné sur leur territoire.

Dans le cadre de la réforme de la PAC à l'horizon 2020⁹, la Commission se verra toutefois conférer le pouvoir d'adopter des actes délégués, en ce qui concerne les conditions relatives à l'octroi du soutien couplé facultatif ainsi que les règles relatives à la cohérence avec d'autres mesures de l'Union et au cumul d'aides.

VII. c)

La Commission possède une vision globale de la situation au sein de l'UE en ce qui concerne les différentes mesures de soutien couplé appliquées aux filières de production animale. Les États membres ont l'obligation de communiquer régulièrement à la Commission le nombre d'animaux, les paiements couplés versés au titre des vaches allaitantes, des ovins et des caprins¹⁰ et les paiements couplés octroyés au titre de l'article 68¹¹ ainsi qu'au titre des paiements directs nationaux complémentaires mis en œuvre dans les pays devenus membres de l'UE en 2004 et 2007. En ce qui concerne les incidences des régimes sur le plan social, économique et environnemental, la Commission estime qu'il s'agit plus d'une question d'évaluation que de surveillance.

En ce qui concerne le processus décisionnel de la prochaine réforme, la Commission établit ses propositions sur une analyse d'impact établie à partir d'un registre complet de sources d'informations, d'analyses quantitatives, de données qualitatives et quantitatives tirées de documents existants et de consultations publiques¹². Les rapports d'évaluation constituent l'une de ces sources d'informations.

Pour l'avenir, la proposition de la Commission pour la PAC à l'horizon 2020 prévoit l'établissement d'un cadre commun de surveillance et d'évaluation devant servir à évaluer les résultats de la politique agricole commune, et notamment les mesures au titre des premier et second piliers.

⁹ Article 38 de la proposition relative aux paiements directs (COM(2011) 625 final/2 du 19 octobre 2011).

¹⁰ Règlement (CE) n° 1121/2009 de la Commission, article 4.

¹¹ Règlement (CE) n° 1120/2009 de la Commission, article 51, point 3) c).

¹² Voir le point 1.3 de l'analyse d'impact de la politique agricole commune à l'horizon 2020 (SEC(2011) 1153 final/2 du 20 octobre 2011 (EN)).

VII. d)

La Commission effectue régulièrement des évaluations de tous les régimes de soutien relevant de la PAC. Ce fut également le cas pour les paiements directs octroyés en faveur du secteur bovin et du secteur ovin et caprin. Les éléments couverts par les évaluations rétrospectives dépendent des objectifs fixés par le législateur.

La proposition de la Commission pour la PAC à l'horizon 2020 prévoit également un cadre de surveillance et d'évaluation, en coopération avec les États membres.

INTRODUCTION

4.

Dans le cas des vaches allaitantes, la prime «de base» est financée dans son intégralité par l'UE et la prime supplémentaire nationale fait soit l'objet d'un financement au niveau national soit d'un cofinancement par le FEAGA dans certaines conditions, alors que la prime de base et la prime supplémentaire aux ovins et caprins sont entièrement financées par l'UE.

8 et encadré 2 – Réponse commune

Les deux mesures citées par la Cour sont de nature différente; de fait, l'article 63 du règlement (CE) n° 73/2009 n'est pas une mesure de soutien direct permanente au même titre que l'article 68 dudit règlement; il concerne au contraire une décision unique que l'État membre doit prendre lors de l'intégration des montants concernés dans un régime de paiement unique afin de transférer certains montants d'un secteur à l'autre. Par ailleurs, en vertu de l'article 68 du règlement (CE) n° 73/2009, les États membres sont uniquement autorisés à consacrer 3,5 % de leur plafond national au sein de la limite des 10 % mentionnée par la Cour dans ses observations, au financement du soutien couplé dans les deux secteurs en cause.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

10.

À la suite d'une vaste consultation publique et sur la base d'une analyse d'impact approfondie, la Commission a adopté des propositions pour la PAC à l'horizon 2020¹³ dont l'une d'entre elles prévoit la possibilité d'octroyer un soutien couplé facultatif à son titre IV, chapitre 1. La décision ultime d'octroyer un soutien couplé tel que les régimes audités appartient aux États membres, lesquels sont libres de choisir parmi les secteurs/productions éligibles un ou plusieurs secteurs spécifiques et de concevoir les régimes qu'ils veulent mettre en œuvre. Conformément à la proposition¹⁴, la Commission se verra conférer le pouvoir d'adopter des actes délégués, en ce qui concerne les conditions relatives à l'octroi du soutien couplé facultatif ainsi que les règles relatives à la cohérence avec d'autres mesures de l'Union et au cumul d'aides.

OBSERVATIONS

15 et 16 – Réponse commune

En général, l'élevage ovin, caprin et des vaches allaitantes est très présent dans des régions dépourvues d'autres possibilités économiques viables. Par conséquent, un certain ciblage, notamment régional, est inhérent au type du soutien couplé.

Le considérant 34 du règlement (CE) n° 73/2009 indique que le maintien d'un niveau minimal de production peut rester nécessaire pour l'économie agricole de certaines régions, notamment celles dans lesquelles les agriculteurs n'ont pas d'autres possibilités économiques.

Par conséquent, même si les paiements octroyés sont répartis sur l'ensemble du territoire de l'État membre, ces paiements sont en réalité concentrés dans les régions dans lesquelles ces types d'agricultures demeurent une activité essentielle.

¹³ COM(2011) 625 final/2 du 19 octobre 2011.

¹⁴ Voir la note 30 de bas de page de la Cour.

16.

La Commission convient que le ciblage est implicite du fait de la nature des régimes.

Pour ce qui est de la prime à la vache allaitante, à la brebis et à la chèvre, l'aide couplée vise principalement à maintenir un niveau minimal de production dans des secteurs et/ou régions qui rencontrent des difficultés. Les primes sont donc centrées sur ces types d'éleveurs, et il peut arriver qu'un élevage plus intensif bénéficie d'un soutien au titre de l'une de ces aides couplées, un soutien n'allant pas à l'encontre de l'objectif de la prime. Du fait de la nature de la production, liée à sa localisation traditionnelle, le risque est toutefois minimal.

17.

Même si les paiements octroyés sont répartis sur l'ensemble du territoire d'un État membre, ces paiements sont en réalité concentrés dans les régions dans lesquelles ces types d'agricultures demeurent une activité essentielle, et implicitement centrés sur les régions dépourvues d'autres possibilités économiques viables.

Réponse commune aux points 18 à 21

Dans le cadre d'une tendance plus généralisée au découplage, un soutien partiellement couplé a été jugé nécessaire dans certains cas spécifiques où un niveau minimal de production agricole est important pour maintenir l'activité économique, par exemple dans des régions où les autres possibilités économiques ne sont guère nombreuses. Le maintien de ces paiements couplés implique toutefois des frais administratifs pour les autorités des États membres. C'est pourquoi certains États membres ont choisi d'intégrer ces régimes couplés dans le RPU, car ils estimaient que le niveau de paiement couplé autorisé (50 %) n'était pas suffisant pour justifier la tenue parallèle de deux systèmes de gestion et de contrôle.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Encadré 3

En France, en Espagne et en Grèce, la prime à la chèvre a été intégrée dans le RPU, car ces pays estimaient que le niveau limité de paiements couplés autorisés (50 %) ne représentait pas une incitation suffisante pour la tenue parallèle de deux systèmes de gestion et de contrôle au niveau de l'État membre.

Le même raisonnement s'applique à la prime à la brebis, car le niveau maximal du soutien couplé est identique dans les deux cas, c'est-à-dire à concurrence de 50 % conformément à l'article 67 du règlement (CE) n° 1782/2003.

24.

Voir la réponse commune aux points 18 à 21.

L'évaluation des aides directes dans le secteur bovin¹⁵ préconise le maintien de certains types d'aides couplées dans des zones sensibles, notamment la prime à la vache allaitante qui contribue au maintien du troupeau allaitant et pourrait ralentir la réduction du nombre d'emplois dans l'élevage, dans les zones sensibles.

25 à 27 – Réponse commune

Même si la tendance générale est de diminuer les troupeaux de bétail dans l'UE, la situation est relativement complexe.

En ce qui concerne les ovins et les caprins, une réduction du cheptel est observée dans la plupart des États membres, à l'exception de la Grèce, de la Roumanie, de la Finlande et du Danemark. En ce qui concerne la production bovine, le tableau est plus équilibré et présente des taux de réduction inférieurs au troupeau laitier. Le cheptel des vaches allaitantes présentait, quant à lui, une relative stabilité en Espagne, en France et au Portugal au cours de la période concernée. Par contre, de nombreux petits États membres producteurs, en particulier en Europe centrale et orientale, ont fait état de certaines baisses dans la production nette de viande bovine.

28.

L'évaluation des mesures de la PAC dans le secteur ovin-caprin¹⁶ recommande le maintien du soutien spécifique à la production dans le secteur de la production ovine et caprine afin de maintenir l'agriculture dans certaines zones économiquement vulnérables.

¹⁵ Voir http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/directaidbeef/exec_sum_fr.pdf

¹⁶ Voir http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/sheep-goat/executive_summary_fr.pdf

Par ailleurs, les quatre États membres mentionnés par la Cour qui ont intégré les primes à la brebis et à la chèvre dans le RPU ont agi de la sorte, car ils estimaient que le niveau (50 %) de paiements couplés autorisés n'était pas suffisant pour justifier la tenue parallèle de deux systèmes de gestion et de contrôle.

Encadré 4

Voir la réponse au point 28.

La Commission estime que les objectifs des régimes audités ont été atteints.

Dans le cadre de l'exemple donné, le fait que le cheptel soit resté presque constant correspond à l'objectif de maintenir la production dans cette zone.

29 et 30 – Réponse commune

La Commission reconnaît que des facteurs exogènes et contextuels exercent effectivement une influence sur la production. Certaines analyses¹⁷ ont toutefois prouvé que ces primes ont contribué à maintenir la production animale dans certaines zones fragiles et ont réduit les incidences de ces facteurs exogènes.

En dépit de la modification de la dynamique du secteur bovin par des facteurs exogènes, il semble que la prime couplée ait, dans le cas des vaches allaitantes, soutenu le secteur¹⁸. En ce qui concerne le secteur caprin, le maintien du soutien couplé a ralenti le déclin du secteur, affecté par la baisse de la consommation et des prix du marché.

L'objectif du découplage partiel n'est pas de formuler un niveau de production exact à atteindre, mais plutôt de maintenir un niveau minimal de production agricole pour maintenir l'activité économique dans des régions où les autres possibilités économiques ne sont guère nombreuses.

¹⁷ Voir le rapport sur l'évaluation des effets sur les marchés du découplage partiel, octobre 2010.

¹⁸ Voir le rapport sur l'évaluation des effets sur les marchés du découplage partiel, octobre 2010.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

31.

La Commission confirme que la tendance générale vers le passage au découplage n'a pas été affectée par le maintien de certaines aides couplées: la partie découplée des aides directes représentait 85,3 % des aides directes totales au cours de l'année civile 2009, par rapport à un taux de découplage qui devrait avoisiner les 93,6 % au cours de l'année civile 2013.

La Commission souhaite également souligner que l'amélioration de la compétitivité des agriculteurs qui bénéficient d'aides couplées auditées ne constituait pas l'objectif premier des régimes audités et est mieux garantie par d'autres instruments de la PAC (par exemple des mesures d'investissement dans le domaine du développement rural). Les aides couplées visent à maintenir des activités de production minimales dans des régions où le découplage pourrait entraîner l'abandon de la production et avoir de ce fait des incidences sur l'emploi et l'environnement (dans des zones sensibles, des activités agricoles minimales sont essentielles pour la biodiversité et le paysage, par exemple).

Voir également la réponse au point 17.

32.

Voir la réponse au point 31.

La Commission relève que, dans le même point cité par la Cour, l'analyse d'impact effectuée dans le cadre du bilan de santé de la PAC souligne aussi que: «*Dans certains cas particuliers, un niveau minimal de production agricole est important pour maintenir l'activité économique dans des régions où d'autres possibilités économiques ne sont guère nombreuses, afin de garantir un approvisionnement suffisant en matières premières pour les industries de transformation, ou pour générer des avantages environnementaux.*»

Par ailleurs, les conclusions du chapitre consacré aux «Aides partiellement couplées» (page 44) font clairement remarquer que: «*Des éléments probants issus de l'analyse laissent présumer que le découplage sélectif ciblé en vertu duquel le soutien couplé est maintenu dans des secteurs de la production extensive de la viande de bétail (viandes bovine et ovine) permettrait de tirer les avantages maximaux d'un découplage intégral dans le secteur de la culture, tout en conservant simultanément les incidences positives générales du soutien couplé sur les plans social et environnemental dans des zones fragiles présentant une valeur élevée pour l'environnement.*»

34.

Voir également la réponse commune aux points 29 et 30.

35.

La tendance à la concentration relevée par la Cour est l'effet de l'adaptation structurelle à long terme du secteur agricole. Il ressort des données d'Eurostat que la tendance à la concentration en termes du nombre de vaches allaitantes, d'ovins et de caprins par producteur peut être confirmée pour la plupart des États membres et de l'ensemble de l'EU-27.

37.

Les incidences sociales de la mise en œuvre partielle du RPU, par exemple sur l'emploi et la viabilité des zones rurales, ne seront visibles qu'à long terme.

Il est toutefois difficile de juger si cette diminution est liée ou non au choix du système de soutien (couplé ou découplé).

Les analyses d'impact du bilan de santé et des réformes de la PAC à l'horizon 2020 ont laissé suggérer que la diminution du nombre d'éleveurs sera élevée en cas de découplage intégral, même si cette diminution s'effectue à des degrés divers selon les États membres.

39.

En raison de la multiplicité des objectifs et des outils de la PAC, et de la contribution variée de ces outils combinés à ces objectifs, il est effectivement parfois difficile de discerner à première vue les effets apportés par l'un ou l'autre outil sur un objectif. C'est ainsi que la Commission est chargée d'analyser et d'évaluer les instruments de la PAC.

Par exemple, la synthèse des évaluations sur les effets sur l'environnement des mesures de la PAC appliquées dans plusieurs secteurs¹⁹ démontre que certaines mesures couplées ont eu une incidence clairement positive sur l'environnement, notamment la prime à la vache allaitante, qui a notamment eu pour effet positif de contribuer à maintenir l'agriculture extensive.

Globalement, les différents instruments de la PAC mentionnés par la Cour dans ses observations ne sont pas nécessairement utilisés dans les mêmes régions, et les États membres possèdent une certaine flexibilité pour décider du caractère approprié de certains outils pour remplir les objectifs fixés.

¹⁹ Voir http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/environment-summary/index_fr.htm

RÉPONSES DE LA COMMISSION

41.

Plusieurs analyses ou évaluations témoignent de la pertinence de ces régimes (voir le point V).

Encadré 6

La décision de poursuivre la mise en œuvre du soutien couplé pour les ruminants dans le cadre de la mise en œuvre partielle du RPU est une décision qui relève de l'État membre.

La décision du Royaume-Uni et de l'Écosse de poursuivre l'octroi d'un soutien couplé dans le secteur bovin en premier lieu au titre de l'article 69 du règlement (CE) n° 1782/2003, puis au titre de l'article 68 du règlement (CE) n° 73/2009, est partiellement liée au contexte mentionné par la Cour dans son observation.

42.

Voir la réponse au point VII d).

43 et 44 – Réponse commune

La Commission évalue régulièrement les incidences des régimes de soutien de la PAC à titre général et des régimes pour les secteurs bovin, ovin et caprin en particulier (voir la réponse au point V ci-dessus pour l'analyse et les évaluations citées). En termes de recettes et d'emploi (incidences sociales), les évaluations et analyses susmentionnées donnent une bonne indication du fait que les recettes des filières de production animale sont fortement tributaires des aides couplées et qu'en termes environnementaux, le découplage des aides couplées conduirait certainement à l'abandon des activités d'élevage, qui, dans certaines zones sensibles, entraînerait des pertes d'emploi, voire même l'abandon de la production agricole. Même si les évaluations et analyses susmentionnées s'attachent plus particulièrement aux incidences des aides directes, elles tiennent également compte des autres mesures d'intervention (comme les paiements agroenvironnementaux ou l'aide en faveur des zones défavorisées).

Par ailleurs, le suivi des régimes est garanti par les dispositions applicables de la législation en la matière destinée par exemple à garantir le respect des plafonds budgétaires fixés par la Commission pour les régimes audités²⁰, à effectuer le suivi de la mise en œuvre des régimes par les États membres²¹ et à surveiller les contrôles effectués par les États membres dans le cadre des règles du SIGC²².

²⁰ Article 64, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1782/2003.

²¹ Voir les communications visées à l'article 3 du règlement (CE) n° 795/2004.

²² Notifications visées à l'article 76 du règlement (CE) n° 796/2004.

45.

Veillez vous reporter à la réponse au point VII b).

46.

Veillez vous reporter à la réponse au point VII b).

Encadré 7

Veillez vous reporter à la réponse au point VII b).

47.

La proposition de la Commission pour la PAC à l'horizon 2020 prévoit l'établissement d'un cadre commun de suivi et d'évaluation devant servir à évaluer les résultats de la politique agricole commune, et notamment les mesures au titre des premier et second piliers.

49.

La Commission estime que le risque de double financement est limité, car les États membres veillent à ce qu'un agriculteur puisse bénéficier d'un soutien pour une action déterminée au titre d'une seule mesure de soutien (article 38, paragraphe 2 du règlement (CE) n° 1120/2009). Par conséquent, la notification de l'État membre relative au soutien spécifique inclut en particulier une description de toute mesure existante appliquée au titre des régimes communautaires de soutien ou au titre des mesures financées par des aides d'État dans la même zone ou le même secteur que la mesure de soutien spécifique et, le cas échéant, la délimitation entre ces mesures (partie A, point c), de l'annexe IV du règlement (CE) n° 1120/2009). Ces informations sont passées au crible par la Commission au moment de l'évaluation de la notification, indépendamment d'une approbation éventuelle des mesures communiquées. Aux fins toutefois d'éviter le double financement d'une même action, cette procédure n'empêche pas l'utilisation de plusieurs outils (c'est-à-dire de régimes de soutien) pour atteindre un objectif similaire.

Encadré 9

Voir la réponse au point 39.

Les États membres disposent d'une certaine flexibilité parmi les régimes facultatifs afin de décider quel régime ou quelle combinaison de régimes conviendra le mieux aux défis de secteurs ou régions spécifiques. Le fait d'avoir recours à plusieurs instruments qui, combinés les uns aux autres, contribuent à atteindre les objectifs multiples de la PAC est considéré comme positif par la Commission et incite à obtenir un meilleur rapport qualité/prix.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

52.

L'évaluation du secteur de la viande nécessite du temps pour permettre à la politique d'avoir des effets visibles; il existe effectivement un décalage (ordinairement de plusieurs années) entre les décisions de production des agriculteurs et leurs effets. L'exemple cité par la Cour en constitue une bonne illustration: la mise en œuvre des mesures de l'article 68²³ dans les États membres a seulement débuté en 2010. Une évaluation à ce stade aurait par conséquent été prématurée.

Pour soulever cette limitation inhérente, l'évaluation des effets sur les marchés du découplage partiel²⁴ (menée en 2010) incluait une simulation d'une situation de découplage intégral des aides directes dans le secteur bovin ainsi que dans le secteur ovin et caprin, en donnant une indication des effets possibles d'un découplage intégral appliqué à ces secteurs.

Par ailleurs, l'analyse d'impact de la PAC à l'horizon 2020 prévoit une analyse spécifique étayée par les dernières données disponibles sur la suppression du soutien couplé pour les secteurs bovin ainsi qu'ovin et caprin²⁵.

53.

En ce qui concerne le processus décisionnel de la prochaine réforme, la Commission établit ses propositions sur une analyse d'impact élaborée à partir d'un registre complet de sources d'informations, d'analyses quantitatives, de données qualitatives et quantitatives tirées de documents existants et de consultations publiques²⁶. Les rapports d'évaluation constituent l'une de ces sources d'informations.

²³ Article 68 du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil (remplaçant l'article 69 du règlement (CE) n° 1782/2003 du Conseil).

²⁴ Rapport sur l'évaluation des effets sur les marchés du découplage partiel, octobre 2010.

²⁵ Voir la sous-annexe 3E du rapport d'analyse d'impact (SEC(2011) 1153 final/2 du 20 octobre 2011 (EN)).

²⁶ Voir le point 1.3 de l'analyse d'impact de la politique agricole commune à l'horizon 2020 (SEC(2011) 1153 final/2 du 20 octobre 2011 (EN)).

54.

Plusieurs analyses ou évaluations témoignent de la pertinence des paiements couplés et de la nécessité de maintenir ceux-ci dans le secteur ovin et caprin et celui des vaches allaitantes:

- De récentes analyses d'impact²⁷ semblent indiquer la nécessité économique de maintenir le soutien couplé dans certains secteurs et régions d'Europe. Aux fins d'évaluer les impacts, ces analyses comparent notamment la marge aux frais d'exploitation de plusieurs activités agricoles, qu'elles soient assorties ou non de paiements couplés, en examinant en particulier différents États membres, les types de systèmes de production et les types de zones (zones défavorisées, zones de montagne défavorisées, autres régions).
- La synthèse des évaluations sur les effets sur l'environnement des mesures de la PAC applicables à plusieurs secteurs²⁸ indique un effet positif de certaines mesures couplées sur l'environnement, notamment la prime à la vache allaitante qui a notamment eu pour effet positif de contribuer à maintenir l'agriculture extensive et à éviter l'intensification dans certaines régions.
- L'évaluation des aides directes dans le secteur bovin²⁹ préconise le maintien de certains types d'aides couplées dans des zones sensibles, notamment la prime à la vache allaitante qui contribue au maintien du troupeau allaitant et pourrait ralentir la réduction du nombre d'emplois dans le secteur de l'élevage, dans les zones sensibles.
- De même, l'évaluation des mesures de la PAC dans le secteur ovin-caprin³⁰ recommande le maintien du soutien spécifique à la production dans le secteur de la production ovine et caprine afin de maintenir l'agriculture dans certaines zones économiquement vulnérables.

²⁷ Voir la note 3 de l'annexe C de l'analyse d'impact du bilan de santé et l'annexe 3E de l'analyse d'impact de la PAC d'après 2013 (SEC(2011) 1153 final/2 du 20 octobre 2011 (EN)).

²⁸ Voir http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/environment-summary/index_fr.htm

²⁹ Voir http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/directaidbeef/exec_sum_fr.pdf

³⁰ Voir http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/sheep-goat/executive_summary_fr.pdf

RÉPONSES DE LA COMMISSION

55.

La décision de la mise en œuvre partielle du régime de paiement unique³¹ a été laissée aux États membres afin de leur permettre de faciliter la transition entre les régimes de paiement en vigueur au cours de la période précédente et le nouveau régime de paiement unique dans des secteurs où cette transition pourrait porter atteinte à certains types d'agricultures. La décision d'octroyer un soutien couplé a été prise par les États membres sur la base d'une analyse au niveau national des effets négatifs potentiels de la mise en œuvre immédiate du RPU dans les secteurs identifiés. La «tendance grandissante» à laquelle la Cour fait référence est le résultat des possibilités du «découplage» offertes par la législation, soit au commencement du RPU soit ultérieurement dans le cadre des décisions du bilan de santé.

La PAC comprend plusieurs outils qui permettent de soutenir des secteurs et/ou zones fragiles, et il appartient aux États membres de décider quels outils répondent mieux aux besoins spécifiques des secteurs et/ou régions. Les aides couplées au titre du premier pilier en faveur des secteurs ovin et caprin et de la vache allaitante sont essentielles dans certaines régions; elles permettent d'y maintenir les cheptels, car les frais d'exploitation de ces secteurs ne sont pas toujours couverts par la production et, donc, en cas de découplage intégral, le risque que les agriculteurs abandonnent leur production est très élevé.

56.

Dans le cadre de la réforme de la PAC à l'horizon 2020 et selon une analyse d'impact approfondie des objectifs de la PAC, la Commission a proposé³² que les États membres puissent accorder un soutien couplé aux agriculteurs dans un nombre limité de secteurs ou de la production et de financer ce soutien en utilisant un certain pourcentage de leur plafond national annuel. Le soutien couplé peut être accordé à des secteurs ou régions dans lesquels certains types d'agricultures ou de secteurs agricoles spécifiques rencontrent certaines difficultés et possèdent une importance particulière pour des raisons économiques et/ou sociales et/ou environnementales. Le soutien est octroyé dans la mesure nécessaire pour créer un incitant à maintenir les niveaux actuels de production, en respectant les limites quantitatives définies.

³¹ Article 64 du règlement (CE) n° 1782/2003.

³² Article 38 de la proposition législative sur les paiements directs (COM(2011) 625/3 du 12 octobre 2011).

57.

Même si les paiements octroyés sont répartis sur l'ensemble du territoire d'un État membre, ces paiements sont en réalité concentrés dans les régions dans lesquelles ces types d'agricultures demeurent une activité essentielle, et implicitement centrés sur les régions dépourvues d'autres possibilités économiques viables.

Plusieurs analyses ou évaluations témoignent de la pertinence de ces régimes (voir les points V, 18 à 21 et 54).

58.

Puisque les primes supplémentaires mentionnées par la Cour ont été versées en plus des primes de base, la décision des États membres d'intégrer ces soutiens dans le RPU était applicable tant aux primes de base qu'aux primes supplémentaires, et a donc été prise indépendamment du ciblage sous-jacent.

Recommandation n° 1

Dans le cadre de la réforme de la PAC à l'horizon 2020, la Commission a proposé³³ que les États membres puissent accorder un soutien couplé en faveur de secteurs ou de régions dans certaines conditions particulières. Elle précisera les modalités de mise en œuvre de cette disposition.

60.

La Commission reconnaît que des facteurs exogènes et contextuels exercent effectivement une influence sur la production. Certaines analyses³⁴ ont toutefois prouvé que ces primes ont contribué à maintenir la production animale dans certaines zones fragiles et ont réduit les incidences de ces facteurs exogènes.

En dépit de la modification de la dynamique du secteur bovin par des facteurs exogènes, il semble que la prime couplée ait, dans le cas des vaches allaitantes, soutenu le secteur³⁵. En ce qui concerne le secteur caprin, le maintien du soutien couplé a ralenti le déclin du secteur, affecté par la baisse de la consommation et des prix du marché.

L'objectif du découplage partiel n'est pas de formuler un niveau de production exact à atteindre, mais plutôt de maintenir un niveau minimal de production agricole pour maintenir l'activité économique dans des régions où les autres possibilités économiques ne sont guère nombreuses.

³³ Article 38 de la proposition relative aux paiements directs (COM(2011) 625 final/2 du 19 octobre 2011).

³⁴ Voir le rapport sur l'évaluation des effets sur les marchés du découplage partiel, octobre 2010.

³⁵ Voir le rapport sur l'évaluation des effets sur les marchés du découplage partiel, octobre 2010.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Recommandation n° 2

Le législateur a estimé qu'il serait plus judicieux de définir ces concepts au niveau national; il appartient en effet aux États membres de déterminer les types d'agricultures à cibler au vu de la situation réelle du secteur ou de la région concerné sur leur territoire.

Dans le cadre de la réforme de la PAC à l'horizon 2020³⁶, la Commission se verra toutefois conférer le pouvoir d'adopter des actes délégués, en ce qui concerne les conditions relatives à l'octroi du soutien couplé facultatif ainsi que les règles relatives à la cohérence avec d'autres mesures de l'Union et au cumul d'aides.

61.

Comme la réponse aux points 29 et 30 l'indique, même si les décisions des agriculteurs sont effectivement influencées par les soutiens couplés, d'autres facteurs exogènes sont décisifs. Les soutiens couplés visent principalement à maintenir un certain type de production, et, hormis les paiements couplés, aucun autre régime disponible au sein de l'UE n'a ce niveau d'influence.

62.

Les principaux États membres producteurs de viande bovine ont affiché des tendances contrastées. En Irlande, au Royaume-Uni et au Portugal, par exemple, les tendances communiquées sur l'offre de viande bovine ont été plus inégales que celles en Belgique, en Allemagne, en France, en Italie et en Espagne.

La diminution générale du cheptel laitier est plus remarquable dans les pays qui ont une production de vaches laitières plus élevée comme l'Allemagne, l'Italie, etc. La Pologne, le Royaume-Uni et l'Irlande font exception à cette tendance.

Par ailleurs, dans le cas des vaches allaitantes, il semble que la prime couplée ait soutenu le secteur.

En ce qui concerne le secteur caprin, le maintien du soutien couplé a ralenti le déclin du secteur, affecté par la baisse de la consommation et des prix du marché (voir l'«Évaluation des effets sur les marchés du découplage partiel», octobre 2010).

Voir également la réponse commune aux points 29 et 30.

³⁶ Article 38 de la proposition relative aux paiements directs (COM(2011) 625 final/2 du 19 octobre 2011).

63-64 – Réponse commune

Le législateur a estimé qu'il serait plus judicieux de définir ces concepts au niveau national (voir la réponse à la recommandation n° 2).

La Commission possède une vision globale de la situation au sein de l'UE en ce qui concerne les différentes mesures de soutien couplé appliquées aux filières de production animale. Les États membres sont soumis à l'obligation de communiquer régulièrement à la Commission le nombre d'animaux, les paiements couplés versés au titre des vaches allaitantes, des ovins et des caprins et les paiements couplés octroyés au titre de l'article 68 ainsi qu'au titre des paiements directs nationaux complémentaires mis en œuvre dans les pays devenus membres de l'UE en 2004 et 2007. En ce qui concerne les incidences des régimes sur le plan social, économique et environnemental, la Commission estime qu'il s'agit plus d'une question d'évaluation que de surveillance.

En ce qui concerne le processus décisionnel de la prochaine réforme, la Commission établit ses propositions sur une analyse d'impact élaborée à partir d'un registre complet de sources d'informations, d'analyses quantitatives, de données qualitatives et quantitatives tirées de documents existants et de consultations publiques³⁷. Les rapports d'évaluation constituent l'une de ces sources d'informations.

Pour l'avenir, la proposition de la Commission pour la PAC à l'horizon 2020 prévoit l'établissement d'un cadre commun de suivi et d'évaluation devant servir à évaluer les résultats de la politique agricole commune, et notamment les mesures au titre des premier et second piliers.

³⁷ Voir le point 1.3 de l'analyse d'impact de la politique agricole commune à l'horizon 2020 (SEC(2011) 1153 final/2 du 20 octobre 2011 (EN)).

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Recommandation n° 3

La proposition de la Commission pour la PAC à l'horizon 2020 prévoit l'établissement d'un cadre commun de surveillance et d'évaluation devant servir à évaluer les résultats de la politique agricole commune, et notamment les mesures au titre des premier et second piliers.

La Commission estime que le risque de double financement est limité, car les États membres veillent à ce qu'un agriculteur puisse bénéficier d'un soutien pour une action déterminée au titre d'une seule mesure de soutien (article 38, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1120/2009). Par conséquent, la notification de l'État membre relative au soutien spécifique inclut en particulier une description de toute mesure existante appliquée au titre des régimes communautaires de soutien ou au titre des mesures financées par des aides d'État dans la même zone ou le même secteur que la mesure de soutien spécifique et, le cas échéant, la délimitation entre ces mesures (partie A, point c), de l'annexe IV du règlement (CE) n° 1120/2009). Ces informations sont passées au crible par la Commission au moment de l'évaluation de la notification, indépendamment d'une approbation éventuelle des mesures communiquées. Aux fins toutefois d'éviter le double financement d'une même action, cette procédure n'empêche pas l'utilisation de plusieurs outils (c'est-à-dire de régimes de soutien) pour atteindre un objectif similaire.

Recommandation n° 4

La Commission effectue régulièrement des évaluations de tous les régimes de soutien relevant de la PAC. Ce fut également le cas pour les paiements directs octroyés en faveur du secteur bovin et du secteur ovin et caprin. Les éléments couverts par les évaluations rétrospectives dépendent des objectifs fixés par le législateur.

Par ailleurs, la proposition de la Commission pour la PAC à l'horizon 2020 prévoit un cadre de surveillance et d'évaluation, en coopération avec les États membres.

Cour des comptes européenne

Rapport spécial n° 11/2012

Aides directes à la vache allaitante ainsi qu'à la brebis et à la chèvre dans le cadre de la mise en œuvre partielle du régime de paiement unique

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne

2012 — 55 p. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9237-740-3

doi:10.2865/24750

COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

Publications gratuites:

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- auprès des représentations ou des délégations de l'Union européenne. Vous pouvez obtenir leurs coordonnées en consultant le site <http://ec.europa.eu> ou par télécopieur au numéro +352 2929-42758.

Publications payantes:

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Abonnements facturés (par exemple séries annuelles du *Journal officiel de l'Union européenne*, recueils de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne):

- auprès des bureaux de vente de l'Office des publications de l'Union européenne (http://publications.europa.eu/others/agents/index_fr.htm).

LA RÉFORME DE LA PAC DE 2003 A SUPPRIMÉ LE LIEN ENTRE LE PAIEMENT D'UNE SUBVENTION ET UNE PRODUCTION AGRICOLE DONNÉE ET A INTRODUIT UN NOUVEAU RÉGIME D'AIDES DIRECTES «DÉCOUPLÉES» DE L'UE – LE RÉGIME DE PAIEMENT UNIQUE (RPU). LORSQU'ILS ESTIMAIENT QUE LE PASSAGE AU RPU RISQUAIT DE PERTURBER LES MARCHÉS AGRICOLES OU D'ENTRAÎNER L'ABANDON DE LA PRODUCTION, LES ÉTATS MEMBRES AVAIENT LA POSSIBILITÉ DE DÉROGER À LA RÈGLE DU DÉCOUPLAGE ET DE CONSERVER EN L'ÉTAT UNE PART D'AIDES DIRECTES DANS CERTAINS SECTEURS. CELA A NOTAMMENT ÉTÉ LE CAS POUR LES PRIMES À LA VACHE ALLAITANTE AINSI QU'À LA BREBIS ET À LA CHÈVRE.

LE RAPPORT SPÉCIAL PRÉSENTE LES RÉSULTATS DE L'AUDIT RELATIF À CES PRIMES EFFECTUÉ PAR LA COUR. CELUI-CI VISAIT À DÉTERMINER DANS QUELLE MESURE LES AIDES DIRECTES À LA VACHE ALLAITANTE AINSI QU'À LA BREBIS ET À LA CHÈVRE ÉTAIENT, D'UNE PART, CENTRÉES, DANS LES ÉTATS MEMBRES, SUR LES RÉGIONS QUI EN ONT LE PLUS BESOIN ET, D'AUTRE PART, EFFICACES POUR ASSURER LE MAINTIEN DE LA PRODUCTION ET, PAR SUITE, POUR PERMETTRE D'ÉVITER LES EFFETS NÉGATIFS SUR LE PLAN SOCIAL, ÉCONOMIQUE ET ENVIRONNEMENTAL.



COUR DES COMPTES EUROPÉENNE



Office des publications

ISBN 978-92-9237-740-3

