



COUR DES COMPTES
EUROPÉENNE

Rapport spécial n° 10

2013

POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE:
LE SOUTIEN SPÉCIFIQUE AU TITRE DE
L'ARTICLE 68 DU RÈGLEMENT
(CE) N° 73/2009 DU CONSEIL EST-IL
CONÇU ET MIS EN ŒUVRE DE MANIÈRE
SATISFAISANTE?

FR



Rapport spécial n° 10 // 2013

**POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE:
LE SOUTIEN SPÉCIFIQUE AU TITRE DE
L'ARTICLE 68 DU RÈGLEMENT
(CE) N° 73/2009 DU CONSEIL
EST-IL CONÇU ET MIS EN ŒUVRE
DE MANIÈRE SATISFAISANTE?**

(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
E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Rapport spécial n° 10 // 2013

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, 2013

ISBN 978-92-9241-386-6
doi:10.2865/27611

© Union européenne, 2013
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Printed in Luxembourg

TABLE DES MATIÈRES

Points

GLOSSAIRE

I-VII SYNTHÈSE

1-6 INTRODUCTION

7-12 ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT

13-76 OBSERVATIONS

13-28 LE CADRE DE MISE EN ŒUVRE DU SOUTIEN SPÉCIFIQUE AU TITRE DE L'ARTICLE 68 PRÉSENTE DES FAIBLESSES QUI AFFECTENT SA COHÉRENCE AVEC LES ORIENTATIONS GÉNÉRALES DE LA PAC

14-19 LE SOUTIEN SPÉCIFIQUE AU TITRE DE L'ARTICLE 68 DÉROGE EN PARTIE À L'ORIENTATION GLOBALEMENT DÉCOUPLÉE DU RÉGIME DE PAIEMENT DIRECT

20-26 MARGE DE MANŒUVRE CONSIDÉRABLE LAISSÉE AUX ÉTATS MEMBRES ET CONTRÔLE LIMITÉ DE LA COMMISSION

27-28 PERSPECTIVES D'AVENIR POUR LES MESURES DE SOUTIEN SPÉCIFIQUE DANS LA PAC APRÈS 2013: LES RISQUES DE NON-CONFORMITÉ AVEC LA PAC PERSISTENT

29-53 LA NÉCESSITÉ ET LA PERTINENCE DES MESURES MISES EN PLACE AU TITRE DE L'ARTICLE 68 NE SONT PAS SUFFISAMMENT DÉMONTRÉES

31-35 JUSTIFICATION INSUFFISANTE DES BESOINS DANS UN CERTAIN NOMBRE DE CAS

36-49 JUSTIFICATION INSUFFISANTE DE LA BONNE CONCEPTION DES MESURES

50-53 DES OUTILS INSUFFISANTS POUR ÉVALUER L'EFFICACITÉ DES MESURES

54-76 LES CONTRÔLES DES MESURES MISES EN ŒUVRE SONT INAPPROPRIÉS OU INSUFFISANTS AU NIVEAU DES ÉTATS MEMBRES

55-63 FAIBLESSES AU NIVEAU DES SYSTÈMES DE GESTION ET DE CONTRÔLE ADMINISTRATIFS

64-69 FAIBLESSES AU NIVEAU DES CONTRÔLES SUR PLACE

70-76 DES COÛTS DE GESTION ET DE CONTRÔLE ÉLEVÉS

77-81 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

**ANNEXE I — ENVELOPPE ALLOUÉE AU TITRE DE L'ARTICLE 68, PARAGRAPHE 1,
POUR 2010-2013, PAR ÉTAT MEMBRE ET PAR ACTIVITÉ (HORS ARTICLE 69)**

**ANNEXE II — DESCRIPTION SYNTHÉTIQUE DES MESURES SÉLECTIONNÉES
DANS LES ÉTATS MEMBRES VISITÉS**

RÉPONSES DE LA COMMISSION

GLOSSAIRE

Aides directes couplées/découplées: le soutien à l'agriculture du premier pilier était, jusqu'en 2003, majoritairement accordé sous la forme d'aides directes liées à la production de produits agricoles spécifiques (aides directes couplées). Les aides couplées prenaient généralement la forme d'aides à l'hectare (appelées aides «surface»), en fonction du type de culture, ou d'aides payées par animal éligible (appelées aides «animaux»). À la suite de la réforme de la PAC de 2003, l'essentiel des aides du premier pilier ont été découplées, c'est-à-dire qu'elles ne dépendent plus de la production du bénéficiaire.

Contrôle administratif/contrôle sur place: le titre III du règlement (CE) n° 1122/2009¹ de la Commission définit les principes généraux des contrôles applicables à l'ensemble des aides directes et prévoit en particulier des contrôles administratifs pour l'ensemble des demandes d'aide, complétés par des contrôles sur place réalisés sur la base d'échantillons. L'article 29 de ce règlement dispose que, «pour chaque mesure relevant du soutien spécifique pour laquelle des contrôles administratifs sont techniquement possibles, toutes les demandes doivent être vérifiées».

Effet d'aubaine: un effet d'aubaine se produit lorsqu'une mesure d'aide profite à un bénéficiaire qui, sans aide, aurait pris la même décision. Dans ce cas, l'aide versée n'a produit aucun effet. La part des dépenses générant un effet d'aubaine est donc par nature inefficace puisqu'elle ne contribue pas à atteindre les objectifs fixés.

MAE/MAET: mesure agroenvironnementale/mesure agroenvironnementale territorialisée (spécifique à la France).

PAC: politique agricole commune.

Premier pilier/second pilier: la réforme de l'Agenda 2000 a établi deux piliers principaux pour la PAC. Le premier pilier (Fonds européen agricole de garantie — FEAGA) prévoit des mesures de marché et un soutien au revenu sous la forme de paiements directs. Le second pilier (Fonds européen agricole pour le développement rural — Feader) permet le cofinancement de mesures de développement rural dans des domaines tels que l'agroenvironnement, la promotion de la qualité des denrées alimentaires, l'amélioration des normes techniques et le bien-être des animaux.

Régime de paiement unique (RPU): le régime de paiement unique est le système d'aides découplées du premier pilier applicable à la suite de la réforme de la PAC de 2003 dans les États membres qui ont adhéré à l'Union européenne avant 2004. Une version transitoire et simplifiée, le RPUS (régime de paiement unique à la surface), s'applique dans les nouveaux États membres.

Système intégré de gestion et de contrôle (SIGC): le système intégré de gestion et de contrôle est défini au chapitre 4 du titre II du règlement (CE) n° 73/2009² du Conseil et complété ensuite par le règlement (CE) n° 1122/2009. Il comprend une base de données informatisée des exploitations et des demandes d'aide, un système d'identification des parcelles agricoles (SIPA), un système d'identification et d'enregistrement des animaux (SIEA) et prévoit un ensemble de contrôles administratifs et de contrôles sur place.

¹ Règlement (CE) n° 1122/2009 de la Commission du 30 novembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil en ce qui concerne la conditionnalité, la modulation et le système intégré de gestion et de contrôle dans le cadre des régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs prévus par ce règlement ainsi que les modalités d'application du règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne la conditionnalité dans le cadre du régime d'aide prévu pour le secteur vitivinicole (JO L 316 du 2.12.2009, p. 65).

² 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).

SYNTHÈSE

I.

Lorsque le régime de paiement unique (RPU) a été introduit en 2003, les États membres ont pu conserver jusqu'à 10 % de leurs plafonds nationaux «pour des types particuliers d'agriculture qui sont importants pour la protection ou l'amélioration de l'environnement ou pour l'amélioration de la qualité et de la commercialisation des produits agricoles». Ce soutien spécifique a ensuite été étendu par l'article 68 du règlement (CE) n° 73/2009, qui prévoyait un plus grand nombre d'objectifs pour lesquels le soutien pouvait être accordé.

II.

En tout, 24 États membres ont décidé d'avoir recours à l'article 68, au moyen de 113 mesures extrêmement variées, le budget total de la période 2010-2013 s'élevant à 6,4 milliards d'euros. Bien que chacune de ces mesures soit régie par des règles qui lui sont propres, la plupart d'entre elles reposent sur des mécanismes classiques de paiements directs couplés³.

III.

L'audit a porté sur la conception du soutien spécifique au titre de l'article 68 et sur les modalités de sa mise en œuvre au cours des années 2010 et 2011 (système de gestion et de contrôle). Il a notamment consisté à examiner si le soutien spécifique s'avère être, à un degré satisfaisant, cohérent, pertinent et dûment contrôlé. L'audit a été réalisé auprès des services de la Commission ainsi que dans quatre États membres, représentant environ 70 % de la dotation budgétaire des mesures correspondantes.

³ Pour davantage d'explications sur les aides directes couplées/découplées et le régime de paiement unique, veuillez vous référer au **glossaire**.

SYNTHÈSE

IV.

Le RPU était fondé sur les principes de découplage des paiements directs par rapport à la production et de simplification du régime de paiement («paiement unique»). Par dérogation, l'article 68 autorise les États membres à maintenir des paiements directs couplés «dans certains cas bien déterminés». Toutefois, la Cour a constaté que la Commission n'exerçait qu'un contrôle limité sur la justification de ces cas et que les États membres disposaient d'une liberté très importante concernant l'introduction des paiements directs couplés. Par suite, la mise en œuvre des dispositions de l'article 68 n'a pas toujours été tout à fait conforme aux principes généraux de découplage et de simplification qui régissent à présent la politique agricole commune (PAC).

V.

La Cour a également constaté que la nécessité et la pertinence (en termes de besoin, d'efficacité de la forme retenue et du niveau d'aide accordée) des mesures mises en place au titre de l'article 68 ne sont pas suffisamment démontrées au niveau des États membres. Des objectifs et indicateurs insuffisants entraveront l'évaluation future des mesures.

VI.

Enfin, la Cour a relevé l'existence de faiblesses dans les systèmes administratifs et de contrôle mis en place pour assurer la bonne exécution des mesures existantes. De telles faiblesses ont parfois été constatées malgré des coûts de gestion et de contrôle déjà élevés, qui devraient pourtant encore augmenter pour permettre de satisfaire aux exigences réglementaires.

VII.

Dans le cadre de la mise en place de la PAC «après 2013», la proposition de la Commission en cours d'examen prévoit la possibilité de maintenir un soutien spécifique sous forme de paiements couplés, mais sans en définir suffisamment précisément les contours. Dans ce contexte, la Cour formule les principales recommandations ci-après:

- a) le soutien spécifique à certaines activités agricoles devrait être fondé sur une interprétation stricte des dispositions de l'article 68, et l'octroi d'un tel soutien couplé devrait être dûment justifié auprès de la Commission et contrôlé par cette dernière.
 - Afin de pouvoir assumer la responsabilité finale qui est la sienne dans le cadre de la gestion partagée, la Commission devrait jouer un rôle plus actif dans l'établissement des critères régissant la mise en œuvre des mesures.
 - Les États membres devraient être tenus de démontrer la nécessité (d'une approche dérogatoire sur le plan de la valeur ajoutée qu'elle apporte) de chacune des mesures de soutien spécifique qu'ils souhaitent mettre en place, ainsi que leur pertinence (en ce qui concerne les modalités de mise en œuvre, les critères d'attribution et les niveaux d'aide) et leur conformité avec les critères de bonne gestion financière;
- b) compte tenu de la diversité des mesures possibles, un système approprié de suivi devrait être établi pour faciliter l'évaluation par la suite;
- c) une fois les mesures adoptées, les États membres devraient assurer le respect de l'ensemble des exigences réglementaires par la mise en place de systèmes de gestion et de contrôle adéquats et complets. Afin de ne pas engendrer de coûts disproportionnés à l'échelle restreinte d'une mesure de soutien spécifique, l'impératif de contrôle devrait être pris en compte dès la conception de la mesure (simplicité de la mise en œuvre, caractère contrôlable des critères, etc.), voire au moment de décider d'adopter — ou de ne pas adopter — une mesure donnée.

INTRODUCTION

1. Lorsque le régime de paiement unique (découplage de l'aide directe aux agriculteurs par rapport à la production)⁴ a été introduit en 2003, les États membres ont été autorisés à continuer d'octroyer aux agriculteurs certaines aides couplées à la production. Conformément aux dispositions de l'article 69 du règlement (CE) n° 1782/2003⁵, les États membres ont pu conserver jusqu'à 10 % de leurs plafonds nationaux «pour des types particuliers d'agriculture qui sont importants pour la protection ou l'amélioration de l'environnement ou pour l'amélioration de la qualité et de la commercialisation des produits agricoles».
2. Ce soutien spécifique a ensuite été étendu par l'article 68 du règlement (CE) n° 73/2009 (période 2010-2013), qui prévoyait un plus grand nombre d'objectifs ou d'activités pour lesquels le soutien pouvait être accordé (voir le **tableau 1**).
3. Les modalités d'application du soutien prévu par l'article 68 sont notamment précisées dans le règlement (CE) n° 1120/2009 de la Commission⁶ (articles 37 à 49) ainsi que dans le règlement (CE) n° 1122/2009 (articles 29 et 46). Les systèmes de gestion et de contrôle des différents types de soutien octroyés au titre de l'article 68 reposent en grande partie sur le système intégré de gestion et de contrôle (SIGC).

⁴ Voir le **glossaire**.

⁵ 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).

⁶ Règlement (CE) n° 1120/2009 de la Commission du 29 octobre 2009 portant modalités d'application du régime de paiement unique prévu par le titre III du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil 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 (JO L 316 du 2.12.2009, p. 1).

TABLEAU 1

OBJECTIFS OU ACTIVITÉS ÉLIGIBLES AU SOUTIEN SPÉCIFIQUE DE L'ARTICLE 68, PARAGRAPHE 1

Protection ou amélioration de l'environnement	Point a) i)
Qualité des produits agricoles	Point a) ii)
Commercialisation des produits agricoles	Point a) iii)
Bien-être des animaux	Point a) iv)
Avantages agroenvironnementaux	Point a) v)
Compenser des désavantages spécifiques dans des zones vulnérables ou sensibles ou pour des types d'agriculture vulnérables	Point b)
Prévenir un abandon des terres agricoles	Point c)
Contributions au paiement des primes d'assurance récolte, animaux et végétaux	Point d)
Contributions à des fonds de mutualisation en cas de maladies et d'incidents environnementaux	Point e)

4. En tout, 24 États membres ont décidé d'avoir recours à l'article 68, au moyen de 113 mesures extrêmement variées, tant du point de vue de leur nature que sur le plan budgétaire.
5. La dotation budgétaire totale de l'Union européenne (UE) au titre de l'article 68 pour la période 2010-2013 était de 6,4 milliards d'euros (voir l'**annexe I**). Les graphiques ci-après montrent la répartition des fonds par État membre (**graphique 1**) et par type de mesure (**graphique 2**).
6. La forme de soutien (couplé/découplé) retenue pour les différentes mesures mises en place au titre de l'article 68, paragraphe 1, comme indiqué dans le budget général de l'UE, est précisée dans le **tableau 2**.

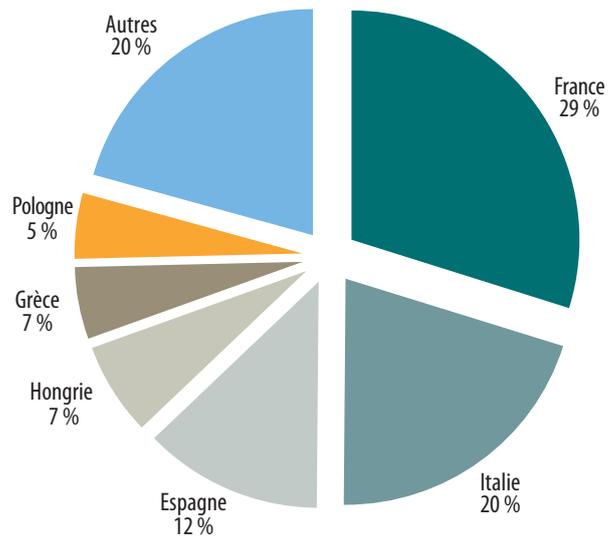
TABLEAU 2

TYPE D'AIDE (COUPLÉE/DÉCOUPLÉE) UTILISÉ POUR LES DIFFÉRENTES MESURES MISES EN PLACE AU TITRE DE L'ARTICLE 68, PARAGRAPHE 1

	Aide directe couplée	Aide directe découplée
Protection ou amélioration de l'environnement (point a i))	√	
Qualité des produits agricoles (point a ii))	√	
Commercialisation des produits agricoles (point a iii))	√	
Bien-être des animaux (point a iv))	√	
Avantages agroenvironnementaux (point a v))		√
Désavantages spécifiques et agricultures vulnérables (point b))	√	
Prévenir un abandon des terres agricoles (point c))		√
Assurance récolte, animaux et végétaux (point d))		√
Fonds de mutualisation (point e)) (assurance)	√	

GRAPHIQUE 1

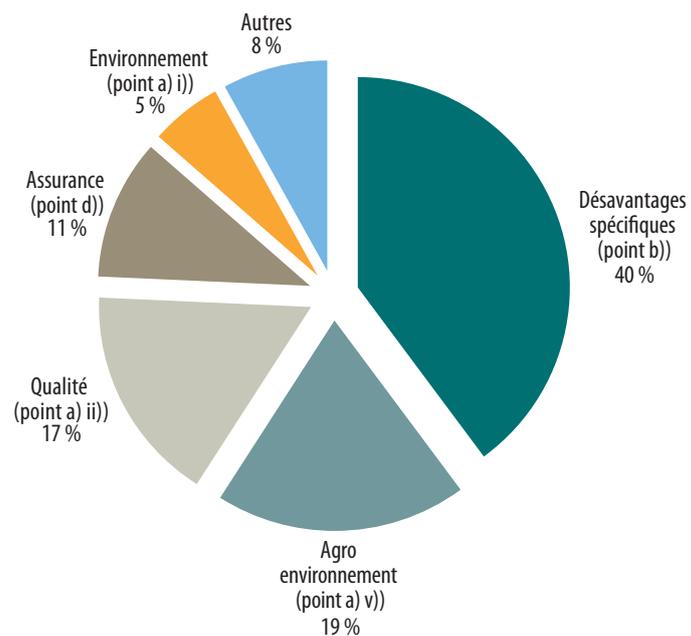
RÉPARTITION DE LA DOTATION BUDGÉTAIRE POUR LA PÉRIODE 2010-2013 PAR ÉTAT MEMBRE



Source: Prévisions budgétaires transmises par la Commission européenne.

GRAPHIQUE 2

RÉPARTITION DE LA DOTATION BUDGÉTAIRE POUR LA PÉRIODE 2010-2013 PAR TYPE DE MESURE MISE EN PLACE AU TITRE DE L'ARTICLE 68, PARAGRAPHE 1



Source: Prévisions budgétaires transmises par la Commission européenne.

ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT

- 7.** L'audit a porté sur la mise en place du soutien au titre de l'article 68 et sur les modalités de sa mise en œuvre au cours des années 2010 et 2011 (système de gestion et de contrôle). Afin de répondre à la principale question d'audit visant à déterminer si le soutien fourni a été conçu et mis en œuvre de manière satisfaisante, les trois sous-questions ci-après ont été examinées:
- a) Le cadre de mise en œuvre des mesures de soutien spécifiques est-il conçu de manière à assurer la cohérence avec l'orientation générale du premier pilier de la PAC?
 - b) La nécessité et la pertinence des mesures mises en place au titre de l'article 68 sont-elles suffisamment démontrées?
 - c) La mise en œuvre de ces mesures s'accompagne-t-elle d'un système de contrôle satisfaisant?
- 8.** L'audit a été réalisé auprès des services de la Commission ainsi qu'en Grèce, en Espagne (Aragon, Galice et Castille-La Manche), en France et en Italie (Émilie-Romagne et Latium), ces États membres représentant 68 % de la dotation budgétaire pour la période 2010-2013 et 73 % des dépenses prévues pour les deux premières années.
- 9.** Les travaux ont principalement porté sur une sélection de 13 mesures (voir une brève description de celles-ci à l'**annexe II**) mises en place au titre de l'article 68, paragraphe 1:
- aide au blé dur (Grèce — point a), sous ii));
 - aide aux ovins/caprins dans les zones défavorisées (Grèce — point b));
 - nouveaux droits à paiement unique dans les zones défavorisées ou montagneuses (Grèce — point c));
 - aide à la rotation des cultures dans les zones non irriguées (Espagne — point a), sous v));
 - aide au secteur laitier dans les zones défavorisées (Espagne — point b));
 - aide aux ovins/caprins (viande) (Espagne — point b));
 - aide supplémentaire aux protéagineux (France — point a), sous i));
 - aide au maintien de l'agriculture biologique (France — point a), sous v));

- aide aux ovins/caprins (France — point b));
- aide à l'assurance récolte (France — point d));
- aide à la rotation des cultures (Italie — point a), sous v));
- aide à l'amélioration de la qualité des produits agricoles dans le secteur bovin (Italie — point a), sous ii));
- aide à l'assurance (Italie — point d)).

10. Un montant de 2 686 millions d'euros avait été alloué à ces 13 mesures pour la période 2010-2013, soit un peu plus de 40 % de l'enveloppe budgétaire totale allouée au titre de l'article 68 (50 % pour les deux premières années).

11. L'approche d'audit a consisté en un examen de l'élaboration des règlements en vigueur⁷, et a comporté, pour les différentes mesures sélectionnées, les éléments suivants:

- a) une revue de la conception de ces mesures (par exemple, besoins, critères d'éligibilité et niveaux d'aide) et des éléments disponibles pour documenter les options retenues;
- b) une analyse des systèmes de gestion et de contrôle;
- c) des tests de conformité, réalisés sur une base documentaire, pour un échantillon aléatoire composé pour chaque mesure d'une dizaine de dossiers de bénéficiaires, dont la plupart avaient déjà fait l'objet de contrôles sur place de la part des autorités nationales;
- d) des visites sur place auprès d'un sous-échantillon des bénéficiaires susmentionnés et, le cas échéant, auprès de tout autre acteur considéré comme important au regard de la mesure⁸.

12. Au total, les auditeurs ont examiné 141 dossiers sur une base documentaire (demandes, contrôles et paiements pour les années 2010 et 2011)⁹ et effectué 29 visites sur place.

⁷ Y compris une analyse des évaluations disponibles concernant la mise en œuvre antérieure de l'article 69 du règlement (CE) n° 1782/2003 ou d'autres mesures équivalentes.

⁸ Une compagnie d'assurances en France et des *Consorti di Difesa* (types d'associations de producteurs servant d'intermédiaires) en Italie.

⁹ Quelques bénéficiaires sélectionnés pour 2010 n'avaient pas redéposé de demande d'aide en 2011 et, pour certains autres, le dossier 2011 n'était pas encore disponible au moment de l'audit.

OBSERVATIONS

LE CADRE DE MISE EN ŒUVRE DU SOUTIEN SPÉCIFIQUE AU TITRE DE L'ARTICLE 68 PRÉSENTE DES FAIBLESSES QUI AFFECTENT SA COHÉRENCE AVEC LES ORIENTATIONS GÉNÉRALES DE LA PAC

- 13.** La réforme de la PAC, introduite en 2003, était fondée sur les principes de découplage des paiements directs par rapport à la production et de simplification du régime de paiement. À titre d'exception, l'article 68 autorise les États membres à maintenir un soutien spécifique «dans certains cas bien déterminés». L'audit visait à examiner si ces dérogations étaient cohérentes avec les principes généraux de découplage et de simplification qui régissent désormais la politique agricole commune.

LE SOUTIEN SPÉCIFIQUE AU TITRE DE L'ARTICLE 68 DÉROGE EN PARTIE À L'ORIENTATION GLOBALEMENT DÉCOUPLÉE DU RÉGIME DE PAIEMENT DIRECT

- 14.** La plupart des mesures¹⁰ susceptibles d'être introduites en vertu de l'article 68 sont comparables (ou dans certains cas exactement identiques) à d'autres régimes antérieurs¹¹. Dans une large mesure, l'article 68 du règlement (CE) n° 73/2009 (et, avant lui, l'article 69 du règlement (CE) n° 1782/2003) constitue donc avant tout la base juridique nécessaire pour permettre aux mesures existantes, en particulier les aides couplées disponibles de longue date, de perdurer.
- 15.** Ainsi, les mesures «animaux» couplées qui ont été auditées sont comparables aux aides directes aux animaux, telles que les primes à la vache allaitante ainsi qu'à la brebis et à la chèvre¹², qu'elles ont complétées ou suppléées¹³. La plupart des aides «surface» mises en place sont essentiellement la continuation de mesures d'aide déjà disponibles dans le cadre du développement rural ou d'aides couplées préexistantes¹⁴ pour lesquelles une décision de découplage avait déjà été prise par le Conseil.
- 16.** Toutefois, le découplage était le principal thème à l'ordre du jour de la réforme de 2003 de la PAC, et cette orientation a été confirmée lors du bilan de santé de 2008¹⁵.

¹⁰ Seules les mesures de gestion du risque (points d) et e)) constituent des innovations par rapport aux formes d'intervention déjà disponibles.

¹¹ Toutes les mesures agroenvironnementales sont disponibles au sein du second pilier pour des montants beaucoup plus importants (mesure 214, dans le cadre de laquelle 22,2 milliards d'euros ont été alloués pour la période 2007-2013). Voir, à ce sujet, le rapport spécial n° 7/2011 de la Cour, intitulé «L'aide agroenvironnementale est-elle conçue et gérée de manière satisfaisante?» (<http://eca.europa.eu>). En particulier, les aides octroyées en France à l'agriculture biologique au titre de l'article 68 sont identiques à celles qui existaient déjà dans le cadre de la mesure 214 de développement rural.

¹² Voir le rapport spécial n° 11/2012 de la Cour, intitulé «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» (<http://eca.europa.eu>).

¹³ Par exemple, après avoir opté pour le découplage de la prime à la brebis et à la chèvre existant auparavant, l'Espagne a immédiatement réintroduit une mesure comparable d'aide aux ovins/caprins (viande) au titre de l'article 68.

¹⁴ Par exemple, l'aide française aux protéagineux mise en place au titre de l'article 68 s'intitule aide «supplémentaire» car elle s'ajoute, en 2010 et 2011, à une mesure équivalente préexistante maintenue jusqu'en 2011.

¹⁵ Considérant 2 du règlement (CE) n° 73/2009: «Il y a lieu notamment d'étendre le découplage du soutien direct et de simplifier le fonctionnement du régime de paiement unique.» Les États qui avaient à l'origine choisi de maintenir un pourcentage de soutien à la production dans le cadre du RPU devaient ainsi le supprimer avant 2013. Par ailleurs, les régimes de soutien spécifique encore couplés ont été progressivement éliminés pour être intégrés au RPU (à l'exception notable des primes à la vache allaitante ainsi qu'à la brebis et à la chèvre, que les États membres peuvent conserver couplées).

- 17.** L'article 68 (et, avant lui, l'article 69, son prédécesseur) prévoit donc un certain nombre de dérogations à l'objectif d'étendre et de simplifier le découplage. En maintenant ou même en créant des formes de soutien couplé, il s'éloigne de l'orientation générale du premier pilier. C'est pourquoi le règlement indique que les dérogations doivent s'appliquer de manière restrictive «dans certains cas bien déterminés»¹⁶. Ainsi, l'objectif de cet article n'est pas de maintenir une forme de couplage partiel ou d'initier un recouplage, mais uniquement d'apporter des solutions ponctuelles à certains problèmes spécifiques.
- 18.** En 2010 déjà, une évaluation des effets sur les marchés du découplage partiel débouchait sur la conclusion que l'article 69 du règlement (CE) n° 1782/2003 avait été détourné afin de maintenir une forme de couplage partiel¹⁷. Ce risque s'est accru depuis lors, étant donné que l'article 68 du règlement (CE) n° 73/2009 a étendu les possibilités de soutien spécifique par rapport à l'article 69 en rendant possible un plus grand nombre de mesures.
- 19.** La cohérence entre les soutiens spécifiques mis en place et l'orientation générale choisie par le Conseil pour le premier pilier repose donc aujourd'hui sur l'interprétation de la notion de «certains cas bien déterminés» pour lesquels le soutien spécifique est octroyé, et sur les vérifications effectuées à cet égard.

MARGE DE MANŒUVRE CONSIDÉRABLE LAISSÉE AUX ÉTATS MEMBRES ET CONTRÔLE LIMITÉ DE LA COMMISSION

- 20.** Les règlements relatifs au soutien spécifique ne prévoient pas un cadre suffisant pour assurer que ce soutien ne sera octroyé que dans «certains cas bien déterminés». En effet, les règlements laissent aux États membres une marge de manœuvre considérable en ce qui concerne la conception de leurs mesures.
- 21.** Seules les mesures agroenvironnementales relevant du paragraphe 1, point a), sous v), doivent faire l'objet d'une approbation formelle de la Commission. Pour les autres types de mesures, la Commission ne dispose pas d'outil juridique contraignant, et l'obligation de l'État membre se limite à lui notifier les décisions qu'il a arrêtées.

¹⁶ Considérant 35 du règlement (CE) n° 73/2009, selon lequel: «Il y a lieu d'autoriser les États membres à utiliser [...] afin d'octroyer un soutien spécifique dans certains cas bien déterminés. [...] Pour que la Communauté puisse respecter ses obligations internationales, les ressources pouvant être affectées à des mesures de soutien couplé devraient être limitées à un niveau approprié [...]»

¹⁷ Agrosynergie, *Évaluation des effets sur les marchés du découplage partiel*, octobre 2010 (http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/decoupling/short_sum_fr.pdf): «[...] dans la plupart des cas étudiés, les modalités de mise en œuvre ont biaisé la nature de l'article 69, qui a été conçu dans les États membres comme une forme de découplage partiel en réponse à l'introduction du découplage.»

22. En outre, les règlements ne prévoient que très peu de règles pour encadrer les mesures susceptibles d'être mises en place. De plus, les quelques règles existantes s'appliquent à une seule catégorie de mesures, sans qu'il soit toujours possible de comprendre pourquoi elles ne s'appliquent pas aux autres. Ainsi, puisque la distinction entre les différents types de mesures n'est pas toujours claire, les États membres peuvent, en fonction de l'objectif affiché, préférer une classification à une autre et, ainsi, s'affranchir des quelques règles existantes (voir l'**encadré 1**).
23. Les services de la Commission ont malgré tout examiné les mesures qui lui ont été notifiées pour tenter d'assurer un niveau minimal et homogène aux informations fournies par les différents États membres. Ces travaux ont donné lieu à de nombreux échanges qui ont parfois conduit à des modifications des mesures initialement proposées.

ENCADRÉ 1

EXEMPLE DE DISTINCTION PEU CLAIRE ENTRE LES DIFFÉRENTS TYPES DE MESURES ET DE LA MANIÈRE DONT LES ÉTATS MEMBRES PEUVENT PROFITER DE CE FLOU POUR S'AFFRANCHIR DES QUELQUES RÈGLES EXISTANTES

Il n'existe pas de distinction claire entre la mesure visée au paragraphe 1, point a), sous i) — environnement —, et celle visée au paragraphe 1, point a), sous v) — agroenvironnement. Par exemple, l'aide française aux protéagineux a été mise en place au titre du paragraphe 1, point a), sous i), alors qu'en Espagne et en Italie, des mesures relativement similaires destinées à soutenir la rotation des cultures¹⁸ l'ont été au titre du paragraphe 1, point a), sous v), avec des objectifs comparables. Voir également l'exemple du point 26.

Ces choix ont eu une incidence directe sur les règles applicables:

- les mesures «environnementales» sont soumises à des «avantages significatifs et *mesurables*»¹⁹ (un critère qui ne s'applique pas aux mesures «agroenvironnementales»);
- alors que les aides «agroenvironnementales» doivent être préalablement approuvées par la Commission et doivent être limitées à «la couverture des coûts supplémentaires supportés ou des pertes de revenus enregistrées aux fins de la réalisation des objectifs concernés» (des restrictions qui ne s'appliquent pas aux autres catégories, notamment aux aides «environnementales»).

¹⁸ Comme expliqué à l'**annexe II**, la mesure espagnole mentionnée n'inclut en réalité aucun critère de rotation des cultures, mais correspond à une aide «surface» conditionnée notamment à certains pourcentages d'oléagineux et/ou de protéagineux.

¹⁹ Cependant, dans le cas présenté, la conformité de la mesure avec cette condition n'a pas été démontrée.

24. Néanmoins, la Commission ne dispose pas d'un mandat légal lui permettant de jouer un rôle plus important, et les contrôles et les échanges ne sont pas toujours suivis d'actions. Les décisions adressées à la Commission par les différents États membres apportent un niveau de détail très hétérogène et, dans certains cas, l'audit sur place a révélé que des dispositions importantes ne figuraient pas dans le descriptif envoyé à la Commission. Enfin, l'audit a permis d'illustrer clairement que les pouvoirs de contrôle de la Commission quant au choix et à la conception des mesures par les États membres étaient limités.

25. Ainsi, lors de l'examen des mesures (non agroenvironnementales) notifiées par certains États membres²⁰, des questions posées par les services de la Commission sont restées sans réponse. Ne disposant pas des compétences nécessaires, les services de la Commission ont dû clore ces dossiers sans pouvoir conclure sur la légalité de la mesure mise en place. La conclusion figurant dans les dossiers se présente comme suit: «la procédure d'évaluation de la notification [...] doit être clôturée [...]. Il convient de considérer que la conformité de la mesure notifiée n'a pas été pleinement ni clairement démontrée».

26. Dans un autre État membre²¹, une mesure a été reformulée pour pouvoir être mise en œuvre dans le cadre du paragraphe 1, point a), sous i), après que la Commission avait refusé de l'approuver en tant que mesure agroenvironnementale (paragraphe 1, point a), sous v)).

PERSPECTIVES D'AVENIR POUR LES MESURES DE SOUTIEN SPÉCIFIQUE DANS LA PAC APRÈS 2013: LES RISQUES DE NON-CONFORMITÉ AVEC LA PAC PERSISTENT

27. Dans le contexte de sa proposition relative à la PAC 2014-2020, la Commission a suggéré²² de maintenir la possibilité d'un soutien spécifique sous forme de paiements couplés. La Cour a émis un avis à ce sujet en avril 2012²³. Compte tenu des amendements actuellement à l'étude²⁴, cette proposition aurait pour effet les principales modifications suivantes:

- a) la liste des produits concernés serait élargie par rapport à celle de l'article 68;
- b) l'enveloppe disponible serait fixée à un maximum de 8 % du plafond, avec une possibilité, par dérogation, d'élever ce seuil jusqu'à 13 %;

²⁰ Irlande et Portugal.

²¹ Danemark.

²² COM(2011) 625 final du 12 octobre 2011, articles 38 à 41.

²³ Avis n° 1/2012 sur certaines propositions de règlements relatifs à la politique agricole commune pour la période 2014-2020 (<http://eca.europa.eu>).

²⁴ Document B7-0079/2013: Proposition de décision sur l'ouverture et le mandat de négociations interinstitutionnelles sur la proposition de 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 (COM(2011)0625 — C7-0336/2011 — COM(2012) 552 — C7-0311/2012 — 2011/0280(COD) — 2013/2528(RSP)) (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B7-2013-0079&format=PDF&language=FR>).

- c) l'aide couplée ne pourrait plus être octroyée:
- i) «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»,
 - ii) et «dans la mesure nécessaire pour créer une incitation à maintenir les niveaux actuels de production dans les régions concernées».

28. Étant donné que la liste des produits serait plus longue, que le plafond budgétaire disponible pour le soutien spécifique serait relevé et que les conditions d'octroi du soutien relèvent de l'interprétation future de concepts très vagues comme «difficultés» ou «particulièrement importants pour des raisons économiques et/ou sociales et/ou environnementales», la plupart des aides couplées actuelles pourraient bien être maintenues.

LA NÉCESSITÉ ET LA PERTINENCE DES MESURES MISES EN PLACE AU TITRE DE L'ARTICLE 68 NE SONT PAS SUFFISAMMENT DÉMONTRÉES

29. L'audit de la Cour a visé à déterminer si, étant donné les exigences limitées auxquelles sont soumis les États membres, il existe suffisamment d'éléments probants et d'outils pour démontrer que les mesures introduites au titre de l'article 68 sont nécessaires ou bien conçues.

30. La Cour a vérifié si les éléments probants relatifs aux besoins et à la pertinence de la forme et du niveau de l'aide avaient été fournis a priori et si l'existence de systèmes de contrôle adaptés permettrait de confirmer a posteriori l'efficacité des mesures.

JUSTIFICATION INSUFFISANTE DES BESOINS DANS UN CERTAIN NOMBRE DE CAS

- 31.** L'audit a révélé que, dans un certain nombre de cas, aucun élément²⁵ ne permettait de justifier le besoin d'un soutien spécifique, à l'exception d'arguments qualitatifs d'ordre général. Il a également permis de constater que les documents examinés n'étaient pas suffisants pour justifier certains éléments essentiels des mesures²⁶. De plus, il a été impossible de documenter les arbitrages budgétaires réalisés, que ce soit parmi les diverses mesures mises en œuvre ou par rapport à d'autres besoins pour lesquels le soutien spécifique n'a pas été octroyé.
- 32.** Par exemple, dans un État membre (Grèce), aucune documentation n'était disponible pour justifier précisément quelque mesure que ce soit.
- 33.** Dans un autre cas (Espagne), la mesure d'aide «surface» était justifiée par «la nécessité de lutter contre une tendance récente à la monoculture des céréales», mais la documentation obtenue ne permettait pas de démontrer une telle évolution dans les zones ciblées par la mesure. Aucun des deux États membres ayant ciblé des domaines spécifiques grâce à leurs mesures agroenvironnementales ne disposait de statistiques permettant de justifier la pertinence des choix effectués.
- 34.** En France, la baisse du cheptel contre laquelle la mesure est censée lutter n'a été justifiée que pour les brebis allaitantes (il n'y avait pas de baisse pour les brebis laitières et pas de statistiques fournies pour les caprins), alors que l'aide mise en place s'applique à l'ensemble du secteur des ovins/caprins.
- 35.** En ce qui concerne la mesure pour le maintien de l'agriculture biologique (France), la Cour a constaté qu'aucune statistique ou étude ne permettait d'établir le risque d'un «retour vers l'agriculture conventionnelle» par les agriculteurs biologiques. Ainsi, la nécessité d'instaurer une aide au maintien de l'agriculture biologique n'était pas dûment justifiée.

²⁵ Trois mesures sur 13.

²⁶ Six mesures sur 10. Voir les exemples aux points suivants.

JUSTIFICATION INSUFFISANTE DE LA BONNE CONCEPTION DES MESURES

JUSTIFICATION INSUFFISANTE DE LA NATURE APPROPRIÉE DES PAIEMENTS COUPLÉS

- 36.** Le soutien spécifique est en grande partie octroyé sous forme de paiements couplés²⁷. Or, aucun élément probant ne permet de conclure que l'aide couplée est la forme la plus adaptée pour atteindre les différents objectifs poursuivis. Pour certains de ces objectifs au moins (amélioration de la qualité, commercialisation des produits agricoles, bien-être des animaux, etc.), des formes d'aide autres que les paiements couplés, comme le cofinancement d'investissement ou la promotion de labels, qui sont davantage en adéquation avec les objectifs de la PAC, sont également disponibles et auraient dû être prises en considération lors de la conception de ces mesures.
- 37.** Ainsi, l'absence d'élément probant attestant de manière convaincante que le paiement couplé est la forme d'aide la plus adaptée a déjà été soulevée à plusieurs reprises en relation avec les aides «animaux» couplées²⁸. Par ailleurs, ce risque d'inadéquation entre le paiement couplé et l'objectif de compétitivité a été relevé à propos des aides octroyées au titre de l'article 69, dans l'évaluation des effets sur les marchés du découplage partiel, réalisée en 2010.
- 38.** En outre, le choix des critères détaillés des mesures mises en œuvre n'est pas toujours directement justifié par les objectifs ou besoins avancés. Et, bien que l'article 68 permette de cibler les aides, les mesures de soutien en place sont le plus souvent trop peu sélectives ou trop peu ciblées.
- 39.** Par exemple, les mesures relevant du paragraphe 1, point a), sous i) et v), sont mises en œuvre sur la base d'objectifs environnementaux. Leur pertinence repose donc sur l'existence d'un lien de causalité clairement établi entre les activités subventionnées et les objectifs environnementaux. Néanmoins, ce lien de causalité était, pour les mesures auditées, une hypothèse sous-jacente pour laquelle il n'existait aucun élément probant spécifique²⁹.

²⁷ Selon la ventilation appliquée au budget général, les paiements couplés au titre de l'article 68 correspondent à 66 % du total des dépenses (et à 73 % des mesures mises en œuvre en 2010). Certaines mesures visées au paragraphe 1, point a), sous v), utilisent également des mécanismes de paiements couplés, alors que les mesures mises en place au titre du point e) pourraient aussi bien être considérées comme découplées.

²⁸ «[...] nous nous demandons s'il est correct d'utiliser les aides directes couplées, c'est-à-dire un instrument du 1^{er} pilier de la PAC, pour poursuivre un objectif relevant plus directement de la politique de développement rural. [...] en cohérence avec les principes inspirateurs de la réforme de la PAC, il est opportun d'intégrer ces aides restées couplées dans le régime de paiement unique et de confier aux instruments du 2^e pilier le rôle de soutien des économies agricoles locales» (Agrosnergie, *Évaluation des effets sur les marchés du découplage partiel*). «La Cour n'a pas trouvé d'élément probant attestant de manière convaincante que les régimes d'aides examinés [aides directes à la vache allaitante ainsi qu'à la brebis et à la chèvre] 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» (rapport spécial n° 11/2012).

²⁹ Voir le rapport spécial n° 7/2011 qui développe ce point: «des éléments probants quantifiés et spécifiques n'étaient utilisés que dans une minorité de cas pour concevoir et gérer des sous-mesures agroenvironnementales. [...] Pour 24 % des contrats examinés, les États membres ont indiqué que le lien de causalité entre les pratiques agricoles et les objectifs environnementaux attendus n'était pas démontré». «[...] les paiements n'étaient pas ciblés sur des problèmes environnementaux spécifiques».

- 40.** Les aides grecques concernant les zones défavorisées (ovins/caprins et nouveaux droits à paiement unique) ont été conçues sur la base d'une définition ancienne de ces zones, qui englobe près de 80 % de la surface agricole utile du pays. Outre le fait que ce manque de ciblage implique une dilution des moyens disponibles, des zones considérées comme défavorisées à l'origine peuvent ne plus l'être aujourd'hui³⁰.
- 41.** Enfin, l'aide a été octroyée sans aucun critère de changement ou d'amélioration par rapport aux pratiques antérieures³¹. Dès lors, pour les mesures auditées, une large part des bénéficiaires profitent d'un effet d'aubaine et l'aide sert, au mieux, à maintenir une pratique préexistante. Si ce schéma est cohérent avec le cadre de «maintien de production» fixé pour les mesures mises en place au titre du paragraphe 1, point b), de l'article 68³², il est par nature, pour les mesures visant à apporter des améliorations, peu efficient et insuffisant lorsqu'il s'agit de modifier la situation existante³³.
- 42.** S'agissant de la mesure de rotation des cultures (Italie et Espagne), bien que les autorités nationales aient choisi de cibler des régions ou des zones spécifiques, l'aide est disponible pour tous les agriculteurs dans ces zones, indépendamment de leurs pratiques antérieures. À titre d'exemple, l'un des bénéficiaires visités pendant l'audit en Italie a déclaré qu'il n'avait pas modifié ses pratiques en matière de rotation des cultures.
- 43.** En Grèce, l'aide au blé dur a pour objectif affiché d'améliorer la qualité. À cette fin, la mesure impose certes des conditions de nature qualitative (semences certifiées, méthode de production AGRO 2), mais n'exige aucun changement de culture ou de méthode de production par rapport aux pratiques antérieures.
- 44.** En France, la subvention au titre de l'article 68 a remplacé une aide à l'assurance nationale équivalente, permettant de doubler quasiment le taux de subvention. Les statistiques montrent que la très forte augmentation du niveau de l'aide à partir de 2010 n'a eu qu'une faible incidence, le pourcentage des surfaces assurées et le nombre de contrats n'ayant connu qu'une faible hausse. Le quasi-doublement de l'aide s'est donc pour l'essentiel traduit par un effet d'aubaine, pour des contrats déjà existants et des surfaces déjà assurées.

³⁰ Voir le rapport spécial n° 4/2003 de la Cour relatif au développement rural: le soutien aux zones défavorisées (JO C 151 du 27.6.2003): «La Commission ne dispose pas d'éléments probants suffisants pour attester la validité de la classification des zones défavorisées. [...] Il peut en résulter une classification qui ne serait plus fondée [...] et [...] l'attribution d'aides injustifiées.» La Commission a depuis formulé une proposition pour la période 2014-2020 (COM(2009) 161 final du 21 avril 2009), mais elle est encore à l'étude.

³¹ Sur l'ensemble des mesures auditées, la seule exception était le supplément français pour de nouvelles surfaces de légumineuses fourragères, mais il était doté d'une enveloppe annuelle de 1 million d'euros seulement.

³² «Le soutien visé au paragraphe 1, point b), [...] ne peut être octroyé que dans la mesure nécessaire pour encourager le maintien des niveaux de production actuels.»

³³ Par exemple, «l'amélioration de la qualité des produits agricoles» (article 68, paragraphe 1, point a), sous ii)) et «l'amélioration de la commercialisation des produits agricoles» (article 68, paragraphe 1, point a), sous iii)).

JUSTIFICATION INSUFFISANTE DU NIVEAU D'AIDE RETENU

- 45.** Le règlement ne prévoit une justification partielle des niveaux d'aide retenus que dans les cas des mesures agroenvironnementales, pour lesquelles un plafond est fixé³⁴. Outre la difficulté, soulignée lors de l'audit, d'établir cette limite de façon fiable, le risque que l'aide soit trop peu élevée pour être efficace n'est pas pris en considération³⁵. Pour les autres types de mesures, le règlement n'exige pas spécifiquement de justifier les niveaux d'aide retenus.
- 46.** Cependant, établir l'aide à un niveau adéquat (ni trop faible, ni trop élevé) est une étape essentielle de la bonne gestion financière.
- 47.** Le plus souvent³⁶, aucune documentation n'était disponible pour comprendre les choix effectués ou évaluer l'efficacité à en attendre. En fait, ces niveaux d'aide n'étaient pas déterminés sur la base d'une étude, même approximative, qui permettrait d'en justifier la pertinence. Au contraire, ils découlaient souvent de la simple répartition de l'enveloppe budgétaire (elle-même le résultat de négociations politiques) entre les bénéficiaires prévus.
- 48.** Par exemple, dans le cas de deux des trois mesures relatives aux ovins/caprins examinées (Grèce et France), les niveaux d'aide ne faisaient l'objet d'aucune documentation. Ils variaient, selon l'État membre, de 3 à 24 euros par animal, sans qu'aucun élément ne permette d'expliquer de manière rationnelle la différence en termes d'ordre de grandeur ou d'incidence à en attendre.
- 49.** Pour l'une des mesures de rotation des cultures (Italie) qui était l'un des cas observés où une analyse des besoins avait été réalisée pour déterminer le niveau d'aide nécessaire, le niveau finalement retenu était inférieur à celui estimé au départ.

³⁴ «[Le soutien est octroyé] uniquement pour la couverture des coûts supplémentaires supportés ou des pertes de revenus enregistrées aux fins de la réalisation des objectifs concernés» (article 68, paragraphe 2, point a), sous i)).

³⁵ Voir également le rapport spécial n° 7/2011: «des problèmes matériels considérables concernant les montants des aides ont été relevés, allant de déficiences au niveau de leur calcul à une différenciation insuffisante en fonction des caractéristiques des sites au niveau régional ou local».

³⁶ Pour 8 des 11 mesures. Dans les cas des mesures relatives à l'assurance, le niveau d'aide a été fixé au maximum (65 %) autorisé par le règlement.

DES OUTILS INSUFFISANTS POUR ÉVALUER L'EFFICACITÉ DES MESURES

- 50.** Le règlement financier³⁷ prévoit que des objectifs spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et datés (SMART) sont fixés pour tous les secteurs d'activité couverts par le budget et que la réalisation de ces objectifs est contrôlée par des indicateurs de performance établis par activité. De plus, conformément aux normes généralement admises en matière de bonne gestion financière, ces indicateurs doivent être pertinents, acceptés, crédibles, faciles et solides (RACER).
- 51.** Étant donné que l'article 68 n'est qu'un cadre budgétaire conçu pour répondre à des besoins divers et à des objectifs variés, il n'est pas possible d'établir des objectifs SMART et des indicateurs de performance RACER pour l'article 68 compte tenu de l'ampleur et de la diversité des différentes mesures qui en relèvent.
- 52.** La Cour a estimé que l'absence d'un réel suivi systématique (fixation d'objectifs SMART et suivi des indicateurs RACER) limiterait les possibilités d'évaluation de la performance de la plupart des mesures revues, à divers niveaux (voir l'**encadré 2**)³⁸.
- 53.** Dans ce contexte, la Cour remarque que le plan pluriannuel de la direction générale de l'agriculture et du développement rural prévoit une évaluation des mesures prises au titre de l'article 68 en 2016/2017. Néanmoins, comme expliqué ci-dessus, une telle évaluation ne sera pertinente que si elle s'inscrit dans un cadre de suivi adéquat, fondé sur des objectifs SMART et des indicateurs de performance RACER.

³⁷ Article 27, paragraphe 3, 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).

³⁸ Pour ces mesures agroenvironnementales, la Cour a conclu, dans son rapport spécial n° 7/2011, que «les objectifs définis par les États membres sont nombreux et trop imprécis pour déterminer s'ils ont ou non été atteints. [...] D'importants problèmes ont cependant été constatés en ce qui concerne la pertinence et la fiabilité des informations de gestion. En particulier, les informations disponibles concernant les avantages environnementaux des paiements agroenvironnementaux étaient très peu nombreuses». Concernant les aides «animaux» couplées, la Cour a conclu, dans son rapport spécial n° 11/2012, que «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 [...]».

EXEMPLES DE LACUNES EN CE QUI CONCERNE LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS

Exemples d'objectifs qui ne sont pas SMART

- **Aide au blé dur:** «L'objectif est d'améliorer la qualité du blé dur et donc d'assurer la production de farine de haute qualité pour la production de pâtes [...]»
- **Aide aux ovins/caprins:** «Soutenir le rôle de la viande ovine et caprine en ce qui concerne la fixation des populations rurales, la structuration du territoire et le maintien de la biodiversité.»
- **Rotation des cultures:** «Augmentation du niveau des substances organiques des terres, puisque le labourage profond répété typique de la monoculture cause une minéralisation de la substance organique [...], ce qui réduit la fertilité des sols et cause l'émission dans l'atmosphère de grandes quantités de CO₂. [...] Réduction de l'érosion des sols [...]. Maintien de la biodiversité.»

Exemples d'absence d'indicateurs ou d'indicateurs insuffisants

- **Aide au maintien de l'agriculture biologique:** dans la décision qu'elle a notifiée à la Commission, la France a précisé que «l'indicateur de la mesure est le nombre d'hectares cultivés selon le mode de production biologique». Or, cet indicateur, même s'il peut être considéré comme pertinent dans le cadre plus large du plan français «agriculture biologique horizon 2012», n'est pas suffisamment spécifique par rapport aux objectifs propres de cette mesure (risque de revenir à une agriculture traditionnelle) qui ne constitue qu'une petite partie du plan en question.
- **Nouveaux droits à paiement unique dans les zones défavorisées ou montagneuses:** aucun indicateur n'était prévu pour évaluer l'incidence de cette mesure.
- **Aide aux protéagineux/aide à la rotation des cultures:** le seul élément disponible pour ces mesures est le nombre d'hectares pour lequel l'aide est demandée et/ou payée. Cet élément est proportionnel aux dépenses mais ne fournit aucune information concernant l'incidence réelle des mesures sur les objectifs finals (besoins en intrants, fertilité et érosion des sols, etc.).

LES CONTRÔLES DES MESURES MISES EN ŒUVRE SONT INAPPROPRIÉS OU INSUFFISANTS AU NIVEAU DES ÉTATS MEMBRES

- 54.** Dans le cadre juridique général établi par le règlement (CE) n° 73/2009 et le règlement (CE) n° 1120/2009, chaque État membre a établi une série de critères d'éligibilité spécifiques pour chaque mesure. Le système intégré de gestion et de contrôle (SIGC, détaillé dans le règlement (CE) n° 1122/2009) prévoit des normes de contrôle visant à assurer la conformité avec les règles générales et spécifiques, notamment par l'intermédiaire de contrôles administratifs et de contrôles sur place. Ainsi, un contrôle efficace du soutien octroyé au titre de l'article 68 présuppose que le SIGC fonctionne correctement (voir le point 3). L'audit n'était toutefois pas conçu pour déboucher sur la formulation d'une opinion concernant le SIGC en général, celui-ci faisant déjà l'objet de contrôles réguliers de la part de la Cour³⁹, c'est pourquoi seuls les aspects spécifiques aux mesures relevant de l'article 68 sont développés ci-après.

³⁹ Rapport annuel relatif à l'exercice 2011, point 3.15 (JO C 344 du 12.11.2012).

⁴⁰ Céréales, oléagineux, protéagineux.

FAIBLESSES AU NIVEAU DES SYSTÈMES DE GESTION ET DE CONTRÔLE ADMINISTRATIFS

- 55.** L'audit de la Cour a mis au jour diverses faiblesses dans les systèmes de gestion et de contrôle administratifs.
- 56.** En France et en Italie, les autorités nationales n'ont pas été en mesure de documenter l'existence de procédures visant à éviter le risque de double financement avec certains autres régimes. Par ailleurs, il n'était pas toujours possible de vérifier a posteriori certains contrôles administratifs automatiques, en raison de déficiences au niveau de la piste d'audit. Enfin, pour quelques-uns des dossiers examinés, les éléments disponibles ne permettaient pas de justifier comme il se doit les paiements effectués ou d'expliquer certaines anomalies observées, comme des dates de paiement anormales.
- 57.** Alors que l'aide aux légumineuses fourragères (France) est réservée aux nouvelles surfaces précédemment plantées en COP⁴⁰, aucun contrôle administratif n'est prévu pour vérifier le respect de cette condition et, même dans le cas de contrôles sur place, les vérifications documentaires n'étaient pas systématiques. Or, les erreurs constatées sur ce point, associées à un manque de clarté du formulaire de demande d'aide laissent supposer un taux élevé d'erreurs non détectées dans le cas de cette sous-mesure.

- 58.** L'une des aides aux ovins (France) est conditionnée à un ratio de productivité, pourtant aucun contrôle administratif n'est prévu pour s'assurer du respect de cette condition, qui n'est donc vérifié qu'en cas de contrôles sur place. Dans un cas concernant l'aide aux caprins, le soutien avait été accordé deux années de suite sur la base d'un justificatif montrant que le bénéficiaire ne remplissait pas les conditions exigées.
- 59.** Dans l'une des régions espagnoles, une erreur d'interprétation de l'aide au secteur laitier a conduit à refuser aux bénéficiaires le paiement relatif à un certain nombre d'animaux éligibles. En parallèle, une erreur de paramétrage du système de gestion a donné lieu au paiement du complément de l'aide relatif à la surface agricole sur la base d'un critère inverse à celui qui était prévu dans la mesure nationale, avec une incidence financière néanmoins globalement limitée.
- 60.** En outre, l'audit de l'échantillon de bénéficiaires sélectionnés a également mis en évidence des erreurs dans la base de données utilisée pour calculer l'aide au secteur bovin (Italie).
- 61.** Dans le cas particulier des mesures d'aide à l'assurance, le système de contrôle français s'appuie pour une très grande partie sur les données et les contrôles des assureurs. Cette approche, justifiée par l'intérêt financier direct de l'assureur à contrôler les données contractuelles servant de base au calcul de l'aide⁴¹, prévoit un contrôle centralisé largement automatisé, ce qui a notamment permis de réduire de manière significative le nombre de contrôles sur place.
- 62.** En revanche, en Italie, aucun système équivalent n'a été mis en place pour s'appuyer sur les données des assureurs. Outre une charge administrative plus lourde, l'audit a mis en évidence plusieurs dysfonctionnements tels que la subvention de primes correspondant à des valeurs assurées fixées par le bénéficiaire sans se référer à la production réelle passée ni apporter la moindre justification. Le versement de l'aide avant le paiement de la prime d'assurance par le bénéficiaire a par ailleurs conduit à des recouvrements.

⁴¹ Dans le cas particulier où la base de calcul de l'aide s'écarte des termes du contrat établi entre l'assureur et le bénéficiaire, ce système pourrait s'avérer moins efficace. Toutefois, le risque résiduel est apparu très limité, même dans ce cas spécifique.

- 63.** Les mécanismes en place en France pour fournir une aide à l'assurance sont insuffisants pour permettre le suivi des marges des assureurs et, par suite, celui des répercussions économiques de l'aide sur le bénéficiaire final (un élément crucial pour évaluer l'incidence escomptée à long terme). Lorsque le groupe qui assurait environ 80 % des contrats subventionnés a augmenté ses tarifs en 2010, il a absorbé à lui seul une part significative des aides permises au titre de l'article 68.

FAIBLESSES AU NIVEAU DES CONTRÔLES SUR PLACE

- 64.** L'audit de la Cour a révélé que les contrôles sur place effectués par les autorités nationales présentent de nombreuses faiblesses.
- 65.** En Grèce, pour la mesure en faveur des ovins/caprins, les autorités nationales n'ont réalisé en 2010 que la moitié des contrôles sur place exigés par le règlement. De plus, près des trois quarts de ces contrôles n'étaient pas conformes car ils avaient été réalisés en dehors de la période de détention obligatoire des animaux⁴².
- 66.** En Italie, le taux minimal de contrôles sur place n'était pas atteint pour la mesure d'aide à l'assurance (notamment à cause de l'absence totale de contrôles dans l'une des régions examinées). Même lorsque les contrôles requis étaient réalisés, ils étaient limités aux associations de producteurs servant d'intermédiaires, et aucune vérification n'était effectuée auprès des assureurs ou des bénéficiaires finals. Par ailleurs, pour l'aide au secteur laitier, les statistiques fournies pour démontrer le respect de cette obligation incluent des contrôles vétérinaires, alors même que les examens réalisés lors de ces contrôles n'ont pas été clairement définis et qu'ils n'ont pas fait l'objet d'une vérification a posteriori. Enfin, les informations nécessaires à la vérification du taux minimal de contrôles sur place n'ont pu être obtenues pour la mesure relative à la rotation des cultures.
- 67.** Dans deux États membres (Espagne et Italie), la Cour a observé que les dates trop tardives des contrôles sur place pour les aides «surface» ne permettaient pas de réaliser certaines vérifications clés prévues pour la mesure de rotation des cultures. Dans l'un des deux cas, les auditeurs ont également constaté que certains des contrôles étaient réalisés sur la base d'images satellites anciennes alors que des images plus récentes étaient disponibles.

⁴² Un autre État membre visité s'est, quant à lui, affranchi de cette contrainte en ne prévoyant aucune période de détention obligatoire lors de la conception de ses mesures «animaux», rendant de fait sans objet l'obligation d'effectuer tout ou partie de ses contrôles pendant cette période de l'année.

- 68.** Des faiblesses ont été relevées (Grèce et Espagne) concernant les vérifications documentaires réalisées lors des contrôles sur place pour les aides «animaux» et les réductions à appliquer en cas d'absence de justificatifs clés⁴³.
- 69.** Enfin, la Cour a constaté (en France) qu'au cas où un contrôle sur place révèle un problème structurel qui rend probable l'inéligibilité du bénéficiaire au cours des années précédentes, il n'existe pas de procédure pour étendre la portée du contrôle et tenter de déterminer et de recouvrer l'ensemble de l'indu.

DES COÛTS DE GESTION ET DE CONTRÔLE ÉLEVÉS

- 70.** La mise en place de mesures spécifiques implique des coûts spécifiques en termes de gestion (mise en place de systèmes ad hoc) et de contrôle (nombre de contrôles, organisation et types de vérifications à effectuer, notamment). Ces coûts doivent être pris en considération dès le début.
- 71.** En 2011, l'audit interne de la Commission avait mis en évidence la présence de risques inhérents à l'article 68 et la nécessité de s'assurer dès le départ que les mesures mises en œuvre seraient contrôlables⁴⁴.
- 72.** Des problèmes tels que ceux relevés dans le cas de la sous-mesure relative aux nouvelles légumineuses fourragères (point 57) et dans celui de l'aide au secteur laitier (point 59) illustrent les risques associés à la mise en place inappropriée de systèmes ad hoc pour des mesures auxquelles sont allouées de faibles enveloppes budgétaires (a fortiori si elles sont censées être provisoires). En revanche, pour la mesure d'aide au blé dur (Grèce), des contrôles administratifs systématiques ont été mis en place⁴⁵. Bien que jugés plus efficaces, ils impliquent une charge de travail importante, aussi bien pour l'administration nationale que pour les bénéficiaires de la mesure.

⁴³ S'agissant en particulier des mesures «animaux», les conclusions formulées à la suite des nombreuses missions d'audit réalisées par les unités chargées de l'apurement des comptes au sein de la direction générale de l'agriculture et du développement rural sont assez similaires à celles formulées lors de l'audit de la Cour. Elles portent notamment sur les éléments suivants: a) le nombre et le calendrier des contrôles sur place (Grèce, Italie, Lituanie, Roumanie et Royaume-Uni); b) l'insuffisance des contrôles documentaires sur place (Bulgarie, Grèce, Espagne et Pologne); c) le manque de traçabilité des différentes vérifications effectuées lors des contrôles sur place (Bulgarie, Espagne et Lituanie); d) les faiblesses dans l'actualisation des bases de données «animaux» (Grèce, Italie, Lituanie, Pologne et Roumanie). Malgré le volume de travail déjà fourni par la Commission, les auditeurs ont constaté qu'une exploitation plus systématique des données dont celle-ci disposait aurait pu mettre en évidence d'autres insuffisances dans les systèmes de contrôle des États membres.

⁴⁴ Il a été conclu, à l'issue de l'audit, que le règlement ne précisait pas comment la Commission envisageait l'expression du caractère vérifiable et contrôlable, et qu'aucune ligne directrice n'avait été publiée à cet égard. Les auditeurs comprenaient que laisser la plus grande liberté possible aux États membres relevait d'un choix délibéré. Ils ajoutaient cependant qu'en l'absence d'orientations claires, un contrôle efficace n'était pas forcément garanti et qu'il pouvait s'avérer difficile d'apprécier si les contrôles fonctionnaient comme prévu. Ils invitaient donc à explorer des possibilités devant permettre de mieux assurer le caractère contrôlable et vérifiable des mesures proposées au titre de l'article 68, par exemple en adaptant les termes de la législation actuelle ou future, portant sur l'après-2013, ou encore en publiant des lignes directrices supplémentaires.

⁴⁵ Plafonnement automatique de l'aide en fonction d'un ratio de semences par hectare, et contrôle systématique des factures et étiquettes des semences correspondantes pour l'ensemble des plus de 65 000 demandeurs.

- 73.** D'un point de vue quantitatif, le maintien d'aides couplées suppose un nombre important de contrôles sur place, qui représentent un coût très élevé pour les États membres, même si celui-ci est rarement quantifié. Dans l'ensemble des États membres, l'«article 68» fait l'objet de plus de 1,43 million de demandes d'aide⁴⁶. Malgré le non-respect des exigences réglementaires observé dans certains cas, quelque 110 000 contrôles sur place ont été réalisés au titre de ces mesures en 2011.
- 74.** Même si certains contrôles resteraient indispensables en l'absence de soutien spécifique (vérifications dans le cadre du RPU, contrôles vétérinaires, etc.), ce dernier est directement à l'origine d'une part importante de la charge de travail actuelle.
- 75.** D'un point de vue qualitatif, la constatation relative à l'inadéquation entre la date de certains contrôles «surface» et les vérifications supplémentaires requises par l'aide couplée (point 67) illustre, d'une part, les contraintes engendrées par le soutien spécifique par rapport au paiement unique et, d'autre part, le fait que ces contraintes ne sont pas toujours dûment prises en considération.
- 76.** De même, les différentes faiblesses constatées en matière de contrôle, par exemple en ce qui concerne des vérifications documentaires insuffisantes lors des contrôles sur place relatifs à l'aide «animaux», montrent que, pour être efficaces, ces contrôles devraient souvent être renforcés, engendrant ainsi une charge ou des coûts complémentaires (voir l'**encadré 3**).

⁴⁶ Un même bénéficiaire pouvant être demandeur au titre de plusieurs mesures, le nombre total de bénéficiaires n'est pas directement disponible.

ENCADRÉ 3

MISE EN PERSPECTIVE DU NIVEAU D'AIDE ET DES COÛTS ENGENDRÉS: CAS DE L'AIDE GRECQUE AUX OVINS/CAPRINS

L'aide de base est de seulement 3 euros par animal, et les bénéficiaires de cette mesure reçoivent en moyenne environ 550 euros.

Avec près de 2 600 contrôles sur place réalisés en 2010, la Grèce était très loin de répondre aux exigences réglementaires (4 800 contrôles exigés) en la matière. Voir le point 65.

Des insuffisances ont été relevées concernant les vérifications documentaires réalisées lors de ces contrôles. Il a notamment été constaté que certains documents, dont la vérification était en théorie nécessaire pour rendre le contrôle effectif, n'existaient tout simplement pas. Le bénéficiaire a justifié l'absence de certificats vétérinaires attestant le décès des animaux par le fait qu'il considérait leur coût comme étant totalement disproportionné par rapport à l'aide reçue.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

- 77.** L'audit de la Cour a révélé que la conception et la mise en œuvre des mesures de soutien au titre de l'article 68 sont affectées par diverses faiblesses qu'il conviendrait de traiter dans le contexte de la nouvelle PAC.
- 78.** Le régime de paiement unique, introduit en 2003, était fondé sur les principes de découplage des paiements directs par rapport à la production et de simplification du régime de paiement («paiement unique»). Par dérogation, l'article 68 autorise les États membres à maintenir des paiements directs couplés «dans certains cas bien déterminés». Toutefois, l'audit de la Cour a permis de mettre au jour le fait que la Commission n'exerçait qu'un contrôle limité sur la justification de ces cas et que les États membres disposaient d'une liberté très importante concernant l'introduction des paiements directs couplés. En conséquence, la mise en œuvre des dispositions de l'article 68 n'était pas toujours tout à fait cohérente avec les principes généraux de découplage et de simplification qui définissent désormais la politique agricole commune (voir les points 14 à 26).
- 79.** La Cour a également constaté que la nécessité et la pertinence (en termes de besoin, d'efficacité de la forme retenue et du niveau d'aide accordée) des mesures mises en place au titre de l'article 68 ne sont pas suffisamment démontrées au niveau des États membres (voir les points 31 à 49). Des objectifs et indicateurs insuffisants entraveront l'évaluation future des mesures (voir les points 50 à 53).
- 80.** Enfin, la Cour a relevé l'existence de faiblesses dans les systèmes administratifs et de contrôle mis en place pour assurer la bonne exécution des mesures existantes. Cela vaut également pour les systèmes de gestion, les contrôles administratifs et les contrôles sur place (voir les points 55 à 69). De telles faiblesses ont parfois été constatées malgré des coûts de gestion et de contrôle déjà élevés, qui devraient pourtant encore augmenter pour permettre de satisfaire aux exigences réglementaires (voir les points 70 à 76).

- 81.** Dans le cadre de la mise en place de la PAC «après 2013», la proposition de la Commission en cours d'examen prévoit la possibilité de maintenir un soutien spécifique sous forme de paiements couplés, mais sans en définir suffisamment précisément les contours (voir les points 27 et 28)⁴⁷. Dans ce contexte, la Cour formule les principales recommandations ci-après.

⁴⁷ Voir également l'avis n° 1/2012 de la Cour.

RECOMMANDATION 1

Le soutien spécifique à certaines activités agricoles devrait être fondé sur une interprétation stricte des dispositions de l'article 68, et l'octroi d'un tel soutien couplé devrait être dûment justifié auprès de la Commission et contrôlé par cette dernière.

- a) Afin de pouvoir assumer la responsabilité finale qui est la sienne dans le cadre de la gestion partagée, la Commission devrait jouer un rôle plus actif dans l'établissement des critères régissant la mise en œuvre des mesures.
- b) Les États membres devraient être tenus de démontrer la nécessité (en termes de besoin et de valeur ajoutée d'une approche dérogatoire) de chacune des mesures de soutien spécifique qu'ils souhaitent mettre en place, ainsi que leur pertinence (en ce qui concerne les modalités de mise en œuvre, les critères d'attribution et les niveaux d'aide) et leur conformité avec les critères de bonne gestion financière.

RECOMMANDATION 2

Compte tenu de la diversité des mesures possibles, un système approprié de suivi devrait être mis en place pour faciliter l'évaluation par la suite (en définissant des indicateurs pertinents susceptibles d'être mesurés par rapport à un point de départ établi, ainsi que des objectifs suffisamment précis).

RECOMMANDATION 3

Une fois les mesures adoptées, les États membres devraient assurer le respect de l'ensemble des exigences réglementaires par la mise en place de systèmes de gestion et de contrôle adéquats et complets.

Afin de ne pas engendrer de coûts disproportionnés à l'échelle restreinte d'une mesure de soutien spécifique, l'impératif de suivi et de contrôle devrait être pris en compte dès la conception de la mesure (simplicité de la mise en œuvre, caractère contrôlable des critères, etc.), voire au moment de décider d'adopter — ou de ne pas adopter — une mesure donnée.

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 25 septembre 2013.

Par la Cour des comptes



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Président

ENVELOPPE ALLOUÉE AU TITRE DE L'ARTICLE 68, PARAGRAPHE 1, POUR 2010-2013, PAR ÉTAT MEMBRE ET PAR ACTIVITÉ (HORS ARTICLE 69)

(en millions d'euros)

	Protection ou amélioration de l'environnement (point a) i)	Qualité (point a) ii)	Commercialisation (point a) iii)	Bien-être des animaux (point a) iv)	Avantages agro-environnementaux (point a) v)	Désavantages spécifiques pour agricultures vulnérables (point b)	Prévenir un abandon des terres agricoles (point c)	Assurance (point d)	Fonds de mutualisation (point e)	TOTAL	
France	176	50			424	790		350	84	1 874	29 %
Italie		601			396			280		1 277	20 %
Espagne		126			270	402				798	12 %
Grèce		152				160	120			432	7 %
Hongrie						185	218	15		417	7 %
Pologne	82	58			155					295	5 %
Finlande	27	3			167					196	3 %
Portugal	8	35			53	37				133	2 %
Roumanie		14				118				133	2 %
République tchèque	4	19				104				127	2 %
Pays-Bas	27			55		8		32		122	2 %
Danemark	18				65	26				109	2 %
Irlande	4					96				100	2 %
Bulgarie						73				88	1 %
Royaume-Uni						60				60	1 %
Autriche						52				52	1 %
Slovénie						29	20			50	1 %
Slovaquie						45				45	1 %
Lituanie						36				36	1 %
Belgique		4			8	18				30	0 %
Lettonie		1				20				21	0 %
Suède		6	1							7	0 %
Estonie						5				5	0 %
Allemagne						4				4	0 %
TOTAL	344	1 085	1	55	1 216	2 589	358	677	84	6 409	100 %

Source: DG Agriculture et développement rural.

Note: Ces chiffres ayant été arrondis, leurs totaux peuvent ne pas concorder.

DESCRIPTION SYNTHÉTIQUE DES MESURES SÉLECTIONNÉES DANS LES ÉTATS MEMBRES VISITÉS

GRÈCE

Aide au blé dur (article 68, paragraphe 1, point a ii))

Principe général: aide «surface» à l'hectare pour la production de blé dur répondant à certaines exigences de qualité.

Principales conditions d'éligibilité

- Utilisation de certaines variétés de semences certifiées de blé dur.
- Utilisation d'une quantité minimale de semences par ha (80 kg/ha en 2010, 100 kg/ha en 2011).
- Ne pas être bénéficiaire au titre de la mesure «développement rural» équivalente (mesure 132).

Taux d'aide (en euros par hectare)

	Indicatif prévisionnel ¹	Réel
2010	90 euros/ha	69 euros/ha
2011		80 euros/ha

¹ La mesure est mise en place sur la base d'un taux prévisionnel indicatif calculé en fonction de l'enveloppe budgétaire allouée et d'hypothèses de participation. L'enveloppe budgétaire constituant un plafond fixe, le taux réellement appliqué peut être réajusté en fonction de la participation effective.

Aide aux ovins/caprins dans les zones défavorisées (article 68, paragraphe 1, point b))

Principe général: aide couplée à la brebis ou à la chèvre, accordée pour les troupeaux situés ou transhumant dans les zones défavorisées ou montagneuses. En plus de l'aide de base, un supplément est prévu pour les animaux de «race indigène» et un taux supérieur est payé pour les troupeaux transhumants.

Principales conditions d'éligibilité

- Brebis et chèvres de plus d'un an au 31 décembre.
- Période de détention obligatoire (PDO): du 15 mai au 31 décembre.
- Détenir au minimum 50 femelles éligibles (brebis ou chèvres).
- Aide de base: être situé dans une zone défavorisée ou montagnaise.
- Pour le supplément «race indigène»: femelles appartenant à une variété spécifique indigène à la Grèce et figurant sur un registre généalogique (le supplément «race indigène» n'est pas compatible avec l'aide à la transhumance).
- Pour l'aide à la transhumance: transhumance de plus de 90 % des animaux, pendant au moins 90 jours, d'une zone non défavorisée vers une zone défavorisée.

Taux d'aide (en euros par animal éligible)

Aide de base	3 euros/femelle éligible
Supplément «race indigène»	2 euros/femelle éligible
Aide à la transhumance	4 euros/femelle éligible

En pratique, l'aide de base représente 95 % environ des paiements.

Nouveaux droits à paiement unique dans les zones défavorisées ou montagneuses (article 68, paragraphe 1, point c))

Principe général: attribution d'un maximum de 4 droits à paiement unique (DPU) supplémentaires pour les exploitations situées en zones défavorisées ou montagneuses couvertes par le programme de développement rural 2007-2013.

Principales conditions d'éligibilité

- Être situé dans une zone classée défavorisée ou montagnaise.
- Détenir au moins 1 ha de terre éligible sans DPU associé.
- En pratique, compte tenu d'un budget restreint, l'aide a été attribuée à un nombre limité de demandeurs, en fonction d'un système de points donnant priorité aux nouvelles exploitations et/ou à celles de taille réduite.

Taux d'aide: il est fixé à 300 euros/ha pour les nouveaux DPU.

ESPAGNE

Aide à la rotation des cultures dans les zones non irriguées (article 68, paragraphe 1, point a) v))

Principe général: il s'agit d'une aide à l'hectare octroyée lorsque les surfaces déclarées (jusqu'à 100 ha) incluent certains pourcentages de cultures arables non céréalières et de jachères. Contrairement à ce que son nom indique, la mesure n'impose pas directement de conditions de rotation des cultures.

Principales conditions d'éligibilité

- Le bénéficiaire doit avoir été répertorié en 2007 comme producteur de cultures arables justifiant de droits à retrait ou de mise en jachère.
- Les parcelles de culture arable doivent être situées dans une zone non irriguée, classée comme ayant un rendement inférieur à 2 t/ha.
- Cultiver un minimum de 20% de cultures non céréalières (oléagineux, protéagineux et légumineuses énumérés dans la réglementation nationale) et respecter un quota de 10 à 25% de jachère selon la zone concernée.
- Supplément 1: cultiver un minimum de 25% de cultures non céréalières.
- Supplément 2: cultiver un minimum de 25% de légumineuses.

Taux d'aide (en euros par hectare)

Aide de base	60 euros/ha
Supplément 1	20 euros/ha
Supplément 2	20 euros/ha

Aide au secteur laitier dans les zones défavorisées (article 68, paragraphe 1, point b))

Principe général: aide directe couplée à la vache laitière dans les zones défavorisées. Le paiement est plafonné à 100 animaux par exploitation. Une aide supplémentaire est octroyée aux éleveurs qui disposent d'une surface fourragère minimale.

Principales conditions d'éligibilité

- Exploitation disposant de quotas laitiers et réalisant des ventes, située dans une zone classée montagneuse, dépeuplée ou à limitations spécifiques.
- Femelles de race laitière de plus de 24 mois, correctement identifiées et détenues au 30 avril (pas de période de détention obligatoire).
- Complément relatif à la surface agricole: minimum de 0,4 ha de surface fourragère par femelle éligible.

Taux d'aide (en euros par animal éligible)

		Indicatif	Réal	
			2010	2011
Aide de base — montagnes et zones à limitations spécifiques	40 premières	60	59,15	59,41
	60 suivantes	48	47,32	47,52
Aide de base — zones dépeuplées	40 premières	49	48,57	47,85
	60 suivantes	40	38,56	38,28
Complément relatif à la surface agricole	40 premières	55	38,88	38,55
	60 suivantes	44	27,22	26,98

Aide aux ovins/caprins (viande) (article 68, paragraphe 1, point b))

Principe général: aide couplée à la brebis ou à la chèvre, accordée aux producteurs de viande engagés dans des actions groupées (infrastructure, commercialisation, formation, etc.).

Principales conditions d'éligibilité

- Brebis et chèvres **non laitières** de plus d'un an (ou ayant déjà mis bas) détenues au 1^{er} janvier (pas de période de détention obligatoire).
- Appartenance à un groupement de producteurs qui satisfasse à certains critères (infrastructure, commercialisation, formation, etc.), qui représente un cheptel minimal de 5 000 reproductrices et qui s'engage à maintenir 90 % de ce cheptel pendant 3 ans.

Taux d'aide (en euros par animal éligible)

	Indicatif prévisionnel	Réel
2010	4,30 euros	5,03 euros
2011		4,58 euros

FRANCE

Aide supplémentaire aux protéagineux (article 68, paragraphe 1, point a i))

Principe général: aide à l'hectare destinée à encourager les systèmes de culture intégrant une part significative de protéagineux, considérés comme procurant des avantages environnementaux importants. Une seconde aide pour les nouvelles surfaces de légumineuses fourragères ne figurant pas sur les documents prévisionnels initialement envoyés à la Commission a été ultérieurement introduite.

Principales conditions d'éligibilité

- Productions/variétés éligibles: protéagineux (pois, féverole, lupin doux) et légumineuses fourragères (luzerne, trèfle, sainfoin).
- Conditions de culture: semis avant le 31 mai; cultures maintenues dans un état normal de croissance et d'entretien; protéagineux récoltés après le stade de maturité laiteuse.
- Critères spécifiques pour les légumineuses fourragères: implantation sur une parcelle cultivée l'année précédente en COP et absence de cumul avec une MAET.

Taux d'aide (en euros par hectare)

	Protéagineux		Légumineuses	
	Prévisionnel	Réel	Prévisionnel	Réel
2010	150 euros/ha	100 euros/ha	—	13,5 euros/ha
2011	125 euros/ha	140 euros/ha	—	16 euros/ha
2012	100 euros/ha	n.d.	—	n.d.

L'aide aux protéagineux est dite «supplémentaire» car, en 2010 et 2011, les montants susmentionnés sont venus s'ajouter à une aide couplée préexistante, de 56 euros par hectare, qui n'a été retirée qu'en 2012.

La sous-mesure relative aux légumineuses fourragères ne représente que 1 million d'euros sur les 40 millions d'euros budgétisés pour la mesure concernant les protéagineux en 2010 et 2011.

Aide au maintien de l'agriculture biologique (article 68, paragraphe 1, point a v))

Principe général: aide «surface» visant à soutenir les agriculteurs biologiques en leur versant une compensation pour les surcoûts et manques à gagner insuffisamment pris en compte par les prix de marché.

À partir de la campagne 2011, une seconde mesure, «conversion vers l'agriculture biologique» (**non sélectionnée pour l'audit**) était disponible. C'est également une aide liée à la surface, prévoyant des taux supérieurs pour les parcelles en cours de conversion.

Principales conditions d'éligibilité

- Respect du cahier des charges de l'agriculture biologique pour chaque parcelle pour laquelle l'aide est demandée (il n'est pas nécessaire que l'ensemble des parcelles soient consacrées à l'agriculture biologique).
- Absence de cumul avec une MAE.

Taux d'aide (en euros par hectare)

Maraîchage et arboriculture	590 euros/ha
Cultures légumières, viticulture et plantes à parfum, aromatiques et médicinales	150 euros/ha
Cultures annuelles (céréales, etc.)	100 euros/ha
Prairies et châtaigneraies	80 euros/ha
Landes, estives et parcours	25 euros/ha (à partir de 2011)

Aides aux ovins/caprins (article 68, paragraphe 1, point b))

Principe général: aide couplée à la brebis ou à la chèvre (viande ou lait). En plus de l'aide de base, un supplément est prévu pour les ovins en fonction de critères de commercialisation et pour les caprins en fonction de critères sanitaires.

Principales conditions d'éligibilité

- Brebis et chèvres de plus d'un an (ou ayant déjà mis bas) en fin de période de détention obligatoire (remplacement possible par des agnelles/chevrettes en cours de PDO sous certaines conditions et dans la limite de 20 % du cheptel total déclaré).
- PDO: 100 jours à compter du 1^{er} février.
- Au minimum 50 brebis ou 25 chèvres éligibles (pour les caprins, l'aide est plafonnée à 400 chèvres).
- Pour les ovins, respect d'un ratio de productivité (nombre d'agneaux nés / brebis présentes) minimale au cours de l'année $n - 1$.
- Supplément pour ovins: éleveurs adhérant à une organisation commerciale de producteurs ou ayant passé des contrats de commercialisation.
- Supplément pour caprins: éleveurs adhérant aux principes du guide des bonnes pratiques d'hygiène ou à ceux du code mutuel caprin.

Taux d'aide (en euros par animal éligible)

	Indicatif prévisionnel	Réel 2010	Réel 2011
Ovins			
Aide de base	21,00	20,58	20,76
Supplément	—	3,00	3,00
Caprins			
Aide de base	13,00	8,93	8,75
Supplément	—	3,00	3,00

Aide à l'assurance récolte (article 68, paragraphe 1, point d))

Principe général: contribution financière au paiement des primes d'assurance récolte couvrant les pertes économiques causées par des phénomènes climatiques défavorables.

Principales conditions d'éligibilité

- La mesure est limitée aux primes d'assurance récolte (végétaux).
- Les principales conditions sont fixées par l'article 70 du règlement (CE) n° 73/2009 et l'article 47 du règlement (CE) n° 1120/2009.

Taux d'aide: 65 % de la part éligible de la prime, soit le maximum permis par la réglementation de l'UE.

ITALIE

Aide à la rotation des cultures (article 68, paragraphe 1, point a) v))

Principe général: aide «surface» octroyée aux exploitants agricoles qui pratiquent la rotation bisannuelle des cultures sur une même parcelle en faisant alterner les céréales et les cultures améliorantes (protéagineux ou oléagineux).

Critères d'éligibilité

- Régions éligibles: Abruzzes, Basilicate, Calabre, Campanie, Latium, Marches, Molise, Pouilles, Sardaigne, Sicile, Toscane et Ombrie.
- Variétés éligibles: légumineuses et céréales fixées par décret national.
- Les surfaces éligibles doivent être supérieures ou égales à 500 m².
- La rotation bisannuelle des cultures doit respecter les cycles suivants:

Rotation des cultures Deux premières années		Rotation des cultures Deux années suivantes		Éligible
Année 1	Année 2	Année 3	Année 4	
Céréales	Légumineuses	Céréales	Légumineuses	Oui
Céréales	Légumineuses	Légumineuses	Céréales	Oui
Légumineuses	Céréales	Légumineuses	Céréales	Oui
Légumineuses	Céréales	Céréales	Légumineuses	Non

Taux d'aide (en euros par hectare)

	Maximal	Réel	Nombre d'hectares déclarés	Nombre d'hectares éligibles
2010	100 euros/ha	100 euros/ha	902 490	888 877
2011	100 euros/ha	92 euros/ha ¹	n.d.	n.d.

¹ Taux encore provisoire début 2012, fixé sur la base de l'augmentation attendue du nombre de demandeurs.

Aide à l'amélioration de la qualité des produits agricoles dans le secteur bovin (article 68, paragraphe 1, point a) ii)

Principe général: aide directe par veau né de vache allaitante de race à viande ou de race à usage mixte (viande et lait). La mesure prévoit également une prime à l'abattage pour les bovins élevés conformément aux protocoles de labels de qualité ou dans des exploitations participant à un programme de labels reconnu (appellation d'origine protégée (AOP) ou indication géographique protégée (IGP)).

Critères d'éligibilité

- Les veaux doivent être nés de races spécifiques de vaches allaitantes inscrites au livre généalogique ou de races spécifiques de vaches allaitantes à usage mixte utilisées pour la seule production de viande et inscrites au registre national des races.
- Pour obtenir une aide à l'abattage, les exploitants doivent élever les bovins selon un protocole volontaire approuvé ou participer à un programme d'étiquetage des viandes de qualité, approuvé par le MIPAAF¹. Les animaux abattus doivent être âgés de 12 à 24 mois et avoir été élevés par le bénéficiaire pendant au moins sept mois.

Taux d'aide (en euros par animal éligible)

		Budget (en milliers d'euros)	Taux maximal indicatif (en euros/ tête)	Taux final (en euros/ tête)
Veaux de vaches allaitantes	Primipare ¹ de race à viande enregistrée au livre généalogique	24 000	200	172,30
	Multipare de race à viande enregistrée au livre généalogique		150	129,23
	Race mixte inscrite au registre		60	55,93
Veaux de boucherie	Conforme au cahier des charges d'étiquetage volontaire	27 250	50	42,63
	Certifié conformément au règlement (CE) n° 510/2006 ² du Conseil (AOP, IGP)		90	76,73

¹ Les femelles primipares sont celles ayant mis bas une seule fois, par opposition aux multipares qui sont celles ayant mis bas au moins deux fois.

² Règlement (CE) n° 510/2006 du Conseil du 20 mars 2006 relatif à la protection des indications géographiques et des appellations d'origine des produits agricoles et des denrées alimentaires (JO L 93 du 31.3.2006, p. 12).

¹ Ministère des politiques agricoles, alimentaires et forestières.

Aide à l'assurance (article 68, paragraphe 1, point d))

Principe général: subvention des primes d'assurance couvrant les risques climatiques (grêle, vents violents, fortes précipitations, etc.) ou les maladies animales ou végétales pour les pertes excédant 30 % de la production annuelle.

Critères d'éligibilité

- Polices d'assurance d'une durée maximale d'une année civile, souscrites auprès d'une compagnie d'assurances agréée (le plus souvent par l'intermédiaire d'associations de producteurs (*Consorti di Difesa*)).
- Assurer l'ensemble de la production d'un produit spécifique sur une ou plusieurs parcelles situées dans une même commune.
- Les valorisations des produits assurés ne peuvent excéder les prix de référence publiés chaque année, pour chaque produit, dans le plan national d'assurance du ministère.
- L'aide est calculée sur la base du montant le moins élevé entre la prime d'assurance versée et les frais d'assurance théoriques calculés par l'ISMEA² sur la base des pertes enregistrées dans les mêmes communes au cours des cinq ou six années précédentes.

Taux d'aide: 65 % de la part éligible de la prime, soit le maximum permis par la réglementation de l'UE.

Avant 2010, une mesure nationale fournissait une aide équivalente, avec un taux de subvention de 80 %.

² L'ISMEA (*Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo Alimentare* ou institut italien de services pour le marché agricole et alimentaire) est une entité publique responsable des statistiques, des études et des analyses dans le secteur agricole.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

SYNTHÈSE

I.

Bien que l'article 68 ait accru le nombre d'objectifs pour lesquels des aides peuvent être accordées dans la limite maximale de 10 %, il a également introduit une limitation plus stricte pour les aides couplées (au maximum 3,5 % des plafonds nationaux des États membres).

IV.

La Commission considère que la mise en œuvre du régime de soutien spécifique, qui prévoit la possibilité de l'octroi de paiements couplés, ne remet pas en cause l'orientation générale du régime des paiements directs vers le découplage, étant donné que cette possibilité est limitée (3,5 % du plafond national) et compatible avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

V.

Le législateur a considéré que la définition des types d'agriculture ou des secteurs agricoles à soutenir par des mesures au titre de l'article 68 relevait de la compétence exclusive des États membres. Ceux-ci étaient jugés les mieux placés pour déterminer les régions ou secteurs confrontés à des difficultés sur leur territoire et pour établir des priorités parmi les différents besoins à couvrir par un soutien ciblé.

La proposition de la Commission relative à la PAC «après 2013» comprend l'établissement, en coopération avec les États membres, d'un cadre commun de suivi et d'évaluation devant servir à évaluer les résultats de la politique agricole commune, et notamment les mesures relevant des premier et second piliers.

VI.

Comme l'a reconnu la Cour dans sa note de bas de page 44, la Commission avait déjà identifié plusieurs faiblesses dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes. Certaines d'entre elles concernent un nombre très limité de bénéficiaires et ne révèlent pas de faiblesses systémiques générales.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

VII.

La proposition de la Commission relative à la PAC «après 2013» prévoit, en ce qui concerne le soutien couplé facultatif, un certain nombre de limites: une liste des secteurs et productions pouvant entrer en ligne de compte, des limites quantitatives déterminées, un pourcentage limité du plafond national de l'État membre pour les paiements directs, l'approbation de la Commission au-delà d'un certain niveau de ce pourcentage, des conditions relatives à l'octroi du soutien (à préciser par des actes délégués).

VII. a)

Dans le cadre de la PAC après 2013, les États membres devront communiquer à la Commission des informations sur les régions concernées, les types d'agriculture ou secteurs sélectionnés et le niveau de soutien à octroyer. Ils décriront les raisons pour lesquelles le soutien couplé est envisagé et les effets qu'ils en escomptent.

Lorsque la décision prise par l'État membre a pour conséquence une dérogation au pourcentage de base du plafond national, une description détaillée de la situation particulière de la région concernée et des caractéristiques particulières des types d'agriculture ou secteurs spécifiques qui justifient le niveau accru de soutien sera requise. Lorsque la décision de l'État membre est soumise à approbation, l'existence de contraintes spécifiques, telles que l'absence d'autres solutions ou la nécessité d'assurer un approvisionnement stable de l'industrie de transformation locale, devra être démontrée.

VII. a) Premier tiret

Conformément au compromis politique (accord préliminaire avec les colégislateurs) dans le cadre de la réforme de la PAC après 2013, la Commission est habilitée à définir les conditions d'octroi de l'aide au moyen d'actes délégués.

L'objectif de la Commission est d'introduire une nette simplification par rapport au soutien spécifique actuel, étant donné que le soutien couplé facultatif ne concernera qu'une des neuf mesures existantes au titre de l'article 68. Cela signifie que, bien que la liste des secteurs admissibles soit plus étendue qu'auparavant, le nombre et la diversité des objectifs du soutien sont limités à une catégorie (à savoir la vulnérabilité économique de certains types d'agriculture). La Commission estime que cela permettra de réduire le risque de chevauchement et de cumul d'aides.

VII. a) Deuxième tiret

Dans l'exercice des compétences qui lui ont été conférées, la Commission définira notamment les conditions d'octroi du soutien au moyen d'actes délégués.

En règle générale, les États membres devront communiquer à la Commission des informations sur les régions concernées, les types d'agriculture ou secteurs sélectionnés et le niveau de soutien à octroyer. Ils décriront les raisons pour lesquelles le soutien couplé est envisagé et les effets qu'ils en escomptent.

Lorsque la décision prise par l'État membre a pour conséquence une dérogation au pourcentage de base du plafond national, une description détaillée de la situation particulière de la région concernée et des caractéristiques particulières des types d'agriculture ou secteurs spécifiques qui justifient le niveau accru de soutien sera requise. Lorsque la décision de l'État membre est soumise à approbation, l'existence de besoins spécifiques, tels que l'absence d'autres solutions ou la nécessité d'assurer un approvisionnement stable de l'industrie de transformation locale, devra être démontrée.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

VII. b)

Les dispositions d'exécution à adopter par la Commission prévoiront l'obligation pour les États membres de communiquer périodiquement des informations sur l'effet réel des mesures mises en œuvre. La Commission a besoin de ces informations parce qu'elle est elle-même tenue de rendre compte régulièrement à l'OMC, étant donné que le soutien couplé représente une dérogation à l'orientation générale vers le découplage des paiements directs.

Des informations minimales seront exigées sur le nombre de demandes introduites au titre de chaque type de mesure de soutien et sur les montants effectivement versés ainsi que sur le nombre de bénéficiaires par région, par secteur et/ou type d'agriculture dans chaque État membre.

Ces données permettront à la Commission de contrôler l'application effective du régime pour toutes les mesures de soutien mises en œuvre, indépendamment du secteur concerné, ainsi que le respect des plafonds budgétaires fixés.

D'une manière plus générale, le compromis politique prévoit l'établissement, en coopération avec les États membres, d'un cadre commun de suivi et d'évaluation devant servir à évaluer les résultats de la politique agricole commune, et notamment les mesures relevant des premier et second piliers.

VII. c)

Les États membres sont chargés de définir et d'élaborer les mesures de soutien à mettre en œuvre et devront veiller à ce que ces mesures puissent faire l'objet de contrôles et de vérifications. Par conséquent, ils doivent prendre en compte les coûts de gestion et de contrôle liés à l'éventuelle mise en œuvre de mesures de soutien couplé et la nécessité, le cas échéant, de mettre en place des systèmes de contrôle ad hoc.

OBSERVATIONS

15.

Des mesures couplées dans le secteur de l'élevage sont disponibles au titre de l'article 68, paragraphe 1, point b), qui couvre une série limitée de secteurs, dont le secteur de la viande bovine et les secteurs ovin et caprin pour des types d'agriculture vulnérables. L'introduction d'un tel soutien n'est pas automatique, étant donné que les États membres qui décident d'introduire un tel soutien doivent déterminer un besoin et cibler des types d'agriculture vulnérables dans ces secteurs. Dans ce contexte, rien n'empêche un État membre de poursuivre la mise en œuvre de la mesure de soutien jugée adaptée à l'objectif défini.

Réponse commune aux points 16 et 17

La possibilité offerte aux États membres d'introduire des paiements couplés ne remet pas en cause l'orientation générale de la réforme de la PAC de 2003 vers le découplage des paiements, dans la mesure où elle est limitée à 3,5 % de leurs plafonds nationaux pour les paiements directs.

18.

Le risque d'une utilisation accrue du découplage partiel a été atténué par le fait que les conditions établies pour le soutien spécifique au titre des articles 68 à 72 du règlement (CE) n° 73/2009 sont plus restrictives que celles applicables dans le contexte du précédent article 69 et le fait que les mesures agroenvironnementales sont soumises à l'approbation de la Commission.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

19.

La marge d'appréciation en ce qui concerne la notion de «certains cas bien déterminés» visée au considérant 35 du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil est limitée par les articles 68, 70, 71 et 72 du règlement, ainsi que par les articles 37 à 49 du règlement (CE) n° 1120/2009 et le règlement (CE) n° 1122/2009 en ce qui concerne sa vérification.

Réponse commune aux points 20 et 21

La Commission rappelle que les États membres sont tenus de lui notifier la décision de mettre en œuvre des mesures de soutien spécifiques. Sur cette base, la Commission fixe le plafond budgétaire annuel applicable. En outre, hormis l'approbation spécifique de la Commission requise pour les mesures agroenvironnementales, la Commission procède à une évaluation de l'ensemble des mesures notifiées en vue de détecter les principaux problèmes possibles de compatibilité avec le cadre juridique en vigueur.

22.

Voir la réponse à l'encadré 1.

Encadré 1

La Commission estime que les mesures de soutien en faveur de l'«environnement» et celles en faveur de l'«agroenvironnement» sont clairement distinctes¹. Les mesures «agroenvironnementales» sont soumises à des exigences spécifiques et limitées à 10 % du plafond national de l'État membre; elles doivent également être approuvées par la Commission. Ces exigences sont similaires à celles applicables aux mesures agroenvironnementales équivalentes incluses dans les programmes de développement rural. Les mesures «environnementales» accordent aux États membres davantage de flexibilité, étant donné qu'elles ne sont pas soumises aux mêmes exigences tout en étant soumises à un plafond plus limité².

¹ Prévues respectivement à l'article 68, paragraphe 1, points a) i) et a) v), du règlement (CE) n° 73/2009 et aux articles 40 et 44 ainsi qu'à l'annexe IV du règlement (CE) n° 1120/2009.

² 3,5 % du plafond national, conformément à l'article 69, paragraphe 4, du règlement (CE) n° 73/2009.

24.

Huit des neuf types de mesures ne sont pas soumis à l'approbation de la Commission.

Les notifications sont effectuées, conformément à l'annexe IV du règlement (CE) n° 1120/2009, ce qui signifie qu'elles ne contiennent pas toutes les informations détaillées concernant les mesures. En général, les dispositions nationales d'exécution sont plus détaillées que les informations notifiées à la Commission. C'est ce qui a été constaté lors des audits réalisés par la Commission dans les États membres dans le cadre de l'apurement des comptes.

26.

Le Danemark avait initialement notifié la mesure concernée dans le cadre de l'article 68, paragraphe 1, point a) v), du règlement (CE) n° 73/2009, à titre de compensation pour des engagements agroenvironnementaux. Cependant, au cours de l'évaluation de la mesure, il est apparu que la mesure envisagée était en fait une mesure d'investissement visant à la plantation de cultures énergétiques et non une mesure agroenvironnementale. Par conséquent, le Danemark a adapté la mesure afin de la rendre compatible avec l'article 68, paragraphe 1, point a) i).

27. a)

L'objectif de la Commission est d'introduire une nette simplification par rapport au soutien spécifique actuel, étant donné que le soutien couplé facultatif ne concernera qu'une des neuf mesures existantes au titre de l'article 68. Cela signifie que, bien que la liste des secteurs admissibles soit plus étendue qu'auparavant, le nombre et la diversité des objectifs du soutien sont limités à une catégorie (à savoir la vulnérabilité économique de certains types d'agriculture). La Commission estime que cela permettra de réduire le risque de chevauchement et de cumul d'aides.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

27. c) i)

Sous réserve des conditions établies par la Commission, la définition des types d'agriculture ou des secteurs agricoles qui connaissent des difficultés et qu'il convient de soutenir relève de la compétence exclusive des États membres. Ceux-ci étaient jugés les mieux placés pour déterminer les régions ou secteurs en difficulté sur leur territoire et pour établir des priorités parmi les différents besoins à couvrir par un soutien ciblé, en tenant compte également de la spécialisation sectorielle des régions.

27. c) ii)

De plus, le soutien est octroyé dans des limites quantitatives déterminées et sur la base de superficies et de rendements fixes ou d'un nombre fixe d'animaux.

28.

La notion de «difficultés» sera précisée au moyen d'actes délégués.

En outre, le fait que la plupart des aides couplées actuellement en place pourraient être maintenues ne saurait en principe être critiqué, aussi longtemps qu'elles sont jugées appropriées pour atteindre un objectif spécifique défini par l'État membre.

Réponse commune aux points 31 et 32

Il appartient aux États membres de décider si le soutien couplé ou découplé constitue le moyen le plus approprié pour atteindre l'objectif défini. Les États membres notifient à la Commission les mesures qu'ils entendent mettre en œuvre, en décrivant notamment le besoin identifié sur leur territoire et les raisons qui justifient l'octroi du soutien.

Ces mesures ne sont pas soumises à l'approbation de la Commission.

33.

En Espagne, il n'existe pas de données statistiques officielles concernant spécifiquement les tendances de l'affectation des superficies aux cultures de céréales, d'oléagineux, de protéagineux et de légumineuses dans les zones où la mesure est applicable (zones dont le rendement en céréales est inférieur à 2 tonnes/ha). Toutefois, la mesure en tant que telle, qui vise à encourager les cultures de substitution des céréales, en respectant un certain taux de mise en jachère, représente un avantage pour l'environnement, car elle contribue à la gestion durable des ressources naturelles (eau et sols).

34.

Ces mesures ne sont pas soumises à l'approbation de la Commission.

35.

Étant donné que l'agriculture biologique est moins rentable et techniquement plus exigeante, certains opérateurs se replient sur l'agriculture conventionnelle (par exemple, les superficies «certifiées biologiques» ont diminué de 1 % en 2005/2006 — de 504,536 ha à 499,589 ha — et de 0,5 % en 2006/2007 — de 499,589 ha à 497,314 ha. Les chiffres peuvent sembler faibles, mais le risque est réel, compte tenu en particulier de la tendance à la hausse des prix des produits agricoles. Entre-temps, les deux mesures de conversion à l'agriculture biologique et de maintien de celle-ci ont commencé à être très fructueuses. À partir de 2008, la mesure de maintien a connu un réel essor. En 2008/2009, les superficies certifiées biologiques ont augmenté de 4,7 %, tandis que les superficies bio en phase de conversion ont augmenté de 86,2 %. Toutefois, cela ne signifie pas que le risque d'abandon a disparu.

Réponse commune aux points 36 et 37 (y compris la note de bas de page 27)

Sur la base de leur analyse des besoins de soutien spécifique, les États membres choisissent, parmi les mesures offertes par le régime, celles qui permettent de mieux répondre à l'objectif fixé et d'accorder le niveau de soutien approprié en tenant compte des diverses limites imposées par la législation pour chaque type de mesure, ainsi que du caractère couplé ou découplé du paiement (plafond de 3,5 ou de 10 %). Il leur appartient d'examiner quel type de soutien est le plus approprié pour répondre au besoin identifié et à l'objectif défini.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

38.

Dans un certain nombre de cas, dans le cadre de son évaluation des mesures, la Commission a demandé aux États membres d'améliorer et d'affiner le ciblage du soutien.

39.

En ce qui concerne les mesures relevant de l'article 68, paragraphe 1, point a) i), c'est à l'État membre qu'il appartient de définir le besoin, de fixer l'objectif et d'élaborer la mesure. Pour ce qui est des mesures relevant de l'article 68, paragraphe 1), point a) v), cette responsabilité incombe également à l'État membre, mais la Commission procède à une évaluation, portant notamment sur le lien de causalité entre le soutien et les objectifs, en vue de l'approbation.

40.

Ces mesures ne sont pas soumises à l'approbation de la Commission.

41.

Seules les mesures relevant de l'article 68, paragraphe 1, point a), ii) à v), visent spécifiquement l'objectif d'une augmentation du poids ou de l'amélioration d'un facteur particulier, c'est-à-dire d'un «changement de la situation existante», comme indiqué par la Cour. La Commission rappelle que la législation de l'Union a créé le principe selon lequel un soutien spécifique ne saurait servir à couvrir les coûts liés au respect des exigences légales. Plus spécifiquement, les pratiques visant à améliorer les normes en matière de bien-être des animaux doivent aller au-delà des exigences minimales énoncées dans la législation de l'Union ou la législation nationale applicable. Une condition préalable similaire s'applique aux mesures agroenvironnementales. En ce qui concerne la qualité, l'agriculteur doit participer à des programmes de l'UE ou nationaux existants à sélectionner ou à définir par les États membres. Les exigences applicables à la commercialisation sont définies par la législation de l'Union en matière d'information et de promotion. La Commission n'a pas repéré a priori, dans les notifications des États membres, des cas où un soutien avait été accordé sans aucune référence à un changement de la situation existante. Aux fins d'évaluer ce changement, la Commission a demandé aux États membres d'établir des indicateurs appropriés pour la mesure de soutien à mettre en œuvre.

42.

Dans le cas de la mesure italienne de rotation des cultures, une analyse de la pratique agricole normale dans les régions concernées a été demandée par la Commission avant l'approbation de la mesure. À la suite de cette analyse, la proposition italienne initiale de rotation triennale des cultures a été transformée en une rotation biennale.

La mesure proposée par l'Espagne contribue au maintien de certaines pratiques culturelles traditionnelles qui sont favorables à l'environnement. En l'absence des aides proposées dans la mesure agroenvironnementale, il existe un risque d'abandon de ces pratiques culturelles. En conséquence, les agriculteurs pratiqueraient la monoculture de céréales, qui est moins bénéfique pour l'environnement.

43.

En ce qui concerne l'absence de disposition exigeant que la culture ou la méthode de production ait changé par rapport à la pratique antérieure, la Commission souligne qu'il ne s'agit pas nécessairement d'une lacune, mais qu'elle peut résulter des exigences du régime de qualité défini comme admissible par l'État membre.

Réponse commune aux points 45 et 46

Le législateur a chargé les États membres de fixer le niveau du soutien, considérant que ceux-ci étaient les mieux placés pour déterminer le niveau de soutien approprié pour répondre au besoin identifié et à l'objectif défini. Le niveau de soutien calculé par l'État membre aux fins de la notification est indicatif.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Réponse commune aux points 47 et 48

Ces mesures ne sont pas soumises à l'approbation de la Commission.

49.

Dans le cas concernant l'Italie, les calculs ont été revus à la suite de l'évaluation effectuée par la Commission.

La décision de la Commission tient compte des modifications de la mesure notifiées par l'Italie, sur la base desquelles les calculs certifiés des coûts supplémentaires et des pertes de revenus correspondaient respectivement à 101 euros et à 100 euros pour les deux macrorégions italiennes pour lesquelles la mesure a été proposée.

52.

Dans l'ensemble, le fait qu'il n'existe pas d'indicateurs RACER ne signifie pas qu'aucune information n'est disponible qui puisse être utilisée pour l'évaluation de la politique. En outre, si les indicateurs peuvent contribuer à l'évaluation d'une politique, ils doivent être soigneusement interprétés dans leur contexte. En ce sens, les coûts et les avantages d'un cadre détaillé des indicateurs doivent être évalués attentivement, car d'autres approches (par exemple, des techniques davantage axées sur la qualité ou des méthodes mixtes) pourraient présenter un meilleur rapport coût/efficacité.

Encadré 2 — Exemples d'absence d'indicateurs ou d'indicateurs insuffisants

Voir la réponse de la Commission au point 52.

Encadré 2 — Premier tiret

L'objectif de cette mesure est d'accorder aux agriculteurs pratiquant l'agriculture biologique un soutien sous la forme d'une compensation des coûts supplémentaires et des pertes de revenus qu'ils sont amenés à supporter, le soutien des prix du marché n'étant pas suffisant. Toutefois, cette mesure concerne essentiellement des questions environnementales; c'est pourquoi l'indicateur du «nombre d'hectares cultivés pour la production biologique» est très pertinent³.

En outre, cet indicateur est cohérent avec les indicateurs communs de suivi et d'évaluation des programmes de développement rural 2007-2013 (CCSE).

³ Il existe deux types d'indicateurs dans les statistiques françaises utilisées dans le secteur de l'agriculture biologique: le «nombre d'hectares cultivés pour la production biologique» (dont la période de transition est terminée) et le «nombre d'hectares en transition».

Encadré 2 — Troisième tiret

Étant donné que la rotation des cultures et les protégés sont bénéfiques du point de vue de l'environnement, le nombre d'hectares visé par la Cour est une donnée essentielle. Cependant, afin d'évaluer l'incidence de la PAC sur l'environnement, des informations supplémentaires sont nécessaires. Il en est tenu compte dans le système de suivi et d'évaluation pour la PAC après 2013.

53.

Au moment de l'évaluation, la Commission établira les questions pertinentes concernant l'évaluation. Les données de suivi sont un élément sur lequel l'évaluateur peut fonder son analyse; toutefois, il existe également d'autres sources d'information et des outils tels que des questionnaires, des enquêtes ou des données statistiques ciblés que l'évaluateur peut utiliser pour évaluer l'incidence de la politique.

55.

Comme l'a reconnu la Cour dans sa note de bas de page 44, la Commission avait déjà relevé plusieurs faiblesses dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes. Certaines d'entre elles concernent un nombre très limité de bénéficiaires et ne révèlent pas de faiblesses systémiques générales.

56.

Les États membres, conformément à la législation, veillent à ce que les mesures de soutien spécifiques qu'ils mettent en œuvre puissent faire l'objet de contrôles et de vérifications.

Afin de prendre en compte le risque de double financement, les États membres veillent à ce qu'un agriculteur bénéficie d'un soutien pour une opération déterminée dans le cadre d'une seule mesure. La Commission considère que les autorités françaises et italiennes disposent de critères de démarcation permettant d'éviter un double financement au titre de l'article 68 et du développement rural. Par exemple, plus de 10 % des demandes de «conversion vers l'agriculture biologique» ont été rejetées en France en 2011 parce que les demandeurs étaient déjà bénéficiaires d'une mesure de développement rural.

Plusieurs faiblesses ont déjà été recensées par la Commission et font l'objet d'audits en cours. En particulier, en ce qui concerne la rotation des cultures en Italie, l'observation de la Cour sera évaluée par la Commission dans le cadre d'un audit à venir.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

57.

Cette faiblesse a déjà été constatée par la Commission et fait l'objet d'un audit en cours (AA/2011/010/FR).

58.

L'absence de contrôles administratifs du ratio de productivité en ce qui concerne l'aide aux ovins en France a été constatée et fait l'objet d'un suivi par la Commission dans le cadre de la procédure d'apurement.

59.

Les observations de la Cour relatives à l'aide au secteur laitier en Espagne concernent un nombre limité de demandeurs dans une région. L'erreur de paramétrage concernant le complément de l'aide relatif à la surface agricole portait également sur un nombre très limité de demandeurs.

60.

L'État membre a déjà pris des mesures correctives pour les dossiers concernés.

62.

La Commission prend bonne note des dysfonctionnements mis en évidence par la Cour en Italie en ce qui concerne les mesures d'assurance. Elle les examinera lors d'un prochain audit d'apurement des comptes.

63.

Ces mesures ne sont pas soumises à l'approbation de la Commission.

64.

La Commission considère que les travaux effectués dans le cadre de l'apurement des comptes couvrent de façon appropriée le risque pour le Fonds entraîné par les faiblesses mises en évidence par la Cour.

Dans ce contexte, la Commission se félicite de l'observation formulée par la Cour dans la note de bas de page 44.

65.

Les observations de la Cour relatives aux contrôles sur place pour la mesure concernant les ovins/caprins en Grèce en 2010 font déjà l'objet d'un audit par la Commission. En outre, l'État membre a déjà pris des mesures correctives pour les années à venir.

66.

La Commission prend acte des conclusions de la Cour et les évaluera au cours des prochains audits d'apurement des comptes.

67.

Selon les autorités espagnoles, les vérifications sont effectuées par télédétection (95 %) et par des inspections sur place classiques (5 %). En ce qui concerne la télédétection, une photo-interprétation est réalisée à quatre reprises: à l'automne de l'année précédente, au début et à la fin du printemps et au cours de l'été; elles sont complétées par de rapides inspections sur place. Les mesures prises par les autorités espagnoles semblent réduire le risque pour le Fonds. Toutefois, la Commission tiendra compte des observations de la Cour dans le cadre de ses activités d'audit.

Les observations de la Cour concernant l'Italie seront évaluées au cours d'un prochain audit d'apurement des comptes.

68.

Les observations de la Cour relatives aux faiblesses concernant les vérifications documentaires réalisées lors des contrôles sur place pour la mesure afférente aux ovins/caprins en Grèce font déjà l'objet d'un audit par la Commission. En ce qui concerne l'Espagne, la Commission assurera le suivi de cette observation dans le cadre de l'audit d'apurement des comptes.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

69.

La Commission tiendra compte de cette observation et prendra des mesures appropriées.

Réponse commune aux points 70 à 75

Par conséquent, ils doivent prendre en compte les coûts de gestion et de contrôle liés à l'éventuelle mise en œuvre de mesures de soutien couplé et la nécessité, le cas échéant, de mettre en place des systèmes de contrôle ad hoc.

76.

Voir les réponses de la Commission aux points 70 à 75.

Encadré 3 — Troisième paragraphe

Un certificat administratif peut être délivré par les autorités publiques compétentes sans frais pour les bénéficiaires. L'éventuelle charge à supporter pour la délivrance des certificats dans les délais incombe aux autorités.

En ce qui concerne les observations de la Cour relatives au nombre de contrôles sur place effectués et aux faiblesses liées aux vérifications documentaires, voir les réponses de la Commission aux points 65 et 68.

77.

Le principe de subsidiarité s'applique au régime de soutien couplé prévu dans la proposition de la Commission. Par conséquent, les États membres devront élaborer et mettre en œuvre les mesures de soutien conformément à l'objectif qu'ils auront défini.

78.

La Commission considère que la mise en œuvre du régime de soutien spécifique, qui prévoit la possibilité de l'octroi de paiements couplés, ne remet pas en cause l'orientation générale du régime des paiements directs vers le découplage, étant donné que cette possibilité est limitée (3,5 % du plafond national) et compatible avec les règles de l'OMC.

79.

Le législateur a considéré que la définition des types d'agriculture ou des secteurs agricoles à soutenir par des mesures au titre de l'article 68 relevait de la compétence exclusive des États membres. Ceux-ci étaient jugés les mieux placés pour déterminer les régions ou secteurs confrontés à des difficultés sur leur territoire et pour établir des priorités parmi les différents besoins à couvrir par un soutien ciblé.

La proposition de la Commission relative à la PAC après 2013 comprend l'établissement, en coopération avec les États membres, d'un cadre commun de suivi et d'évaluation devant servir à évaluer les résultats de la politique agricole commune, et notamment les mesures relevant des premier et second piliers.

80.

Comme l'a reconnu la Cour dans sa note de bas de page 44, la Commission avait déjà relevé plusieurs faiblesses dans le cadre de la procédure d'apurement des comptes. Certaines d'entre elles concernent un nombre très limité de bénéficiaires et ne révèlent pas de faiblesses systémiques générales.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

81.

La proposition de la Commission relative à la PAC après 2013 prévoit, en ce qui concerne le soutien couplé facultatif, un certain nombre de limites: une liste des secteurs et productions pouvant entrer en ligne de compte, des limites quantitatives déterminées, un pourcentage limité du plafond national de l'État membre pour les paiements directs, l'approbation de la Commission au-delà d'un certain niveau de ce pourcentage, des conditions relatives à l'octroi du soutien (à préciser par des actes délégués).

Recommandation 1

Dans le cadre de la PAC après 2013, les États membres devront communiquer à la Commission des informations sur les régions concernées, les types d'agriculture ou secteurs sélectionnés et le niveau de soutien à octroyer. Ils décriront les raisons pour lesquelles le soutien couplé est envisagé et les effets qu'ils en escomptent.

Lorsque la décision prise par l'État membre a pour conséquence une dérogation au pourcentage de base du plafond national, une description détaillée de la situation particulière de la région concernée et des caractéristiques particulières des types d'agriculture ou secteurs spécifiques qui justifient le niveau accru de soutien sera requise. Lorsque la décision de l'État membre est soumise à approbation, l'existence de contraintes spécifiques, telles que l'absence de solutions de remplacement ou la nécessité d'assurer un approvisionnement stable de l'industrie de transformation locale, devra être démontrée.

Recommandation 1 a)

Conformément au compromis politique (accord préliminaire avec les colégislateurs) dans le cadre de la réforme de la PAC après 2013, la Commission est habilitée à définir les conditions d'octroi de l'aide au moyen d'actes délégués.

L'objectif de la Commission est d'introduire une nette simplification par rapport au soutien spécifique actuel, étant donné que le soutien couplé facultatif ne concernera qu'une des neuf mesures existantes au titre de l'article 68. Cela signifie que, bien que la liste des secteurs admissibles soit plus étendue qu'auparavant, le nombre et la diversité des objectifs du soutien sont limités à une catégorie (à savoir la vulnérabilité économique de certains types d'agriculture). La Commission estime que cela permettra de réduire le risque de chevauchement et de cumul d'aides.

Recommandation 1 b)

Dans l'exercice des compétences qui lui ont été conférées, la Commission définira notamment les conditions d'octroi du soutien au moyen d'actes délégués.

En règle générale, les États membres devront communiquer à la Commission des informations sur les régions concernées, les types d'agriculture ou secteurs sélectionnés et le niveau de soutien à octroyer. Ils décriront les raisons pour lesquelles le soutien couplé est envisagé et les effets qu'ils en escomptent.

Lorsque la décision prise par l'État membre a pour conséquence une dérogation au pourcentage de base du plafond national, une description détaillée de la situation particulière de la région concernée et des caractéristiques particulières des types d'agriculture ou secteurs spécifiques qui justifient le niveau accru de soutien sera requise. Lorsque la décision de l'État membre est soumise à approbation, l'existence de besoins spécifiques, tels que l'absence de solutions de remplacement ou la nécessité d'assurer un approvisionnement stable de l'industrie de transformation locale, devra être démontrée.

Recommandation 2

Les dispositions d'exécution à adopter par la Commission prévoiront l'obligation pour les États membres de communiquer périodiquement des informations sur l'effet réel des mesures mises en œuvre. La Commission a besoin de ces informations parce qu'elle est elle-même tenue de rendre compte régulièrement à l'OMC, étant donné que le soutien couplé représente une dérogation à l'orientation générale vers le découplément des paiements directs.

Des informations minimales seront exigées sur le nombre de demandes introduites au titre de chaque type de mesure de soutien et sur les montants effectivement versés ainsi que sur le nombre de bénéficiaires par région, par secteur et/ou type d'agriculture dans chaque État membre.

RÉPONSES DE LA COMMISSION

Ces données permettront à la Commission de contrôler l'application effective du régime pour toutes les mesures de soutien mises en œuvre, indépendamment du secteur concerné, ainsi que le respect des plafonds budgétaires fixés.

D'une manière plus générale, le compromis politique prévoit l'établissement, en coopération avec les États membres, d'un cadre commun de suivi et d'évaluation devant servir à évaluer les résultats de la politique agricole commune, et notamment les mesures relevant des premier et second piliers.

Recommandation 3

Les États membres sont chargés de définir et d'élaborer les mesures de soutien à mettre en œuvre et devront veiller à ce que ces mesures puissent faire l'objet de contrôles et de vérifications. Par conséquent, ils doivent prendre en compte les coûts de gestion et de contrôle liés à l'éventuelle mise en œuvre de mesures de soutien couplé et la nécessité, le cas échéant, de mettre en place des systèmes de contrôle ad hoc.

Cour des comptes européenne

Rapport spécial n° 10/2013

Politique agricole commune: le soutien spécifique au titre de l'article 68 du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil est-il conçu et mis en œuvre de manière satisfaisante?

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne

2013 — 54 p. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9241-386-6

doi:10.2865/27611

COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

Publications gratuites:

- un seul exemplaire:
sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- exemplaires multiples/posters/cartes:
auprès des représentations de l'Union européenne (http://ec.europa.eu/represent_fr.htm),
des délégations dans les pays hors UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_fr.htm),
en contactant le réseau Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_fr.htm)
ou le numéro 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuit dans toute l'UE) (*).

(*) Les informations sont fournies à titre gracieux et les appels sont généralement gratuits (sauf certains opérateurs, hôtels ou cabines téléphoniques).

Publications payantes:

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

Abonnements:

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

PAR DÉROGATION AUX PRINCIPES GÉNÉRAUX DE DÉCOUPLAGE ET DE SIMPLIFICATION DU RÉGIME DE PAIEMENT POUR LES AGRICULTEURS, L'ARTICLE 68 AUTORISE LES ÉTATS MEMBRES À CONSERVER UNE PARTIE DE LEURS PLAFONDS NATIONAUX POUR FOURNIR UN SOUTIEN SPÉCIFIQUE À CERTAINES ACTIVITÉS, NOTAMMENT DANS LE CADRE DES PAIEMENTS DIRECTS COUPLÉS, DANS CERTAINS CAS BIEN DÉTERMINÉS.

DANS CE RAPPORT, LA COUR CONSTATE QUE LA COMMISSION N'EXERCE QU'UN CONTRÔLE LIMITÉ SUR LA JUSTIFICATION DE CES CAS ET QUE LES ÉTATS MEMBRES DISPOSENT D'UNE LIBERTÉ TRÈS IMPORTANTE. LA NÉCESSITÉ ET LA PERTINENCE (EN TERMES DE BESOIN, D'EFFICACITÉ DE LA FORME RETENUE ET DU NIVEAU D'AIDE ACCORDÉE) DES MESURES MISES EN PLACE AU TITRE DE L'ARTICLE 68 NE SONT PAS SUFFISAMMENT DÉMONTRÉES. LA COUR A ÉGALEMENT RELEVÉ L'EXISTENCE DE FAIBLESSES DANS LES SYSTÈMES ADMINISTRATIFS ET DE CONTRÔLE, PARFOIS MALGRÉ DES COÛTS DE GESTION ET DE CONTRÔLE DÉJÀ ÉLEVÉS.



COUR DES COMPTES EUROPÉENNE



Office des publications



ISBN 978-92-9241-386-6

