

Rapport spécial

Régime de paiement de base en faveur des agriculteurs — le système fonctionne, mais il a un impact limité sur la simplification, le ciblage et la convergence des niveaux d'aide

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



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

Équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits de la performance et de conformité relatifs à des domaines budgétaires ou des questions de gestion spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur incidence en tenant compte des risques susceptibles d'affecter la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

Le présent audit de la performance a été réalisé par la Chambre I, présidée par M. Phil Wynn Owen, Membre de la Cour, et compétente pour les domaines de dépenses relatifs à l'utilisation durable des ressources naturelles. L'audit a été effectué sous la responsabilité de M. João Figueiredo, Membre de la Cour, assisté de M. Sven Kölling, chef de mission. L'équipe d'audit était composée de M^{me} Blanka Happach et de M. Jan Huth, chefs de mission adjoints, ainsi que de M Felipe Andres Miguez, M^{me} Ingrid Ciabatti, M. Michail Konstantopoulos et M^{me} Anžela Poliulianaitė.



De gauche à droite: I. Ciabatti, M. Konstantopoulos, B. Happach, J. Huth, S. Kölling, J. Figueiredo et A. Poliulianaitė.

TABLE DES MATIÈRES

	Points
Abréviations, sigles et acronymes	
Glossaire	
Synthèse	I - XIII
Introduction	1 - 22
Éléments principaux du régime de paiement de base	8 - 16
Calcul et affectation des DPB	17 - 20
Le rôle de la Commission et des États membres dans l'introduction du RPB	21 - 22
Étendue et approche de l'audit	23 - 25
Observations	26 - 73
Les systèmes de contrôle des États membres visités ont considérablement atténué le risque d'erreurs dans le calcul et l'affectation des DPB, mais certains choix nationaux ont posé des difficultés particulières à plusieurs organismes payeurs	26 - 33
La plupart des États membres ont été à la hauteur et, globalement, les DPB en faveur des agriculteurs ne présentaient pas un niveau significatif d'erreur...	26 - 28
... mais, dans certains cas, les valeurs des DPB étaient inexactes, calculées de manière provisoire uniquement ou fondées sur des estimations...	29
... et certains organismes payeurs ont dû faire face à des difficultés particulières	30 - 33
La Commission a correctement soutenu la mise en place du RPB mais aurait pu être plus exigeante envers les organismes de certification	34 - 41
Globalement, la Commission a bien supervisé le processus de mise en œuvre et a fourni des orientations détaillées...	34
... mais les États membres n'ont pas communiqué toutes les informations de suivi nécessaires	35
Globalement, les audits de la Commission ont donné de bons résultats...	36 - 37
...mais elle aurait pu en demander davantage aux organismes de certification	38 - 41

Les règles de calcul et options choisies par les États membres ont parfois compliqué les choses, accru la charge pesant sur les administrations nationales et permis à certains agriculteurs de réaliser des gains exceptionnels	42 - 48
Certaines règles relatives à la fixation des DPB ont nécessité la réalisation de calculs complexes	42 - 43
Les options choisies par certains États membres se sont parfois traduites par une charge de travail importante pour les administrations nationales...	44 - 46
... et certains agriculteurs ont pu réaliser des gains exceptionnels en réduisant considérablement la taille de leur exploitation	47 - 48
Les nouvelles règles visaient à mieux cibler le soutien mais n'ont été que partiellement efficaces	49 - 63
Les nouvelles règles ont introduit des exigences relatives à des contrôles spécifiques pour certaines catégories de demandeurs d'aide...	49 - 51
... et plusieurs États membres ont obtenu de bons résultats...	52 - 53
... mais la mise en œuvre n'a été que partiellement efficace et a représenté une charge administrative importante...	54 - 55
... et a pu également avoir pour conséquence une différence de traitement pour des demandeurs ayant un profil similaire	56
À partir de 2018, les États membres pourront décider de simplifier les critères ou de mettre fin à l'application de la «liste négative»	57
Les nouvelles règles ont étendu les catégories de terres pour lesquelles un soutien peut être octroyé...	58
... et ont permis aux États membres de prendre des mesures réduisant le risque de demandes spéculatives...	59
... mais ont également créé des problèmes de mise en œuvre	60 - 63
La réforme de la PAC de 2013 a permis d'évoluer vers une répartition plus uniforme du soutien par hectare et l'efficacité du soutien au revenu des agriculteurs au titre du RPB reste difficile à établir	64 - 73
La réforme de la politique agricole commune de 2013 a été conçue de manière à évoluer vers un soutien par hectare plus uniforme...	64 - 65
... mais la majorité des États membres ont choisi l'option de la convergence partielle...	66 - 69

... et l'efficacité du soutien au revenu des agriculteurs au titre du RPB reste difficile à établir	70 - 73
Conclusions et recommandations	74 - 85

Annexe I — Plafonds budgétaires applicables au régime de paiement de base (2015 - 2020)

Annexe II — Modèles de mise en œuvre du régime de paiement de base

Annexe III — Application de la notion d'«agriculteur actif»

Réponses de la Commission

ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

DG	Direction générale
DPB	Droit au paiement de base
ha	hectare
OMC	Organisation mondiale du commerce
PAC	Politique agricole commune
RPB	Régime de paiement de base
RPU	Régime de paiement unique
RPUS	Régime de paiement unique à la surface
SIGC	Système intégré de gestion et de contrôle
SIPA	Système d'identification des parcelles agricoles
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
UE	Union européenne

GLOSSAIRE

Accord de l'OMC sur l'agriculture: résultats des négociations qui se sont tenues de 1986 à 1994 dans le cadre du cycle d'Uruguay, lors duquel les États membres de l'OMC sont convenus d'améliorer l'accès aux marchés et de réduire les subventions responsables de distorsions sur les marchés agricoles.

Activité agricole: i) la production, l'élevage ou la culture de produits agricoles et la détention d'animaux à des fins agricoles; ii) le maintien d'une surface agricole dans un état qui la rend adaptée au pâturage ou à la culture, ou iii) l'exercice d'une activité minimale, définie par les États membres, sur les surfaces agricoles naturellement conservées dans un état qui les rend adaptées au pâturage ou à la culture.

Agriculteur actif: agriculteur qui exerce une activité minimale sur des terres naturellement conservées dans un état qui les rend adaptées au pâturage ou à la culture ou dont les activités ne sont pas négligeables. Les États membres disposent d'une marge de manœuvre considérable dans la définition des critères détaillés. Les demandeurs doivent pouvoir démontrer qu'ils ont un pouvoir décisionnel en ce qui concerne les activités agricoles exercées sur chaque parcelle de terre pour laquelle ils ont introduit une demande de droits au paiement et que ce sont eux qui en retirent des bénéfices et en assument les risques financiers.

Agriculteur: une personne physique ou morale ou un groupement de personnes physiques ou morales, quel que soit le statut juridique conféré selon le droit national à un tel groupement et à ses membres, dont l'exploitation se trouve sur le territoire de l'UE, et qui exerce une activité agricole.

Convergence: processus consistant à adapter les droits au paiement afin d'atteindre des valeurs par hectare plus équitables. D'ici à 2019, les droits au paiement seront ajustés par rapport à une moyenne nationale ou régionale (convergence interne). En parallèle, les valeurs des droits à paiement au titre du RPB seront adaptées, à la suite d'une décision de l'UE visant à assurer une répartition plus équitable du soutien direct entre États membres (convergence externe).

Droit au paiement: droit transférable permettant à un agriculteur actif de bénéficier d'un certain montant d'aide s'il est associé à un hectare de surface agricole admissible.

Économies d'échelle: capacité d'un agriculteur à réduire les coûts de production moyens en augmentant la superficie des terres exploitées.

Exploitation: ensemble des unités utilisées aux fins d'activités agricoles et gérées par un agriculteur qui sont situées sur le territoire d'un seul État membre.

Gain exceptionnel: gain qui survient inopinément, par exemple en raison de changements dans la législation.

Liste négative: liste d'entreprises ou d'activités, telles que les aéroports, les sociétés de distribution d'eau, les services immobiliers ou les terrains de sports et de loisirs, qui ne sont pas considérées comme «agriculteurs actifs» à moins de pouvoir démontrer que l'agriculture ne constitue pas pour eux une activité marginale.

Organisme payeur: organisme de l'État membre chargé de gérer le paiement des aides agricoles.

Paiement vert: paiement fondé sur la superficie, lié aux pratiques bénéfiques pour l'environnement et le climat.

Paiements directs: régimes d'aide pour les agriculteurs, financés par le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA), ou «premier pilier» de la politique agricole commune. Leur principal objectif est de soutenir le revenu des agriculteurs mais ils visent également à contribuer à la réalisation d'autres objectifs liés à l'utilisation des terres, tels que la protection des sols, le renforcement de la biodiversité et l'atténuation des changements climatiques. Il existe un plafond budgétaire national pour chaque État membre.

Politique agricole commune (PAC): politique européenne visant à garantir une production alimentaire viable, la stabilisation des marchés agricoles, des revenus équitables aux agriculteurs, la sécurité des approvisionnements, la gestion durable des ressources naturelles et des mesures en faveur du climat, ainsi qu'un développement territorial équilibré dans les zones rurales.

Réforme de la PAC de 1992: première réforme majeure de la PAC (appelée «réforme MacSharry»), qui a eu pour effet une réduction des prix d'intervention dans les secteurs des cultures arables et de la viande bovine. Elle a instauré des paiements directs en faveur des producteurs de cultures arables afin de compenser les pertes de revenu prévues et le retrait obligatoire de terres de la production (gel des terres).

Réforme de la PAC de 2003: réforme ayant introduit le découplage des paiements directs de la production agricole pour encourager les agriculteurs à se tourner davantage vers les marchés et ayant subordonné les paiements au respect de certaines normes de base concernant l'entretien des

terres, l'environnement, la sécurité alimentaire, la santé animale et végétale ainsi que le bien-être des animaux (la «conditionnalité»).

Réforme de la PAC de 2013: réforme qui a mis l'accent sur trois objectifs stratégiques (production alimentaire viable, gestion durable des ressources naturelles et mesures visant à préserver le climat, ainsi que développement territorial équilibré), dont le premier mentionne spécifiquement les revenus agricoles. Elle a poursuivi le système de paiements directs découplés de la production introduit par la réforme de la PAC de 2003.

Régime de paiement de base (RPB): régime de base d'aide au revenu destiné aux agriculteurs, fondé sur les droits au paiement. Pour pouvoir recevoir des paiements directs, les agriculteurs doivent «activer» leurs droits au paiement associés aux terres agricoles admissibles. Le soutien est indépendant («découplé») de la production agricole et du revenu.

Régime de paiement unique: régime d'aide au revenu pour les agriculteurs, découplé de la production et introduit par la réforme de la PAC de 2003. Pour pouvoir recevoir des paiements directs, les agriculteurs devaient disposer de droits au paiement qu'ils «activaient» en les associant aux terres agricoles admissibles.

Réserve nationale: réserve constituée par chaque État membre aux fins de l'octroi des droits au paiement principalement aux nouveaux agriculteurs ou aux agriculteurs se trouvant dans une situation spéciale. La réserve comprend la différence entre les plafonds nationaux fixés pour le RPB et la valeur totale de tous les droits au paiement attribués.

Soutien découplé: soutien non lié à la production d'un produit agricole spécifique.

SYNTHÈSE

I. La réforme de 2013 de la politique agricole commune (PAC) a introduit un nouveau régime de paiement de base (RPB) pour les agriculteurs, qui est appliqué dans 18 États membres¹. À l'instar de son prédécesseur (le régime de paiement unique, ou RPU), le RPB vise à fournir un soutien au revenu de base des agriculteurs et à ainsi contribuer à une production alimentaire viable au sein de l'UE, sans influencer sur les décisions relatives à la production. Avec une enveloppe annuelle d'environ 18 milliards d'euros octroyée à quelque quatre millions d'agriculteurs, il est le régime d'aide au revenu des agriculteurs le plus important de l'UE.

II. La principale question d'audit traitée dans le présent rapport est celle de savoir si le RPB a correctement été mis sur les rails par la Commission et les États membres. Nous estimons, en conclusion, que le système fonctionne, mais qu'il a un impact limité sur la simplification, le ciblage et la convergence des niveaux d'aide.

III. L'introduction du RPB a demandé des efforts importants aux autorités nationales mais les systèmes de contrôle mis en place dans les États membres visités permettent d'atténuer en grande partie les risques d'erreurs de calcul et d'attribution incorrecte des droits. Globalement, les paiements RPB en résultant ne présentaient pas un niveau significatif d'erreur. Cependant, en 2017, dans certains cas, les valeurs des droits au paiement du RPB n'étaient toujours pas exactes, avaient été calculées provisoirement uniquement ou encore sur la base d'estimations, et certains des organismes payeurs auprès desquels nous nous sommes rendus ont été confrontés à des difficultés particulières.

IV. La Commission a fourni aux États membres des orientations détaillées à cet égard. Malgré les clarifications apportées, les États membres n'ont pas toujours interprété les règles spécifiques de calcul de manière cohérente et n'ont pas fourni toutes les informations

¹ Belgique, Danemark, Allemagne, Irlande, Grèce, Espagne, France, Croatie, Italie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Autriche, Portugal, Slovénie, Finlande, Suède et Royaume-Uni. Les autres États membres, ayant rejoint l'UE en 2004 ou en 2007, appliquent un régime similaire mais transitoire, le régime de paiement unique à la surface (RPUS).

de suivi à la Commission. Dans l'ensemble, les audits effectués par la Commission ont donné de bons résultats, mais elle aurait pu exiger davantage des organismes de certification.

V. L'un des principes directeurs de la réforme de la PAC de 2013 était la simplification. Les règles relatives au RPB et aux surfaces admissibles sont complexes et prévoient de nombreuses options et dérogations concernant la mise en œuvre du régime. Les règles de calcul et les options choisies par les États membres n'allaient pas toujours dans le sens d'une simplification, et ont parfois même complexifié les choses, augmenté la charge pesant sur les administrations nationales et permis à certains agriculteurs de réaliser des gains exceptionnels.

VI. La réforme de 2013 a introduit une «liste négative», visant à exclure les bénéficiaires dont l'activité principale n'était pas l'agriculture. Le recours à cette liste n'a été que partiellement utile, s'est parfois traduit par un traitement différent de demandeurs au profil similaire et a représenté une charge administrative importante pour les organismes payeurs. Compte tenu de ces difficultés, le Conseil et le Parlement sont convenus que, à compter de 2018, les États membres pourront décider s'ils souhaitent limiter les critères que les demandeurs doivent remplir pour démontrer leur statut d'«agriculteur actif» ou s'ils préfèrent mettre fin à l'application de la «liste négative».

VII. La réforme a également étendu les catégories de terres pour lesquelles l'aide peut être octroyée et a permis aux États membres de prendre des mesures réduisant le risque de demandes spéculatives. Sa tentative de mieux orienter le soutien vers les terres agricoles a toutefois posé d'importants problèmes de mise en œuvre.

VIII. La réforme de la PAC de 2013 a marqué une avancée vers une homogénéisation des niveaux de soutien par hectare. La réforme prévoit, entre autres, que tous les droits au paiement activés en 2019 dans un État membre ou une région devront avoir une valeur unitaire uniforme, mais seuls six des 18 États membres ont retenu cette option pour tout ou partie de leur territoire. Ils seront rejoints par un septième d'ici à 2020. À titre dérogatoire, les autres États membres ont été autorisés à tenir compte de facteurs historiques au moment de calculer la valeur des droits au paiement dont les agriculteurs devraient disposer en 2019. Les choix arrêtés par les États membres ont eu un impact significatif sur l'ampleur

de la redistribution de l'aide et les agriculteurs ont pu, dans certains cas, geler des niveaux d'aide particulièrement élevés résultant du niveau de leurs subventions antérieures.

IX. Le RPB étant un régime essentiellement lié aux surfaces, il tend à favoriser les grandes exploitations. Compte tenu des caractéristiques du régime, la Commission s'attend à ce qu'avec la réforme de la PAC de 2013, la capitalisation du soutien dans les prix des terres augmente, ce qui bénéficierait aux propriétaires de terres agricoles.

X. Le RPB est une importante source de revenus pour de nombreux agriculteurs mais il présente des limites dues à sa conception. Il ne tient pas compte des conditions du marché, de l'utilisation des terres agricoles ou des particularités des exploitations, et il n'est pas fondé sur une analyse du niveau de revenu global des agriculteurs.

XI. L'objectif du TFUE qui consiste à garantir un niveau de vie équitable aux agriculteurs et l'objectif général de la PAC concernant une production alimentaire et des revenus viables n'ont pas encore été traduits en valeurs cibles mesurables, et il n'existe pas de points de référence à l'aune desquels comparer les résultats obtenus.

XII. Pour ce qui est de l'actuel RPB, applicable jusqu'en 2020, nous adressons un certain nombre de recommandations à la Commission concernant le calcul et l'affectation des droits au titre du RPB, et notamment les contrôles clés des organismes payeurs, les systèmes de la Commission pour diffuser les informations aux États membres et le rôle des organismes de certification.

XIII. En ce qui concerne l'élaboration de ses propositions pour la prochaine période de programmation, nous recommandons à la Commission d'analyser les facteurs ayant un impact sur le revenu pour tous les groupes d'agriculteurs, les besoins de ces derniers en matière de soutien au revenu et la valeur des biens publics qu'ils fournissent. Nous recommandons également d'établir, dès le début, un lien entre les mesures proposées et les objectifs opérationnels appropriés ainsi que des données de référence permettant d'évaluer la performance du soutien.

INTRODUCTION

1. Accroître la productivité de l'agriculture et, par suite, assurer un niveau de vie équitable aux agriculteurs sont les objectifs principaux du TFUE et de la politique agricole commune (PAC)². Avant 1992, la PAC était axée sur le soutien des prix garantis (prix d'intervention) pour les produits agricoles. Cela a eu pour effet une surproduction considérable et une augmentation disproportionnée des dépenses de l'UE. La réforme de la PAC de 1992 a entraîné une diminution des prix d'intervention pour les céréales et la viande bovine, ainsi que l'obligation, pour les plus grandes exploitations, de geler une partie de leurs terres. Les producteurs ont bénéficié de paiements directs couplés aux superficies ensemencées ou au nombre d'animaux pour compenser les pertes de revenu prévues du fait de la chute des prix des céréales et de la viande bovine. Le niveau global des dépenses était limité par des plafonds régionaux ou nationaux fixés par secteur.

2. La réforme de la PAC de 2003 n'a pas eu d'incidence sur le niveau global du soutien direct, mais a introduit un système d'aide au revenu pour les agriculteurs lié aux surfaces agricoles sans obligation de production («découplage») : le régime de paiement unique (RPU). Un régime découplé similaire mais transitoire, le régime de paiement unique à la surface (RPUS), a été mis en place pour les agriculteurs des États membres qui ont rejoint l'UE en 2004 et 2007. Le soutien de différents secteurs agricoles ayant été progressivement intégré au RPU, ce dernier est devenu le plus important régime d'aide au revenu de l'UE en faveur des agriculteurs.

3. Dans le cadre de nos précédents travaux sur le RPU, nous avons constaté que ce régime permettait d'assurer aux agriculteurs un certain niveau de soutien au revenu et leur laissait la liberté d'adapter leur production à la demande des marchés. Toutefois, nous avons également décelé un manque de précision dans la définition de certains termes clés tels que «agriculteur», «surface admissible» et «activité agricole». Nous avons recommandé que le soutien soit ciblé sur les «agriculteurs actifs», que les surfaces admissibles et les activités agricoles soient plus précisément définies et que le calcul des droits au paiement soit fondé

² Voir article 39 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (JO C 326 du 26.10.2012, p. 47).

sur les conditions d'exploitation du moment dans les différentes régions³. Nous avons également constaté que le RPU était affecté par des erreurs de calcul et des insuffisances relatives aux contrôles internes dans les États membres et avons recommandé que les organismes payeurs corrigent les erreurs et adoptent des procédures claires comprenant des contrôles efficaces de la fiabilité des données sous-jacentes aux calculs et de l'exactitude des droits au paiement⁴.

4. La réforme de la PAC de 2013 a poursuivi le système de soutien découplé mais s'est accompagnée d'une légère réduction du budget global disponible pour les paiements directs pour la période allant de 2014 à 2020⁵. Elle a introduit une nouvelle structure de paiements directs en faveur des agriculteurs qui comprend le régime de paiement de base (RPB)⁶, également ouvert aux États membres ayant mis en place le RPUS, un paiement lié aux pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement⁷ et le soutien en faveur des jeunes agriculteurs⁸. En outre, les États membres peuvent recourir à un certain nombre d'options visant à mieux cibler le soutien aux agriculteurs des secteurs ou régions connaissant des difficultés économiques, ou les exploitations plus petites.

5. Le RPB est entré en vigueur à partir de l'année de demande 2015 (les paiements étant financés sur le budget 2016 de l'UE) et 18 États membres appliquent actuellement ce

³ Rapport spécial n° 5/2011 «Régime de paiement unique (RPU): questions à examiner en vue d'améliorer la bonne gestion financière».

⁴ Rapport spécial n° 8/2014 «La Commission a-t-elle géré de manière efficace l'intégration des aides couplées dans le RPU?»

⁵ Annexe II du règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (CE) n° 637/2008 du Conseil et le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 608).

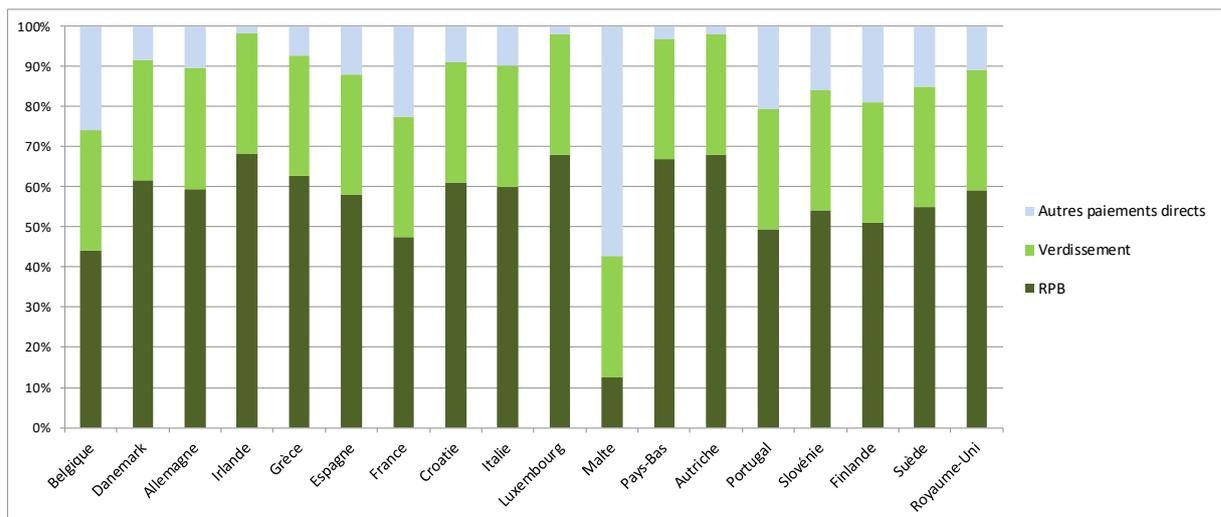
⁶ Titre III, chapitre 1, section 1, du règlement (CE) n° 1307/2013.

⁷ Le «paiement vert»; article 43, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 1307/2013.

⁸ Article 50 du règlement (UE) n° 1307/2013.

régime⁹. Il s'agit du régime de soutien direct le plus important de l'UE en faveur des agriculteurs. Il coûte environ 18 milliards d'euros par an et est entièrement financé sur le budget de l'UE. En 2015, quelque quatre millions d'exploitations de l'UE ont bénéficié d'un soutien au titre du RPB. Sur la base des décisions prises par les États membres concernant la manière d'appliquer le plafond national aux différents régimes de soutien direct, la Commission calcule chaque année les montants disponibles pour le soutien au titre du RPB ce qui garantit qu'une part maximale de l'enveloppe disponible soit versée aux agriculteurs¹⁰. En conséquence, l'importance du soutien au titre du RPB dans le total des paiements directs de l'UE peut varier considérablement selon les États membres (voir **figure 1**).

Figure 1 – Importance du soutien au titre du RPB dans les paiements directs de l'UE par État membre en 2015



Source: Cour des comptes européenne.

⁹ Belgique, Danemark, Allemagne, Irlande, Grèce, Espagne, France, Croatie, Italie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Autriche, Portugal, Slovénie, Finlande, Suède et Royaume-Uni. Les autres États membres ont continué à appliquer le RPUS.

¹⁰ Voir **annexe I**.

6. Le cadre juridique de l'UE relatif à la réforme de la PAC de 2013 définit la production viable de denrées alimentaires comme étant un objectif général du soutien direct¹¹. À l'instar de son prédécesseur (le RPU), le RPB vise à fournir une aide au revenu de base en faveur des agriculteurs, sans influencer sur les décisions relatives à la production¹². Cela devrait offrir un filet de sécurité aux agriculteurs exposés à une grande volatilité des prix du marché pour leurs produits, et ainsi contribuer à stabiliser leurs revenus tout en leur permettant de prendre des décisions liées à la production sur la base de la demande du marché. Compte tenu du fait qu'il s'agit d'un régime de soutien découplé, il est indépendant de la production agricole et donc en conformité avec les accords de commerce internationaux¹³.

7. Le paiement de l'aide est subordonné au maintien des surfaces agricoles dans un état qui les rend adaptées au pâturage ou à la culture. Il a donc pour effet d'aider à préserver le potentiel de production agricole de l'UE et ainsi d'éviter l'abandon des terres. Les exploitations bénéficiaires de l'aide doivent respecter des normes minimales d'entretien pour assurer de bonnes conditions agricoles et environnementales des terres et doivent respecter certaines obligations en matière de sécurité alimentaire, de santé animale et végétale et de bien-être des animaux sur leur exploitation (écoconditionnalité). Cela devrait contribuer à la réalisation d'autres objectifs généraux de la PAC concernant l'utilisation des terres, et plus précisément la protection des sols, la biodiversité et l'atténuation du changement climatique.

¹¹ Article 110 du règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant les règlements (CEE) n° 352/78, (CE) n° 165/94, (CE) n° 2799/98, (CE) n° 814/2000, (CE) n° 1290/2005 et (CE) n° 485/2008 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 549).

¹² Voir considérant 24 du 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).

¹³ Accord de l'OMC sur l'agriculture (JO L 336 du 23.12.1994, p. 22).

Éléments principaux du régime de paiement de base

8. Pour bénéficier du soutien au titre du RPB, il est obligatoire de détenir des droits au paiement de base (ci-après «DPB»). Chaque DPB donne à son détenteur un droit transférable au paiement annuel d'un montant donné, s'il est associé à un hectare de surface agricole admissible («activation»). En principe, sont concernées toutes les terres arables, les prairies permanentes et les terres sous cultures permanentes. La valeur totale maximale de tous les DPB dans une région ou un État membre donnés doit se situer dans la limite d'un plafond budgétaire fixe.
9. L'admissibilité au RPB (et la détention de DPB) est également une condition préalable au versement d'autres paiements directs, tels que le paiement «vert», le paiement redistributif¹⁴ et le paiement en faveur des jeunes agriculteurs. La plupart des États membres ont choisi de verser le «paiement vert» - et un grand nombre, le «paiement en faveur des jeunes agriculteurs» - en fonction d'un pourcentage fixe des valeurs des droits au paiement activés par les demandeurs. Cela signifie que si les DPB (en termes de valeur ou de nombre) n'ont pas été correctement attribués, le montant versé au titre d'autres régimes de soutien direct sera incorrect.
10. Les DPB sont prévus pour les agriculteurs. On entend par «agriculteurs» les personnes physiques ou morales ou groupements de personnes exerçant une activité agricole au titre de laquelle ils produisent des denrées agricoles, maintiennent une surface agricole dans un état qui la rend adaptée au pâturage ou à la culture, ou exercent une activité minimale sur les surfaces agricoles naturellement conservées dans un état qui les rend adaptées au pâturage ou à la culture.
11. Depuis 2015, afin de mieux cibler le soutien en faveur des «agriculteurs actifs», certaines entreprises qui pouvaient être impliquées dans la gestion de terres mais dont l'objectif commercial ne visait que marginalement une activité agricole, tels que des aéroports, des services ferroviaires, des sociétés de distribution d'eau, des services immobiliers ou des personnes gérant des terrains permanents de sport ou de loisirs qui

¹⁴ Article 41 du règlement (UE) n° 1307/2013.

avaient reçu des paiements directs supérieurs au plafond fixé par les États membres¹⁵, devaient prouver que leurs activités agricoles étaient significatives si elles avaient demandé un soutien. Les États membres pouvaient adopter des règles plus strictes en ajoutant des entreprises à la liste ou en excluant de manière générale toute personne dont les activités agricoles ne constituaient qu'une part négligeable de l'ensemble de ses activités économiques, ou dont l'activité principale n'était pas l'exercice d'une activité agricole.

12. Dans le cadre du régime antérieur, le RPU, les valeurs des droits au paiement dans la plupart des États membres dépendaient de la valeur des paiements historiques de soutien couplés à la production que chaque agriculteur avait reçus au cours d'une période de référence donnée¹⁶. En conséquence, les niveaux individuels de soutien par hectare pouvaient varier de manière significative selon les agriculteurs en fonction de leurs niveaux historiques de soutien¹⁷.

13. La réforme de la PAC de 2013 visait à supprimer, ou du moins à réduire, progressivement ces composantes historiques dans les droits au paiement et à les faire évoluer vers des valeurs par hectare uniformes d'ici 2019 au plus tard (convergence interne). Afin d'éviter de graves répercussions financières pour les agriculteurs, les États membres pouvaient maintenir une composante historique dans la valeur des droits au paiement au delà de 2019. En d'autres termes, la valeur des paiements historiques octroyés aux agriculteurs au titre de précédents régimes de soutien couplés continuera à avoir une incidence sur les valeurs des DPB jusqu'à une prochaine réforme de la PAC. Cependant, comme le **point 67** l'indique plus loin, l'impact de ces écarts sera réduit d'ici à 2019.

¹⁵ Articles 9, paragraphe 2, et 4 du règlement (UE) n° 1307/2013.

¹⁶ En règle générale, il s'agissait de la moyenne des paiements couplés reçus par les agriculteurs entre 2000 et 2002.

¹⁷ La plupart des États membres ont calculé les droits au paiement au titre du RPU sur la seule base des paiements historiques. Pour des informations plus détaillées, voir annexe I du rapport spécial n° 5/2011 «Régime de paiement unique (RPU): questions à examiner en vue d'améliorer la bonne gestion financière».

14. D'ici 2019, les montants disponibles pour les DPB nécessiteront de nouveaux ajustements, parce que les plafonds nationaux des États membres seront revus à la baisse ou à la hausse («convergence externe»)¹⁸.

15. Les États membres avaient le choix entre trois modèles de base pour déterminer la valeur des DPB (voir **figure 2**):

Figure 2 – Modèles de base pour la mise en œuvre du RPB

Valeur forfaitaire en 2015
Tous les DPB dans un même État membre (ou une même région) ont la même valeur.
Convergence totale vers une valeur forfaitaire d'ici 2019 (ou 2020)
Les agriculteurs reçoivent des DPB sur la base de leur montant de référence individuel pour 2014. D'ici à 2019, cette valeur sera ajustée pour atteindre une valeur forfaitaire uniforme.
Convergence partielle d'ici 2019
Les États membres doivent veiller à ce que, d'ici 2019, chaque DPB soit équivalent à au moins 60 % de la valeur unitaire moyenne nationale ou régionale correspondante. Cette augmentation est financée par les agriculteurs qui détiennent des DPB dont la valeur est supérieure à la moyenne. Les États membres peuvent limiter à 30 % les réductions des DPB de ces agriculteurs.

Source: Cour des comptes européenne.

16. Dans le cadre de ces modèles de base, les États membres disposaient d'une palette d'options pour mettre en œuvre le régime. Ces options permettent aux États membres de tenir compte de leurs préférences nationales en ce qui concerne le niveau auquel ils souhaitent appliquer le régime (national ou régional), le calcul des montants de référence

¹⁸ D'autres ajustements peuvent intervenir si les États membres décident de modifier l'affectation des paiements directs aux régimes spécifiques, selon qu'ils souhaitent par exemple renforcer (ou réduire) le soutien en faveur des jeunes agriculteurs. Dans ce cas, les États membres doivent diminuer (ou augmenter) la valeur de tous les DPB de manière linéaire.

pour les agriculteurs et de la valeur de leurs DPB, la manière de mieux cibler le soutien en faveur des agriculteurs actifs et la manière de déterminer la surface admissible pour l'affectation des DPB¹⁹.

Calcul et affectation des DPB

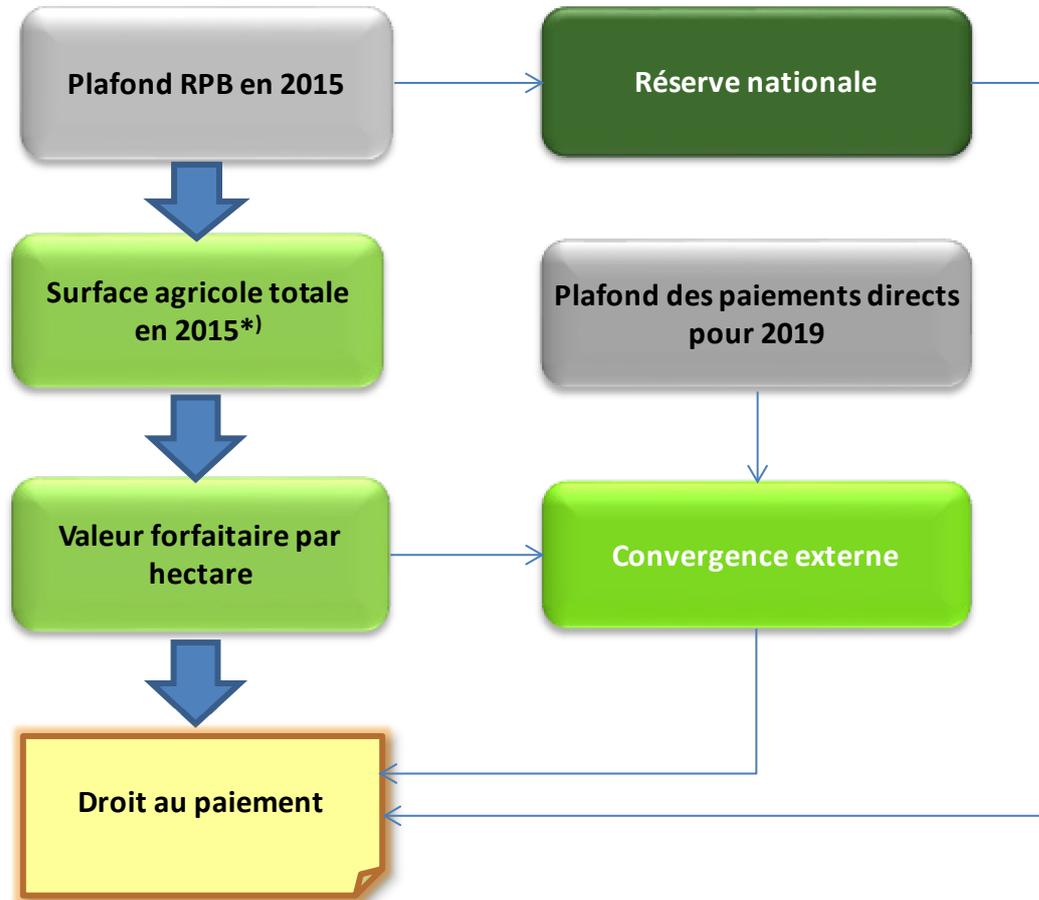
17. Les États membres étaient tenus d'établir les DPB en 2015 et de les affecter aux agriculteurs. Ils devaient également conserver un certain montant du budget disponible dans une réserve nationale pour pouvoir affecter des DPB aux jeunes agriculteurs, aux agriculteurs qui démarrent une activité agricole ou aux agriculteurs se trouvant dans une situation particulière²⁰.

18. En règle générale, dans tous les modèles de RPB, le nombre de droits au paiement affectés aux agriculteurs était égal au nombre d'hectares de surface agricole admissible exploités en 2015. Leur valeur dépend du modèle spécifique de RPB choisi par l'État membre ou la région. Dans les cas où les États membres appliquaient déjà un modèle forfaitaire de RPB en 2015, tous les agriculteurs d'une région donnée bénéficiaient de DPB d'une même valeur unitaire par hectare (voir ***figure 3***).

¹⁹ L'***annexe II*** présente les différentes options choisies par les États membres.

²⁰ Par exemple pour prévenir l'abandon des terres ou encore dans des cas de force majeure ou des circonstances exceptionnelles.

Figure 3 – Éléments intervenant dans le calcul des DPB (modèle forfaitaire)



*) Hors surface concernée par des droits au paiement issus de la réserve nationale

Source: Cour des comptes européenne.

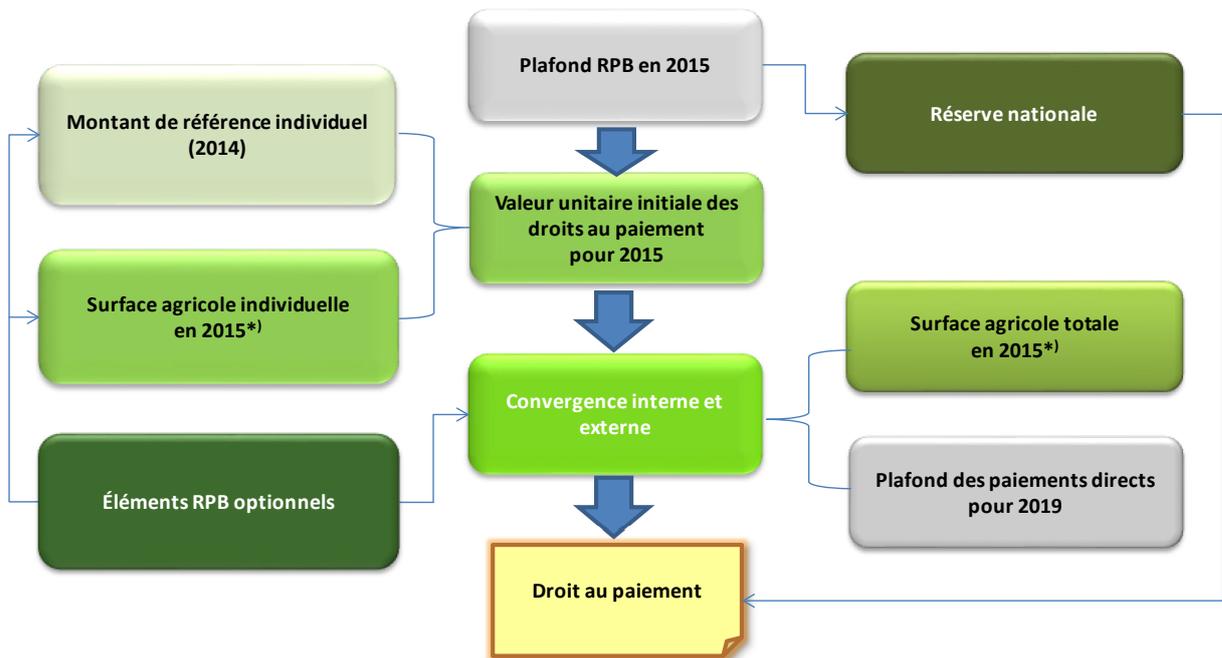
19. Dans les États membres qui ont opté pour un modèle de convergence concernant le RPB, c'est-à-dire qui n'ont pas appliqué de valeurs uniformes par hectare en 2015, les autorités nationales ont en principe fondé leurs calculs sur six éléments (voir **figure 4**)²¹:

- la surface agricole totale admissible de tous les «agriculteurs actifs» dans un État membre ou une région donné(e) en 2015;
- la surface agricole admissible en 2015 pour chaque demandeur;

²¹ Articles 24 à 26 du règlement (UE) n° 1307/2013.

- le montant de référence individuel de 2014 pour chaque demandeur de 2015²²;
- le total des montants de référence pour 2014 des «agriculteurs actifs» de 2015;
- les plafonds nationaux ou régionaux applicables en 2015 pour le RPB;
- la valeur cible nationale ou régionale (moyenne nationale ou régionale) pour 2019.

Figure 4 – Éléments intervenant dans le calcul des DPB (modèles de convergence)



* Hors surface concernée par des droits au paiement issus de la réserve nationale

Source: Cour des comptes européenne.

20. Tous les modèles de convergence impliquaient que les organismes payeurs des États membres fixent le montant de référence individuel pour chaque agriculteur et gèrent les éventuelles modifications de la situation personnelle de ce dernier, comme les fusions, les divisions ou les transferts de terres intervenus entre 2014 et 2015. Pour échapper à ce

²² En principe, ce montant correspondait aux paiements directs perçus par un agriculteur en 2014 ou à la valeur des droits détenus au titre du RPU.

processus complexe, les États membres qui avaient appliqué le RPU sur une base régionale pouvaient maintenir les droits au titre du RPU existants, et les transformer en DPB²³.

Le rôle de la Commission et des États membres dans l'introduction du RPB

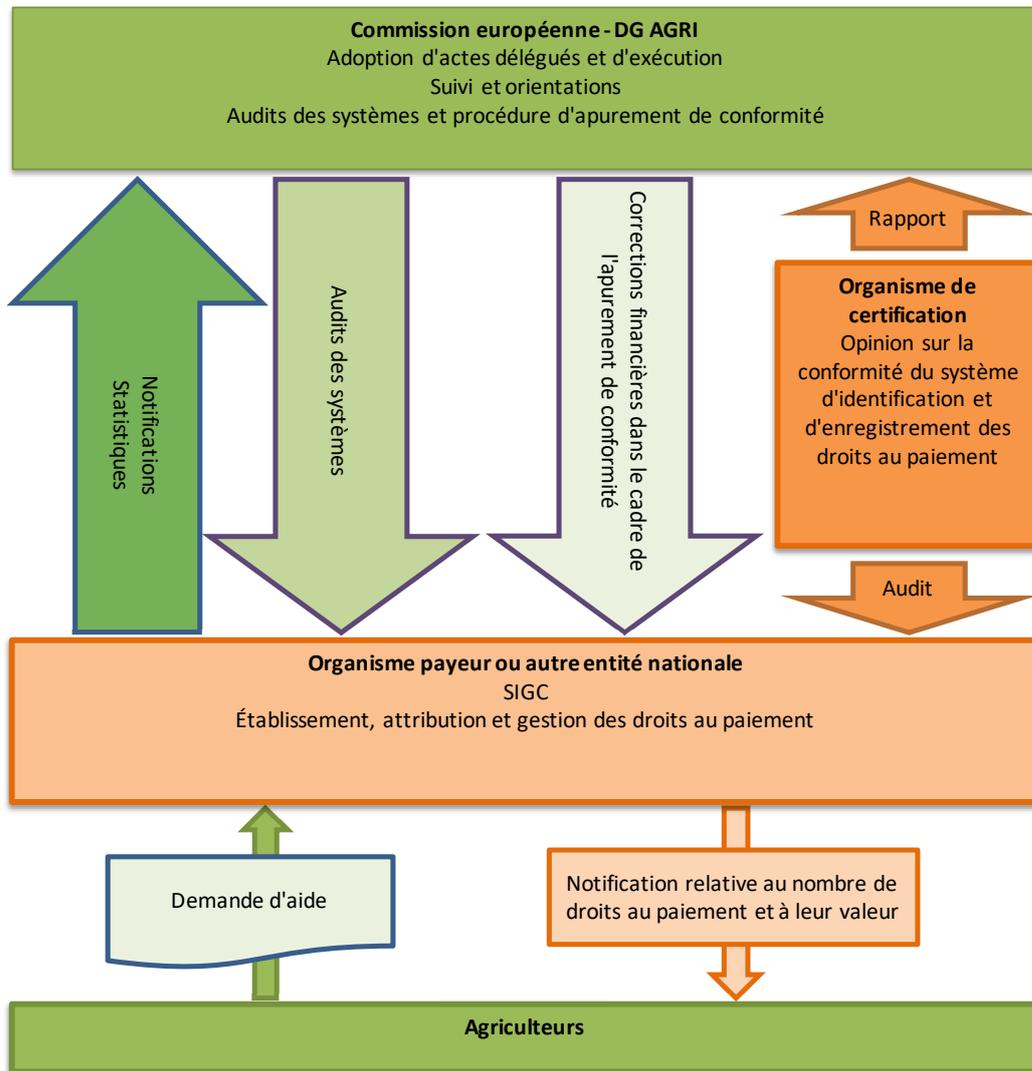
21. La Commission et les États membres sont conjointement responsables de la gestion du RPB et d'autres régimes de paiement direct. La Commission reste toutefois responsable en dernier ressort de l'exécution budgétaire²⁴. Cela signifie qu'il lui incombait de veiller à ce que le RPB soit correctement mis en œuvre en adoptant des actes délégués appropriés, en effectuant un suivi de la gestion du RPB dans les États membres et en réalisant des audits de conformité des systèmes de contrôle servant à la gestion du régime. Si la mise en œuvre au niveau national n'est pas conforme au cadre juridique de l'UE, la Commission peut appliquer des corrections financières.

22. Les États membres ont calculé les DPB et les ont enregistrés dans une base de données spécifique. Ils devaient également veiller à ce que les organismes payeurs agréés versent bien l'aide au titre du RPB aux agriculteurs. À cette fin, les autorités nationales ont été invitées à utiliser le système intégré de gestion et de contrôle (SIGC) afin d'assurer que les paiements soient corrects et que les irrégularités soient évitées. Le SIGC, qui utilise des informations fiables concernant les surfaces agricoles et un système de contrôles croisés automatisés, devait permettre, dans le même temps, d'aider les agriculteurs à établir des déclarations correctes et ainsi de repérer efficacement d'éventuelles irrégularités. En outre, un organisme de certification national indépendant était tenu de contrôler la légalité et la régularité de l'ensemble des fonds de l'UE dépensés par les organismes payeurs. La ***figure 5*** montre le rôle de la Commission et des États membres dans la mise en œuvre du RPB.

²³ Le Danemark, la Suède, la Finlande et le Royaume-Uni (Angleterre) ont choisi cette option. Leur valeur et leur nombre pour 2014 ont dû être ajustés compte tenu du budget disponible pour le RPB et des superficies admissibles pour 2015. En Angleterre, tous les droits au titre du RPU étaient déjà assortis d'une valeur régionale uniforme par hectare pour 2014.

²⁴ Article 317 du TFUE.

Figure 5 - Rôle de la Commission et des États membres dans la mise en œuvre du RPB



Source: Cour des comptes européenne.

ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT

23. L'audit a visé à déterminer si, en 2015, la Commission et les États membres ont introduit le RPB conformément au cadre juridique de l'UE et aux objectifs de la PAC. Dans ce contexte, nous avons également examiné les implications de la conception du RPB en tant que régime visant à fournir aux agriculteurs une aide au revenu découplée. Nous nous sommes attachés à répondre à la principale question d'audit suivante:

Le régime de paiement de base en faveur des agriculteurs a-t-il été correctement mis sur les rails par la Commission et les États membres?

24. Pour répondre à cette question, nous avons vérifié:

- si les systèmes de contrôle des États membres permettaient d'atténuer le risque de calcul incorrect des droits au paiement au titre du RPB;
- si la Commission a convenablement aidé les États membres à mettre en place le paiement de base et si elle a suffisamment supervisé et contrôlé les États membres;
- si l'introduction du RPB s'est traduit par une simplification, pour les agriculteurs et les administrations, et si elle s'inscrivait dans les objectifs de la PAC.

25. Nous avons réalisé notre audit entre septembre 2016 et avril 2017, en nous appuyant, entre autres, sur:

- un questionnaire d'enquête envoyé aux 18 États membres ayant introduit le RPB en vue d'obtenir des données et des informations clés relatives à la mise en place et à la mise en œuvre de ce dernier; Quand cela s'avérait pertinent, nous avons utilisé les résultats dans notre rapport;
- des visites auprès de la Commission européenne - direction générale de l'agriculture et du développement rural - et dans six États membres (Allemagne (Basse-Saxe), Grèce, Espagne, France, Italie et Royaume-Uni (Angleterre et Écosse)) sélectionnés en fonction de la part du budget de l'UE disponible pour le RPB et du modèle spécifique choisi pour mettre en œuvre le régime. Nous avons réalisé des entretiens, analysé des procédures et des données, et examiné des documents pertinents;
- l'audit d'un échantillon de 400 fichiers relatifs aux droits au paiement des agriculteurs pour l'année de demande 2015. Nous les avons sélectionnés partiellement de manière aléatoire et partiellement sur la base d'une évaluation des risques pour examiner les calculs liés aux DPB et les contrôles clés appliqués.

De plus, nous avons pris en considération les résultats de nos travaux pour la déclaration d'assurance 2016.

OBSERVATIONS

Les systèmes de contrôle des États membres visités ont considérablement atténué le risque d'erreurs dans le calcul et l'affectation des DPB, mais certains choix nationaux ont posé des difficultés particulières à plusieurs organismes payeurs

La plupart des États membres ont été à la hauteur et, globalement, les DPB en faveur des agriculteurs ne présentaient pas un niveau significatif d'erreur...

26. Tous les États membres visités ont dû faire face à un certain nombre de défis pour mettre en œuvre le RPB. La nature de ces derniers dépendait en grande partie des options choisies. Plus précisément, les États membres ont dû :

- vérifier l'admissibilité des demandeurs à un soutien au titre du RPB, à savoir s'ils avaient bénéficié d'un soutien direct en 2013 et s'ils étaient considérés comme «agriculteurs actifs» en 2015;
- fixer le montant de référence individuel de chaque agriculteur lorsque l'option de la valeur forfaitaire par hectare n'avait pas été retenue par l'État membre;
- déterminer la surface agricole admissible de chaque agriculteur pour 2015 sur la base des informations les plus récentes disponibles dans le système d'identification des parcelles agricoles (SIPA) et des contrôles sur place, ce qui impliquait également l'identification des surfaces qui n'étaient pas admissibles avant l'introduction du RPB;
- fixer la valeur des DPB pour les années 2015 à 2019 après avoir réalisé tous les contrôles et calculs requis;
- informer les agriculteurs concernés avant fin 2015 ou, dans les cas où les autorités nationales ne disposaient que de données provisoires, avant le 1^{er} avril 2016;
- verser le soutien au titre du RPU et les autres aides directes avant le 30 juin 2016.

27. La plupart des États membres ont relevé ces défis et ont terminé leurs calculs dans les délais légaux, ou peu de temps après. Cependant, la Commission a accordé un délai jusqu'au 15 octobre 2016 à l'Espagne, à la France, à l'Italie, aux Pays-Bas, à l'Autriche, à la Suède et au

Royaume-Uni (Écosse), qui n'étaient pas en mesure d'effectuer les paiements finals sans réductions pour tous les agriculteurs avant le délai légal fixé au 30 juin 2016²⁵.

28. Sur la base des données disponibles, nous estimons que dans l'ensemble de l'UE, les paiements fondés sur les DPB ne présentaient globalement pas un niveau significatif d'erreur²⁶. Cependant, des erreurs de calcul risquent d'entacher les paiements en faveur de nombreux agriculteurs individuels et ainsi de réduire la fiabilité des bases de données relatives aux DPB comme cela est expliqué ci-après.

... mais, dans certains cas, les valeurs des DPB étaient inexactes, calculées de manière provisoire uniquement ou fondées sur des estimations...

29. Nous avons constaté que les États membres (ou les régions) ont, pour la plupart, correctement appliqué les règles générales de calcul et qu'ils ont, à l'exception de l'Italie et d'une région en Allemagne (Mecklembourg-Poméranie occidentale), respecté les plafonds nationaux ou régionaux applicables. Cependant, dans certains cas, nous avons observé que les valeurs des DPB étaient inexactes, calculées de manière provisoire uniquement ou fondées sur des estimations, ce qui a eu une incidence sur l'affectation des paiements aux différents agriculteurs:

- a) au Royaume-Uni (Écosse), les autorités n'avaient pas correctement appliqué les règles de calcul concernant les valeurs cibles forfaitaires pour 2019 et les ajustements budgétaires annuels jusqu'à cette année. Aux Pays-Bas, les autorités ont calculé une valeur de convergence incorrecte pour l'ajustement des droits au paiement en vue d'atteindre le montant forfaitaire fixé pour 2019. Cela n'a toutefois pas eu de

²⁵ Article 5, paragraphe 4, du règlement (UE) n° 907/2014 (JO L 255 du 28.8.2014, p. 18). La Commission est tenue de réduire ou d'exclure du financement de l'UE les paiements effectués après les délais légaux par les États membres en faveur des agriculteurs. Le cas échéant, les États membres doivent financer sur leur propre budget la part des paiements que la Commission ne rembourse pas.

²⁶ Voir le point 1.15 et le chapitre 7 de notre rapport annuel sur l'exécution du budget relatif à l'exercice 2016 (JO C 322 du 28.9.2017, p.1).

répercussions sur le montant total des paiements en Écosse et aux Pays-Bas et n'a eu qu'un faible impact sur l'affectation des paiements aux différents agriculteurs;

- b) la France et le Royaume-Uni (Angleterre et Écosse) ont utilisé des données provisoires ou des estimations en raison de difficultés particulières pour parvenir à calculer dans les temps les valeurs définitives des DPB. Cela a eu un impact sur l'exactitude des valeurs des DPB, puisque les modifications effectuées dans un élément de calcul (comme la surface admissible totale par exemple) pouvaient engendrer des modifications dans d'autres éléments (comme la valeur des droits) et avoir d'autres conséquences sur le calcul de la convergence. Cela signifie également que les agriculteurs ne connaissaient pas la valeur définitive de leurs DPB avant de déposer leur demande pour l'année suivante. Nous décrivons ci-après certains des problèmes rencontrés;
- i) en France, en mai 2017, l'organisme payeur n'avait toujours pas fini de calculer la valeur définitive des DPB pour 2015 ni formellement affecté ces derniers aux agriculteurs. Ce retard s'explique par l'introduction tardive d'un nouveau système d'identification des parcelles agricoles, par des difficultés dans l'identification des zones non agricoles et par d'importants retards pris dans la réalisation des contrôles sur place en 2015, que les autorités françaises n'ont terminés qu'en décembre 2016²⁷;
- ii) le Royaume-Uni (Angleterre et Écosse) a enregistré des retards considérables dans le calcul des valeurs des droits au paiement car l'Angleterre, qui avait choisi de maintenir les droits précédemment octroyés au titre du RPU, n'a pas disposé en temps utile des données complètes relatives à la couverture des sols. Par conséquent, les autorités ne pouvaient que fournir une estimation de la superficie admissible finale alors qu'il s'agit d'un élément crucial pour calculer avec exactitude les valeurs des droits au paiement. En outre, un nouveau système informatique de traitement des demandes n'a pas été aussi performant que prévu et l'organisme payeur a dû revenir aux demandes au format papier. Cela a causé de graves problèmes concernant l'ajustement des DPB aux surfaces

²⁷ Selon les données fournies par les autorités françaises, les valeurs provisoires étaient de 0,5 % à 2,9 % moins élevées que les valeurs effectives probables de 2015, et les calculs n'avaient pas encore été effectués pour les années suivantes.

admissibles et le respect des délais de paiement²⁸. En Écosse, les autorités ont également rencontré des difficultés pour traiter les demandes dans les temps, en partie en raison d'un retard dans l'identification des prairies permanentes admissibles. Elles n'ont effectué que des calculs indicatifs des valeurs des DPB afin de respecter les délais pour le déboursement de l'aide, mais en mai 2017, elles n'avaient toujours pas établi les valeurs finales²⁹.

... et certains organismes payeurs ont dû faire face à des difficultés particulières

30. Les organismes payeurs étaient tenus de mettre en place des contrôles clés efficaces pour garantir que le nombre et la valeur des DPB attribués aux agriculteurs étaient exacts. Cela impliquait d'effectuer des contrôles croisés de l'admissibilité des surfaces déclarées par les agriculteurs dans leur demande d'aide par rapport aux données figurant dans le SIPA³⁰ et aux données de référence historiques, ainsi que de vérifier l'authenticité des justificatifs fournis par les agriculteurs et d'examiner le calcul des DPB. Nous décrivons dans les points ci-après certains des problèmes rencontrés dans les États membres visités.

31. En Italie, un organisme central de coordination en dehors du cadre de contrôle des organismes payeurs italiens était responsable du calcul des DPB et de leur affectation aux agriculteurs. Il n'avait pas effectué tous les contrôles relatifs à l'admissibilité des agriculteurs et des incertitudes demeuraient quant à l'admissibilité d'une part importante des prairies permanentes. En conséquence, le même organisme de coordination a dû recalculer les valeurs d'environ un tiers des DPB après leur affectation initiale. Il s'est finalement avéré que leur valeur totale excédait le plafond budgétaire national. Selon la législation de l'UE, cela

²⁸ Dans le modèle spécifique de RPB appliqué en Angleterre, les droits au paiement trop importants par rapport aux surfaces admissibles déclarées par les agriculteurs dans leur demande d'aide devaient être annulés, sous peine de donner lieu à des paiements irréguliers pour les années de demande ultérieures.

²⁹ Selon la région, nous estimons que pour l'Écosse, l'impact global sur les valeurs forfaitaires de 2019 se situe dans une fourchette allant de -2,9 % à + 4,6 % par rapport aux valeurs calculées par les autorités.

³⁰ Voir également le rapport spécial n° 25/2016 intitulé «Le système d'identification des parcelles agricoles: un instrument utile pour déterminer l'admissibilité des terres agricoles malgré une gestion encore perfectible».

aurait nécessité un ajustement de la valeur de tous les DPB en Italie. Si l'impact sur les paiements de soutien aux agriculteurs sera probablement faible d'un point de vue global, il pourrait être plus important pour les agriculteurs pris individuellement. Les nouveaux calculs étaient encore en cours en avril 2017, avec des répercussions sur les valeurs des DPB et donc sur les paiements de soutien correspondants pour les années suivantes³¹.

32. La fiabilité des informations disponibles dans le SIPA concernant les surfaces réellement admissibles pour les parcelles faisant l'objet d'une demande est également un facteur clé permettant d'établir correctement les DPB. Dans deux des six États membres visités, nous avons constaté que les informations figurant dans le SIPA étaient globalement à jour. En France, en Italie et au Royaume-Uni, elles étaient en cours d'actualisation, souvent en parallèle avec le calcul des DPB³². L'organisme payeur grec, qui avait fait des efforts considérables pendant plusieurs années pour identifier correctement les prairies permanentes, ne disposait pas des fonds nationaux nécessaires pour mettre à jour tout le SIPA avec les informations les plus récentes disponibles. Ainsi, pour calculer les DPB en 2015, les autorités ont dû utiliser des images remontant à l'année 2008 pour plus de la moitié des territoires concernés³³.

33. Quelque 90 % de toutes les prairies permanentes en Grèce et plus de 25 % de la surface agricole du pays sont la propriété de l'État. Pour ce type de terrains, les autorités grecques ont calculé les DPB en se fondant sur la moyenne régionale du nombre d'animaux par hectare et du nombre d'animaux que chaque agriculteur avait déclaré dans sa demande d'aide³⁴. Toutefois, le manque de fiabilité des informations figurant dans le registre des

³¹ Afin de couvrir le risque financier, les autorités italiennes ont décidé de retenir 7 % des paiements pour l'année de demande 2016.

³² En juillet 2016, la Commission a décidé de retenir 3 % des paiements mensuels relatifs aux aides liées à la surface déclarées par la France au titre de l'année 2015 en raison des retards importants pris dans la mise à jour du SIPA.

³³ En 2017, des orthophotos plus récentes étaient disponibles, mais 33 % des surfaces agricoles n'avaient pas été mises à jour.

³⁴ Article 39, paragraphe 2, du règlement d'exécution (UE) n° 809/2014 de la Commission du 17 juillet 2014 établissant les modalités d'application du règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le système intégré de gestion et de

animaux ne permettait pas de calculer de manière exacte le nombre de DPB affectés à chaque agriculteur³⁵.

La Commission a correctement soutenu la mise en place du RPB mais aurait pu être plus exigeante envers les organismes de certification

Globalement, la Commission a bien supervisé le processus de mise en œuvre et a fourni des orientations détaillées...

34. La législation de l'UE prévoit un large éventail d'options pour les États membres, ce qui rend les dispositions plus complexes et augmente le risque de mauvaise interprétation et d'ambiguïté. La Commission est parvenue à fournir en temps utile des dispositions relatives à la mise en œuvre³⁶. Cependant, les États membres lui ont demandé des orientations supplémentaires concernant leur modèle spécifique de mise en œuvre. En conséquence, depuis 2014, la Commission a élaboré plus de 400 notes d'orientation à l'intention des États membres et a tenu des réunions bilatérales avec les autorités nationales afin de garantir la bonne mise en œuvre du RPB et des autres régimes de soutien direct de l'UE. En dépit des explications fournies, les États membres n'ont pas toujours interprété les règles spécifiques de calcul de manière cohérente.

contrôle, les mesures en faveur du développement rural et la conditionnalité (JO L 227 du 31.7.2014, p. 69).

³⁵ Cette observation était étayée par les taux d'erreur que les autorités nationales avaient constatés dans le cadre de leurs contrôles concernant les animaux, même si les erreurs n'étaient pas forcément toutes liées à des faiblesses relevées dans le registre des animaux.

³⁶ Règlement délégué (UE) n° 639/2014 de la Commission du 11 mars 2014 complétant le règlement (UE) n° 1307/2013 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 et modifiant l'annexe X dudit règlement et règlement d'exécution (UE) n° 641/2014 de la Commission du 16 juin 2014 fixant les modalités d'application du règlement (UE) n° 1307/2013 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 (JO L 181 du 20.6.2014, p. 1 et p. 74).

... mais les États membres n'ont pas communiqué toutes les informations de suivi nécessaires

35. La Commission étant responsable du suivi du régime, tous les États membres appliquant le RPB ont dû l'informer de leur choix afin de lui permettre d'effectuer une analyse approfondie de la conformité avec le cadre juridique de l'UE et de prendre des mesures de suivi. Toutefois, en mai 2017, la Commission ne disposait toujours pas d'informations telles que la valeur totale des DPB pour 2015 attribués aux agriculteurs établis en France et en Italie (soit l'équivalent de 31 % du budget disponible). L'absence de ces informations a rendu le contrôle du régime plus difficile. En vertu de la législation de l'UE, la Commission n'était pas habilitée à réduire les paiements en faveur des États membres si ces derniers ne soumettaient pas en temps utile les informations statistiques spécifiques relatives au RPB.

Globalement, les audits de la Commission ont donné de bons résultats...

36. La Commission avait lancé son audit de la mise en œuvre du RPB dans les États membres en temps utile, ce qui a permis d'obtenir de bons résultats. En revanche, les contrôles sur place n'ont pas tous pu être réalisés en raison d'un manque de ressources. La plupart des visites étant programmées relativement tôt, la Commission n'a pas été en mesure d'évaluer la qualité de l'examen du calcul des DPB effectué par les organismes de certification.

37. La Commission a principalement axé ses travaux sur l'examen d'échantillons d'opérations et l'admissibilité des surfaces déclarées. Elle a accordé moins d'importance à la validation des calculs généraux, aux contrôles internes appliqués et à l'existence, dans les États membres, de systèmes permettant un suivi étroit des opérations de gestion des DPB (par exemple le calcul des plafonds applicables et leur respect ou la gestion de la réserve nationale y compris les procédures d'annulation des DPB).

...mais elle aurait pu en demander davantage aux organismes de certification

38. Toutes les dépenses de l'UE versées par les organismes payeurs des États membres font l'objet d'un audit de certification annuel effectué par un organisme indépendant d'un point de vue organisationnel. Ces auditeurs doivent émettre une opinion, formulée

conformément aux normes d'audit internationalement admises, sur l'exhaustivité, l'exactitude et la véracité des comptes annuels de l'organisme payeur, le bon fonctionnement de son système de contrôle interne ainsi que la légalité et la régularité des dépenses dont le remboursement a été demandé à la Commission³⁷. Comme la valeur des DPB est un élément clé du calcul des montants du soutien versé aux agriculteurs, la vérification du calcul de ces droits par les organismes de certification était particulièrement importante. Compte tenu du processus de convergence en cours et des ajustements possibles des valeurs des DPB, cela vaut également pour les exercices financiers ultérieurs.

39. Dans ses lignes directrices à l'intention des organismes de certification, la Commission a précisé que leurs contrôles devaient comprendre une évaluation des procédures en place pour garantir une répartition correcte des DPB et a invité les organismes de certification à émettre leur opinion quant à la mise en place, par les organismes payeurs, d'un système adéquat pour identifier et enregistrer les DPB et quant à la réalisation de contrôles adaptés au moment de la mise en place du régime. Les lignes directrices de la Commission imposent des tests de conformité pour dix opérations, mais n'expliquent pas quels contrôles les organismes de certification sont censés effectuer concernant l'exactitude de ces calculs.

40. Dans les États membres visités, les organismes de certification avaient interprété les orientations de la Commission de différentes manières et le nombre d'opérations recommandé par la Commission en vue des tests de conformité était trop faible pour parvenir à des conclusions générales valables sur l'exactitude du calcul des DPB.

41. Les orientations de la Commission ne précisent pas quel rôle doivent jouer les organismes de certification dans les situations où le calcul des DPB implique d'autres entités que les organismes payeurs. En conséquence:

³⁷ Voir également le rapport spécial n° 7/2017 «Nouveau rôle des organismes de certification concernant les dépenses de la PAC: une avancée vers un modèle de contrôle unique, malgré d'importantes faiblesses à surmonter».

- en Allemagne (Basse-Saxe), l'exactitude de ce calcul n'a fait l'objet d'aucun examen par un organisme de certification, parce que le calcul avait été effectué par un organisme central de coordination qui n'était pas soumis à un audit de certification;
- en Italie, l'organisme de certification a simplement mentionné qu'au moment de rédiger son rapport, l'organisme de coordination n'avait pas encore terminé le calcul des DPB;
- en France, l'organisme de certification a confirmé que l'organisme payeur avait correctement appliqué la méthode de calcul établie par le ministère de l'agriculture, mais a indiqué que les données n'étaient pas encore définitives et que certains calculs n'avaient pas été examinés.

Les règles de calcul et options choisies par les États membres ont parfois compliqué les choses, accru la charge pesant sur les administrations nationales et permis à certains agriculteurs de réaliser des gains exceptionnels

Certaines règles relatives à la fixation des DPB ont nécessité la réalisation de calculs complexes

42. L'une des principales finalités de la réforme de la PAC de 2013, qui était aussi l'une de ses exigences clés, consistait à réduire les charges administratives, ce dont la Commission et les États membres auraient dû tenir compte au moment d'élaborer les dispositions applicables au régime de soutien direct³⁸.

43. Le modèle choisi pour calculer les DPB a eu un impact significatif sur le degré de complexité auquel les autorités nationales ont été confrontées. Le modèle forfaitaire appliqué en Allemagne, en France (Corse), à Malte et au Royaume-Uni (Angleterre) promettait des calculs simples en ce qui concerne les valeurs et le nombre de droits. Cela était moins vrai, en revanche, pour les modèles de convergence appliqués dans d'autres États membres ou régions, qui allaient de pair avec des règles de calcul détaillées et spécifiques auxquelles s'ajoutaient souvent des dispositions d'exécution nationales ou

³⁸ Considérant 2 du préambule du règlement (UE) n° 1307/2013.

régionales. Ces modèles ont parfois entraîné des erreurs de calcul et également considérablement alourdi la charge de travail des organismes payeurs³⁹.

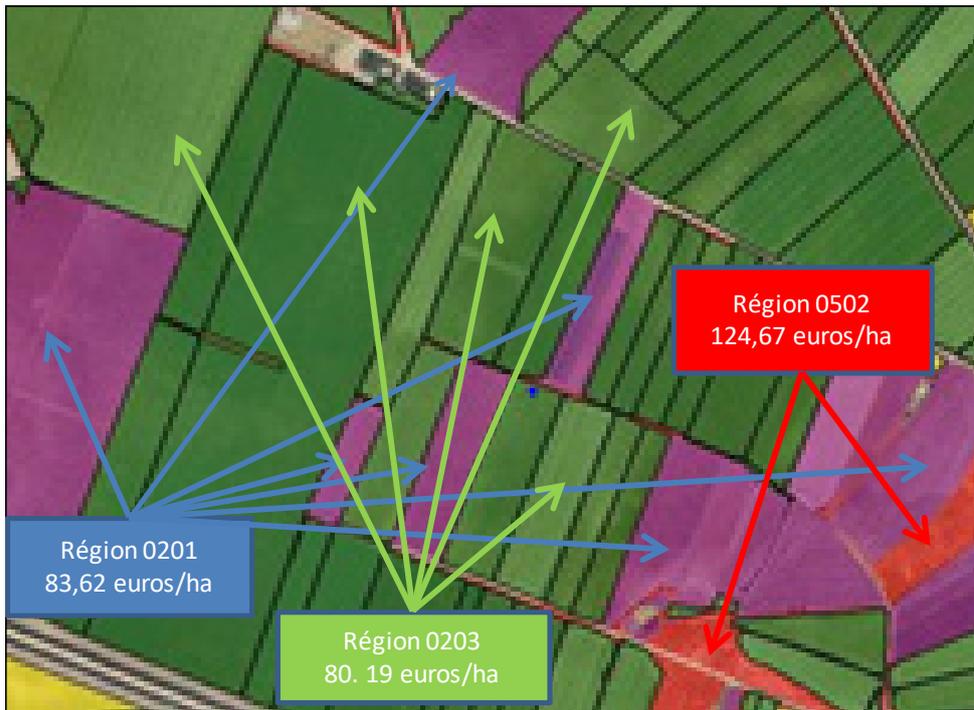
Les options choisies par certains États membres se sont parfois traduites par une charge de travail importante pour les administrations nationales...

44. Les États membres avaient la possibilité, sur la base de critères objectifs, de découper différemment leur territoire et d'appliquer le RPB au niveau régional. Ces critères pouvaient être une structure institutionnelle particulière (Allemagne), un potentiel agricole régional (Royaume-Uni (Angleterre et Écosse)) ou encore des caractéristiques agronomiques (Grèce et Espagne).

45. Dans ce contexte, l'Espagne a introduit 50 nouvelles «régions RPB», que les autorités nationales ont définies sur la base de caractéristiques agronomiques et de l'utilisation des terres en 2013. Ces régions s'étendaient sur quelque 316 *comarcas agrarias*, ce qui impliquait que des terres appartenant à une région RPB donnée pouvaient relever de différentes *comarcas* et communautés autonomes d'Espagne. Cependant, dans de nombreuses régions, les valeurs unitaires moyennes des DPB n'ont que légèrement varié. Bien que ce découpage soit conforme au cadre juridique de l'UE, il a compliqué la gestion des terres. Les agriculteurs ne pouvaient utiliser leurs droits que dans la région pour laquelle ces derniers avaient initialement été affectés et qui pouvaient concerner des parcelles agricoles distinctes dans un même village (voir ***figure 6***).

³⁹ Par exemple, les autorités françaises ont reçu environ 360 000 demandes d'attribution de DPB, dont 46 000 impliquaient une modification du montant de référence et une vérification des pièces justificatives. En parallèle, elles ont dû traiter quelque 12 millions d'anomalies identifiées dans le cadre des contrôles croisés avec le SIPA. Près de 700 agents temporaires supplémentaires ont dû être recrutés pour venir à bout de cette charge de travail inattendue.

Figure 6 – Le RPB en Espagne: une mise en œuvre complexe



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données fournies par les autorités espagnoles (FEGA).

Contrairement à l'Espagne, la Grèce a utilisé un modèle bien moins complexe, fondé sur les caractéristiques agricoles et couvrant seulement trois régions.

46. Les défis à relever pour mettre correctement en œuvre le RPB n'étaient pas seulement liés au modèle de RPB choisi par l'État membre mais également aux options prévues par la législation de l'UE pour la définition des surfaces admissibles. Si le but recherché était un meilleur ciblage de l'aide, l'option retenue pouvait considérablement retarder le calcul des DPB et avoir un impact sur l'exactitude de leur valeur (voir **encadré 1**).

Encadré 1 – Choix des États membres ayant contribué à d'importants retards dans la mise en œuvre du RPB

En règle générale, toutes les terres arables, les pâturages permanents et les cultures permanentes sont admissibles au RPB. En outre, pour protéger certaines particularités topographiques comme les haies, les mares et étangs, les fossés, les arbres en lignes, en groupes ou isolés, les bordures de champs et les terrasses, les États membres pouvaient décider que ces éléments étaient également admissibles pour l'attribution de DPB. Cependant, en vertu des règles relatives au paiement «vert»,

les États membres pouvaient définir d'autres particularités topographiques comme étant des «surfaces d'intérêt écologique», qui, elles, ne sont pas admissibles au RPB. Lorsqu'un État membre prenait une telle décision, tous les éléments devaient être validés et enregistrés dans le SIPA national. La France a choisi un cadre, en vertu duquel les autorités françaises ont dû effectuer une importante mise à jour de leur SIPA et ainsi enregistrer et contrôler environ 45 millions de ces particularités topographiques pour établir si elles étaient admissibles au titre du RPB et du «paiement vert», du «paiement vert» uniquement ou si elles n'étaient pas admissibles du tout. Lorsque les agriculteurs avaient déclaré des parcelles contenant des éléments non admissibles, ces dernières ont dû être contrôlées manuellement et souvent, il a fallu contacter les agriculteurs pour clarifier la question, bien que les montants de l'aide concernés aient été marginaux. Cela a grandement contribué aux retards pris dans le calcul des DPB et dans le versement de l'aide en France.

En Italie, l'activité agricole minimale requise pour l'admissibilité d'une part importante des prairies permanentes⁴⁰ variait en fonction de la localisation des parcelles, et de nombreuses exceptions s'appliquaient au niveau régional. Les autorités italiennes ont dû identifier toutes les parcelles auxquelles s'appliquaient les conditions spécifiques au moyen de leur référence cadastrale, puis effectuer des contrôles croisés avec les demandes d'aide des agriculteurs. Cette procédure était toujours en cours à la fin de notre audit et les autorités italiennes n'ont pas été en mesure de nous dire quand elles termineraient leurs travaux. Cette approche détaillée a compliqué encore la situation et a entraîné d'importants retards dans le calcul des droits au paiement et le versement de l'aide.

... et certains agriculteurs ont pu réaliser des gains exceptionnels en réduisant considérablement la taille de leur exploitation

47. Dans les États membres ayant appliqué une approche de convergence pour le RPB⁴¹, l'introduction de ce dernier a entraîné le risque spécifique que des agriculteurs bénéficient d'une surcompensation parce qu'ils avaient considérablement réduit le nombre d'hectares exploités entre la période de référence (2014) et 2015. En effet, le montant de référence

⁴⁰ Surfaces naturellement conservées dans un état qui les rend adaptées au pâturage ou à la culture, surfaces qui font partie intégrante des pratiques locales en matière de pâturage du bétail et de pâturages de mauvaise qualité.

⁴¹ Voir *figure 2*.

provenant d'une vaste surface pouvait être concentré sur une surface plus restreinte, permettant ainsi aux agriculteurs concernés de réaliser des gains exceptionnels.

48. Les États membres pouvaient ne pas verser l'équivalent des gains exceptionnels⁴². Sur les 13 États membres dans lesquels cette option était applicable, sept l'ont utilisée⁴³, ce qui leur a permis de réaffecter ces fonds plus efficacement, par exemple en attribuant des DPB à de jeunes agriculteurs. Cependant, les autorités italiennes n'ont pas correctement identifié tous les agriculteurs qui avaient réalisé des gains exceptionnels, ou ont parfois appliqué les règles de manière incorrecte. En France, les autorités avaient initialement décidé d'appliquer la clause de gains exceptionnels, mais n'ont pas été en mesure de le faire dans la pratique (voir **encadré 2**)⁴⁴.

Encadré 2 – Exemples de gains exceptionnels dus à une réduction de la taille des exploitations

Les gains exceptionnels pouvaient être importants. En Espagne, les autorités ont réduit les montants de référence de plus de 7 000 agriculteurs pour un montant total de plus de 75 millions d'euros, qu'ils ont pu allouer à des agriculteurs débutants. Cela représente environ 3 % du soutien au titre du RPB versé en Espagne.

La France n'ayant pas appliqué la clause de gains exceptionnels, le niveau total de gains exceptionnels réalisés par les agriculteurs n'est pas connu. Nous avons toutefois constaté que certains agriculteurs qui avaient perçu des paiements directs en 2014 avaient transféré près de la totalité de leurs terres à d'autres agriculteurs, y compris des membres de leur famille. Dans des cas extrêmes, ils avaient conservé une petite parcelle de terrain, parfois d'une superficie de seulement 0,01 ha, sur laquelle ils étaient autorisés à accumuler la totalité de leur montant de référence, ce qui s'est traduit par des valeurs de DPB allant jusqu'à 9 000 euros et plus. Cela était juridiquement possible, dans la mesure où la France, à la différence d'autres États membres, n'avait pas établi de superficie minimale de terres que les agriculteurs étaient tenus de posséder pour pouvoir prétendre

⁴² Article 28 du règlement (UE) n° 1307/2013.

⁴³ Voir **annexe II**. Cette option n'était pas applicable dans cinq États membres (le Danemark, la Suède et la Finlande avaient choisi de conserver les droits au titre du RPU alors que l'Allemagne et Malte appliquaient une valeur forfaitaire pour le RPB en 2015).

⁴⁴ Les autorités françaises et italiennes n'ont pas pu fournir de données concernant l'impact financier total de la non-application de la clause de gains exceptionnels.

à des DPB⁴⁵. Les personnes physiques ou les sociétés ayant reçu des terres pouvaient bénéficier de droits provenant de la réserve nationale en qualité de nouveaux agriculteurs.

Les nouvelles règles visaient à mieux cibler le soutien mais n'ont été que partiellement efficaces

Les nouvelles règles ont introduit des exigences relatives à des contrôles spécifiques pour certaines catégories de demandeurs d'aide...

49. La réforme de la PAC de 2013 visait à mieux cibler le soutien direct de l'UE en faveur des véritables agriculteurs et a introduit la notion d'«agriculteur actif»⁴⁶, qui suppose des conditions d'admissibilité supplémentaires obligatoires pour deux catégories de demandeurs d'aide: les personnes ayant principalement exploité des surfaces naturellement conservées dans un état qui les rend adaptées au pâturage ou à la culture⁴⁷ et les personnes exerçant des activités commerciales figurant sur une liste négative. Ces dernières ont la possibilité d'être réadmissibles, à la condition de pouvoir démontrer que leurs activités agricoles ne sont pas négligeables.

50. Les nouvelles règles permettaient aux États membres d'exempter de tout contrôle les demandeurs de paiements directs jusqu'à concurrence de 5 000 euros annuels ou de définir leurs propres critères selon lesquels réadmettre les demandeurs afin qu'ils bénéficient d'une aide directe de l'UE. Sur les 18 États membres concernés, 11 appliquaient le plafond maximal de 5 000 euros sur tout ou partie de leur territoire⁴⁸. Par ailleurs, les États membres pouvaient en général s'abstenir de verser des aides aux personnes dont les activités agricoles ne constituaient qu'une part négligeable de l'ensemble de leurs activités

⁴⁵ Voir ***annexe II***.

⁴⁶ Considérant 10 du préambule du règlement (UE) n° 1307/2013. Voir aussi les points 29 à 31 du rapport spécial n° 5/2011.

⁴⁷ Voir ***point 61***.

⁴⁸ Pour plus de précisions, voir l'***annexe III***.

économiques ou dont les activités commerciales principales ne consistaient pas à exercer des activités agricoles.

51. Le RPB étant découplé de la production agricole, il n'était pas possible d'exiger que les agriculteurs perçoivent un revenu de leur activité agricole afin de pouvoir bénéficier d'un soutien. En principe, les bénéficiaires pouvaient sous-traiter toutes les activités agricoles sur leurs terres à des tiers sans perdre leur statut d'«agriculteur actif». Toutefois, les agriculteurs doivent avoir un pouvoir décisionnel en ce qui concerne les activités agricoles exercées sur les terres faisant l'objet de la demande, en retirer des bénéfices et en assumer les risques financiers.

... et plusieurs États membres ont obtenu de bons résultats...

52. Nous avons constaté que, sur la base de données administratives telles que les registres fiscaux ou commerciaux, l'Espagne et l'Italie avaient obtenu de bons résultats en ce qui concerne l'identification des demandeurs n'exerçant pas d'activité agricole ou qu'une activité agricole négligeable⁴⁹. Les Pays-Bas nous ont informé du fait que les autorités nationales avaient exclu environ 4 % des demandeurs parce que leur activité principale ou leur objet social ne visait pas une activité agricole et n'avaient donc pas pu être pris en compte dans le registre officiel du commerce.

53. Cependant, alors que de manière générale les demandeurs devaient déclarer si leurs activités figuraient sur la liste négative, tous les États membres visités avaient eu des difficultés à identifier correctement les demandeurs dont le statut d'«agriculteur actif» devait être vérifié, soit parce que le formulaire de demande n'était pas suffisamment clair, soit parce que, dans certaines situations, les cas de contournement éventuel n'ont pas été suffisamment étudiés.

⁴⁹ En Espagne, les autorités ont considéré que leur approche avait été globalement efficace parce qu'elles ont reçu, en 2015, quelque 35 000 demandes de moins qu'en 2014. Elles expliquent cette baisse par une campagne d'information sur les nouvelles règles applicables aux «agriculteurs actifs» et à l'«activité agricole». Toutefois, pour les autres États membres, aucune information n'est disponible à cet égard.

... mais la mise en œuvre n'a été que partiellement efficace et a représenté une charge administrative importante...

54. En fonction des choix nationaux, le nombre de demandeurs concernés par des contrôles relatifs à l'importance de leurs activités agricoles était très différent: dans certains cas, la plupart des demandeurs d'un État membre ou d'une région étaient en-dessous des seuils applicables et dans la plupart des cas les États membres avaient choisi de ne pas étendre la liste négative. Les demandeurs figurant sur la liste négative et se situant au-dessus du seuil avaient la possibilité de fournir des éléments justifiant que i) leurs paiements directs s'étaient élevés à au moins 5 % de leurs revenus non agricoles de l'exercice fiscal le plus récent, ii) l'objet principal de leur activité était l'agriculture ou que iii) leurs activités agricoles n'étaient pas négligeables. Pour cette dernière option, les États membres avaient de nouveau une grande marge de manœuvre concernant la définition des critères. Alors que certains États membres ont utilisé des critères tels que la part des revenus non agricoles par rapport au revenu total, l'Allemagne et le Royaume-Uni (à l'exception de l'Écosse) ont également accepté comme «agriculteurs actifs» les demandeurs ayant déclaré avoir des activités figurant sur la liste négative si leur nombre d'hectares admissibles était supérieur à la moyenne nationale ou régionale ou s'en rapprochait. En conséquence, dans certaines situations, des demandeurs exerçant des activités figurant sur la liste négative ont été exclus car ils se situaient en-dessous de ce seuil alors que d'autres, disposant d'un nombre d'hectares plus élevé, ont pu être admis, et ce, indépendamment du caractère marginal ou non de leurs activités.

55. Enfin, dans la plupart des États membres visités, les autorités n'ont exclu que très peu de personnes, car la plupart des demandeurs concernés par la liste négative remplissaient une des conditions pour être réadmis. Par exemple, en Allemagne, les autorités avaient initialement effectué un contrôle approfondi pour environ 1 000 demandeurs qui avaient déclaré exercer des activités figurant sur la liste négative. Cela a représenté une charge administrative importante alors que seuls 26 demandeurs ont été exclus du RPB en conséquence.

... et a pu également avoir pour conséquence une différence de traitement pour des demandeurs ayant un profil similaire

56. Enfin, les critères adoptés par les États membres se sont parfois traduits par une différence de traitement de demandeurs se trouvant dans des situations comparables, car les autorités nationales ont interprété différemment la législation de l'UE ou n'ont pas étendu la liste négative aux entités généralement impliquées dans la gestion de terres et exerçant des activités agricoles marginales ou dont le principal objet social ne consistait pas en une activité agricole (voir ***encadré 3***).

Encadré 3 – Exemples de différences dans le traitement de situations comparables

En Allemagne, les autorités ont choisi de considérer que les clubs ou écoles d'équitation n'étaient tenus de prouver leur statut d'«agriculteur actif» que dans le cas où ils disposaient d'installations sportives permanentes relatives au dressage de chevaux, telles qu'un manège. En France, les autorités ont considéré que les clubs d'équitation et activités similaires relevaient de la catégorie «sport et loisirs», ce qui a entraîné la vérification du statut d'agriculteur actif de tous les demandeurs identifiables concernés. En conséquence, environ 700 demandeurs n'ont pas pu bénéficier des paiements directs.

Les autorités italiennes ont choisi d'inclure les entités publiques à la liste négative, avec certaines exceptions. Ainsi, les municipalités et les autorités forestières étaient d'emblée exclues du processus d'affectation de DPB. L'Allemagne et le Royaume-Uni (Angleterre), en revanche, n'ont pas étendu leur liste négative à de telles entités. En conséquence, les municipalités et les autorités forestières jouant un rôle dans l'entretien des terrains publics pouvaient, en principe, prétendre à des DPB.

À partir de 2018, les États membres pourront décider de simplifier les critères ou de mettre fin à l'application de la «liste négative»

57. Dans le cadre de la révision des règles financières applicables au budget général de l'UE, la Commission a proposé de donner une plus grande latitude aux États membres dans l'application de la notion d'«agriculteur actif», de façon à alléger considérablement le système. En effet, ils pourront réduire le nombre de critères nécessaires pour démontrer le

statut d'«agriculteur actif» ou cesser d'appliquer les dispositions concernées⁵⁰. Cette dernière proposition se justifie par la crainte que les difficultés et les coûts administratifs de l'application de la clause relative à l'agriculteur actif soient supérieurs à l'avantage retiré de l'exclusion d'un nombre très limité de bénéficiaires non actifs des régimes de soutien direct. En octobre 2017, le Conseil et le Parlement sont convenus que, à compter de 2018, les États membres pourront décider s'ils souhaitent limiter les critères que les demandeurs doivent remplir pour démontrer leur statut d'«agriculteur actif» –ce qui laisse moins d'options aux demandeurs concernant leur réadmission–, ou mettre fin à l'application de la liste négative⁵¹.

Les nouvelles règles ont étendu les catégories de terres pour lesquelles un soutien peut être octroyé...

58. Les agriculteurs ne pouvaient recevoir des DPB et des paiements au titre du RPB et d'autres aides directes à la surface que s'ils disposaient de surfaces agricoles admissibles. Les États membres pouvaient par ailleurs élargir cette admissibilité à des prairies permanentes où l'herbe et autres plantes fourragères herbacées n'étaient pas prédominantes. En pratique, il s'agissait de surfaces de landes ou de zones boisées dans des régions où

⁵⁰ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et modifiant le règlement (CE) n° 2012/2002, les règlements (UE) n° 1296/2013, (UE) n° 1301/2013, (UE) n° 1303/2013, (UE) n° 1304/2013, (UE) n° 1305/2013, (UE) n° 1306/2013, (UE) n° 1307/2013, (UE) n° 1308/2013, (UE) n° 1309/2013, (UE) n° 1316/2013, (UE) n° 223/2014, (UE) n° 283/2014, (UE) n° 652/2014 du Parlement européen et du Conseil et la décision n° 541/2014/UE du Parlement européen et du Conseil (proposition «omnibus»).

⁵¹ Règlement (UE) 2017/2393 du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2017 modifiant les règlements (UE) n° 1305/2013 relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader), (UE) n° 1306/2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune, (UE) n° 1307/2013 établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune, (UE) n° 1308/2013 portant organisation commune des marchés des produits agricoles et (UE) n° 652/2014 fixant des dispositions pour la gestion des dépenses relatives, d'une part, à la chaîne de production des denrées alimentaires, à la santé et au bien-être des animaux et, d'autre part, à la santé et au matériel de reproduction des végétaux (JO L 350 du 29.12.2017, p. 15). Cette modification n'affecte pas les règles relatives aux activités minimales exercées sur des terres naturellement conservées dans un état qui les rend adaptées au pâturage ou à la culture.

l'utilisation de telles terres faisait partie des pratiques locales établies⁵². Dans le cadre du RPU, précédemment en vigueur, l'admissibilité de ce type de terres à l'octroi d'une aide n'était pas suffisamment claire⁵³.

... et ont permis aux États membres de prendre des mesures réduisant le risque de demandes spéculatives...

59. Par le passé, nous avons constaté que, dans le cadre du RPU, les investisseurs pouvaient acquérir des droits au paiement de grande valeur et les déclarer avec des terres de faible valeur ne nécessitant que peu d'entretien ou pas de travail du tout⁵⁴. Cela a entraîné le paiement d'une aide au revenu de l'UE à des personnes qui n'exerçaient pas d'activité dans le domaine de l'agriculture. Certains États membres ont pris des mesures, dans le cadre du RPB, qui ont permis de remédier en partie à cette situation ou qui visaient à réduire le risque de demandes spéculatives (voir encadré 4).

Encadré 4 – Atténuation efficace des effets secondaires du découplage des aides directes

Au Royaume-Uni (Écosse), les autorités ont décidé d'appliquer la régionalisation du RPB afin de mieux cibler les agriculteurs établis dans des zones à potentiel agricole élevé ou ceux utilisant activement leurs terres. Elles ont décidé de définir des régions spécifiques comprenant les terres les plus marginales («pâturages maigres»). Dans les États membres qui ont opté pour la régionalisation du RPB, tels le Royaume-Uni (Écosse), les droits au paiement peuvent être transférés ou activés uniquement au sein de la même région. Cela rend impossible le transfert, vers ces terres, de DPB d'une valeur élevée depuis d'autres régions. D'ici à 2019, tous les DPB dans ces types de régions seront adaptés pour parvenir à une très faible valeur par hectare, ce qui reflétera mieux leur faible potentiel agricole. Les agriculteurs qui utilisent activement leurs terres à des fins de production peuvent bénéficier d'un nouveau régime de soutien spécifique pour les ovins, qui vise à réduire le

⁵² En octobre 2017, le Conseil et le Parlement se sont mis d'accord sur des modifications supplémentaires à apporter aux règles d'admissibilité concernant les terres, permettant aux États membres d'élargir la définition des prairies permanentes aux terres ne contenant pas d'herbe ou de plantes fourragères herbacées.

⁵³ Voir point 36 du rapport spécial n° 5/2011.

⁵⁴ Voir points 66 à 68 du rapport spécial n° 5/2011.

risque d'abandon des terres et d'une baisse de la production. Bien qu'en 2015, différents investisseurs aient encore continué à recevoir des montants d'aide significatifs, les mesures prises permettront d'améliorer progressivement le ciblage de l'aide d'ici 2019.

En Espagne, de grandes surfaces de prairies permanentes n'ont pas été utilisées pendant de nombreuses années. Le risque existait que des demandeurs déclarent ces terres dans le seul but de bénéficier de DPB, alors qu'ils n'y avaient pas exercé d'activités agricoles. Les autorités espagnoles ont décidé d'allouer des DPB sur la base des superficies déclarées en mai 2013 (c'est-à-dire avant que les agriculteurs n'aient pu se familiariser avec la réforme de la PAC de 2013 adoptée en décembre 2013) si ladite superficie était plus petite qu'en 2015. En outre, elles ont accepté les demandes pour ce type de terres uniquement si les agriculteurs réussissaient à prouver qu'ils les utilisaient réellement à des fins agricoles, et, en cas de doute, ont effectué des contrôles sur place.

... mais ont également créé des problèmes de mise en œuvre

60. En vertu de la législation de l'UE, les terres sont en général uniquement admissibles si les agriculteurs les utilisent aux fins d'une activité agricole⁵⁵, ce qui contribue à éviter l'abandon des terres et à prévenir la détérioration des habitats. Nous avons constaté que la plupart des États membres avaient défini une activité régulière annuelle minimale, telle que le pâturage ou le fauchage, qui permettait de maintenir le potentiel agricole des terres ou de prévenir la détérioration des habitats. Les États membres pouvaient également préciser les caractéristiques d'une surface agricole qui, si elles étaient respectées, permettaient de considérer que les terres étaient utilisées aux fins d'une activité agricole⁵⁶. La définition de caractéristiques spécifiques s'est avérée difficile pour les États membres ayant choisi cette option: la France et le Royaume-Uni (Angleterre), par exemple, ont défini des caractéristiques générales comme «non couvert par des broussailles denses» (Angleterre) ou «pas de prédominance de végétaux indésirables» (France). En conséquence, certains agriculteurs n'étant pas certains de l'admissibilité de leurs terres, il est possible que des DPB aient été affectés à des zones abandonnées.

⁵⁵ Article 32, paragraphe 2, point a), du règlement (UE) n° 1307/2013.

⁵⁶ Article 4, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 639/2014.

61. En outre, des terres situées dans des régions caractérisées par des conditions climatiques particulières ou une mauvaise qualité du sol ne nécessitent pas forcément d'activités régulières spécifiques pour maintenir leur potentiel agricole. Les nouvelles règles précisait que ces zones «naturellement conservées dans un état qui les rend adaptées au pâturage ou à la culture» n'étaient admissibles que si les agriculteurs y exerçaient une activité minimale⁵⁷.

62. Les États membres étaient libres de décider s'ils disposaient de «surfaces naturellement conservées dans un état qui les rend adaptées au pâturage ou à la culture». Par exemple, la France et l'Italie avaient défini des zones de montagne au-dessus d'une certaine altitude pour lesquelles elles exigeaient comme activité minimale un pâturage ou un fauchage réguliers. Cependant, les autorités britanniques (Écosse) ont considéré qu'en vertu de la législation de l'UE en vigueur, l'activité minimale en question ne devait pas nécessairement être une activité agricole ou être liée à la gestion des terres (voir **encadré 5**).

Encadré 5 – Activités minimales exercées sur des terres naturellement conservées dans un état qui les rend adaptées au pâturage ou à la culture

Le Royaume-Uni (Écosse) a défini les prairies maigres permanentes («pâturages maigres») comme étant des «terres naturellement conservées dans un état qui les rend adaptées au pâturage ou à la culture». Ces zones n'étaient admissibles que si les agriculteurs les utilisaient à des fins de production agricole ou s'ils effectuaient, chaque année civile, une évaluation environnementale des terres. Cette dernière comprend une carte et une description de l'environnement de l'exploitation, un recensement des oiseaux nicheurs, des mammifères, des papillons, ainsi que des enquêtes phytosanitaires et un contrôle des habitats. En 2015, une telle évaluation était disponible pour plus de 190 000 ha.

⁵⁷ Article 4, paragraphe 1, point c), iii) du règlement (UE) n° 1307/2013.

Photo 1 – Terres naturellement conservées dans un état qui les rend adaptées au pâturage et faisant l'objet d'une évaluation environnementale



Source: Cour des comptes européenne.

Cette évaluation a engendré des frais importants pour les bénéficiaires, mais a permis de recueillir de précieuses données environnementales. Toutefois, leur lien avec l'objectif visé par le soutien au revenu des agriculteurs était ténu.

63. Les nouvelles règles ont également permis aux États membres d'attribuer des DPB à des surfaces agricoles sur lesquelles l'herbe ou d'autres plantes fourragères herbacées n'étaient pas prédominantes. Il pouvait s'agir de pâturages boisés ou de landes pâturables, à condition que les agriculteurs les utilisent traditionnellement pour du pâturage. Généralement, le pâturage est la seule activité en mesure de maintenir ces terres dans de bonnes conditions, de les distinguer des terres non agricoles et d'éviter qu'elles ne soient détériorées ou abandonnées⁵⁸. Toutefois, le fait de conditionner l'aide à la possession d'animaux ne serait pas conforme à la nature découplée du RPB. Les États membres ont ainsi été confrontés à la difficulté de concevoir des règles pour garantir que les terres sont maintenues dans de bonnes conditions.

⁵⁸ Ce type de terres est très courant au Royaume-Uni (Écosse), en Espagne, en Italie et en Grèce mais également dans d'autres États membres qui ne sont pas couverts par notre audit.

La réforme de la PAC de 2013 a permis d'évoluer vers une répartition plus uniforme du soutien par hectare et l'efficience du soutien au revenu des agriculteurs au titre du RPB reste difficile à établir

La réforme de la politique agricole commune de 2013 a été conçue de manière à évoluer vers un soutien par hectare plus uniforme...

64. Dans le cadre de la réforme de la PAC de 2003, les agriculteurs recevaient une aide au revenu calculée principalement sur la base du niveau de soutien direct dont ils bénéficiaient dans les années 2000 à 2002. Alors que la réforme de la PAC de 2003 permettait déjà aux États membres de réduire ces éléments historiques dans les valeurs de leurs DPB ou de les faire évoluer vers un montant uniforme par hectare, seuls quelques États membres ont choisi de le faire⁵⁹.

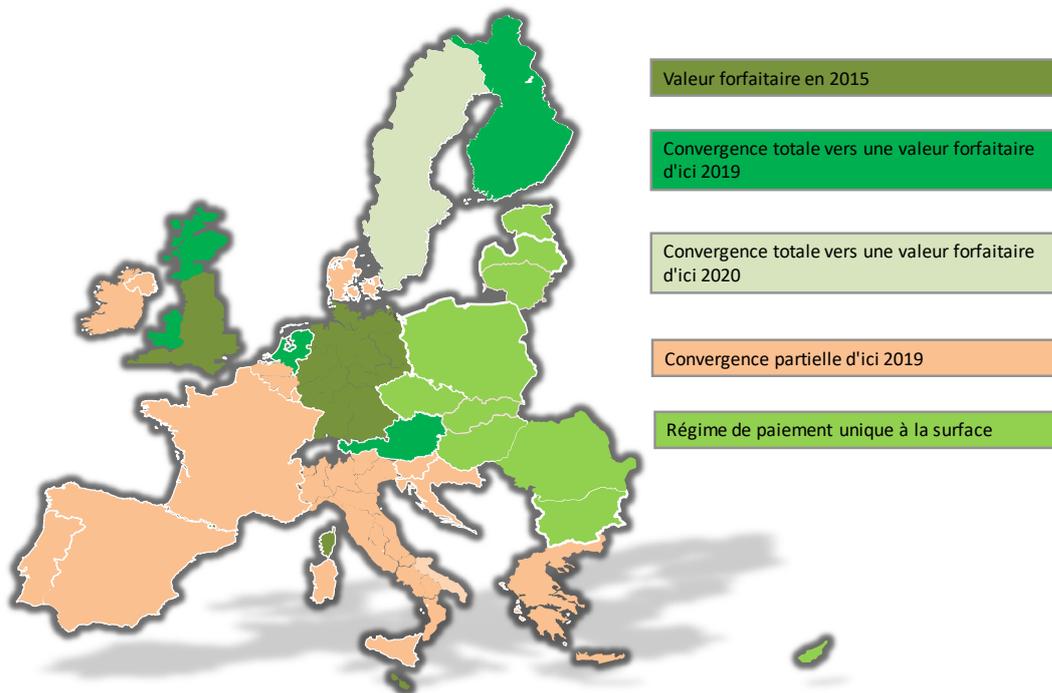
65. La réforme de la PAC de 2013 a marqué une avancée vers une homogénéisation des niveaux de soutien par hectare. «il convient en règle générale que tous les droits au paiement activés en 2019 dans un État membre ou dans une région possèdent une valeur unitaire uniforme»⁶⁰. À titre dérogatoire, afin d'éviter de graves répercussions financières pour les agriculteurs, les États membres ont été autorisés à tenir compte de facteurs historiques au moment de calculer la valeur des droits au paiement dont les agriculteurs devraient disposer en 2019. Six des 18 États membres qui appliquent le régime octroieront une valeur uniforme par hectare au sein de leurs régions d'ici à 2019. Un septième les rejoindra d'ici à 2020 (voir ***figure 7***)⁶¹.

⁵⁹ Points 46, 55 et 58 du rapport spécial n° 5/2011.

⁶⁰ Considérant 23 du préambule du règlement (UE) n° 1307/2013.

⁶¹ L'Allemagne, Malte, les Pays-Bas, l'Autriche, la Suède (2020), la Finlande et le Royaume-Uni (à l'exception de l'Irlande du Nord).

Figure 7 - Mise en œuvre du RPB par les États membres



Source: Cour des comptes européenne.

... mais la majorité des États membres ont choisi l'option de la convergence partielle...

66. La transition vers un modèle de RPB forfaitaire pourrait entraîner une redistribution importante de l'aide au niveau des agriculteurs et des secteurs agricoles, et ainsi affecter sensiblement la situation financière des différents agriculteurs.

67. Dans ce contexte, onze États membres ont opté pour un modèle de convergence partielle. Ce modèle garantit que d'ici à 2019, tous les DPB auront une valeur unitaire au moins égale à 60 % de la moyenne nationale ou régionale. La France (métropole) a choisi un modèle plus ambitieux dans le cadre duquel tous les agriculteurs auront droit à 70 % de la valeur unitaire nationale moyenne par hectare d'ici à 2019, afin de faciliter un ajustement ultérieur vers une aide uniforme par hectare. La plupart de ces 11 États membres ont décidé de limiter à 30 % la réduction de la valeur des droits des agriculteurs se situant au-dessus de la moyenne de 2019, comme le prévoit la législation de l'UE.

68. Nous avons constaté qu'outre le choix du modèle de RPB, les critères d'attribution régionale des plafonds budgétaires disponibles pouvaient avoir un effet notable sur le

niveau de redistribution et que les agriculteurs pouvaient maintenir des niveaux de soutien particulièrement élevés résultant de leur production passée (voir **encadré 6**).

Encadré 6 – Effets de la redistribution en fonction du modèle de RPB appliqué

Le modèle espagnol de RPB est fondé sur le potentiel agricole régional et tient compte de facteurs comme le type de terrains ou de cultures en 2013. Le découpage en 50 régions a eu pour effet l'établissement de 50 valeurs unitaires cibles différentes pour 2019, allant de 60 à 1 430 euros. Les montants redistribués aux agriculteurs dans le cadre de la convergence entre 2015 et 2019 ne représentent que 5,9 % du plafond du RPB espagnol. L'Italie n'avait pas fait ce choix et a décidé de ne définir qu'une région, avec une valeur cible par hectare d'environ 217 euros pour 2019. La redistribution du soutien entre 2015 et 2019 entre agriculteurs et régions représentera 10,7 % du plafond RPB annuel total⁶².

69. L'établissement de plafonds nationaux sur la base des niveaux historiques de soutien et la diversité des choix des États membres concernant l'application du plafond national attribué aux paiements directs pour les régimes disponibles font que les niveaux moyens de soutien au titre du RPB varient de manière significative (voir **tableau 1**).

⁶² La distribution du soutien direct avant la réforme de la PAC 2013 était assez similaire pour l'Espagne et l'Italie.

Tableau 1 – Valeurs moyennes des DPB pour 2015

État membre	Région	Régions RPB	Valeur moyenne d'un DPB en 2015 (en euros) ¹⁾	Pourcentage du RPB dans les paiements directs de l'UE
Belgique	Flandre	1	235	59 %
	Wallonie	1	122	32 %
Danemark		1	201	62 %
Allemagne		13 ²⁾	155 -192	60 %
Irlande		1	183	68 %
Grèce		3	258 / 314 / 386	63 %
Espagne		50	60 - 1 430	58 %
France		2	135 ³⁾ / 144	47 %
Croatie		1	79	61 %
Italie		1	229	60 %
Luxembourg		1	185	68 %
Malte		1	76	13 %
Pays-Bas		1	289	67 %
Autriche		1	200	68 %
Portugal		1	99	49 %
Slovénie		1	165	54 %
Finlande		2	110 / 126	51 %
Suède		1	127	55 %
Royaume-Uni	Angleterre	3	45 / 170 / 172	68 %
	Irlande du Nord	1	235	68 %
	Écosse	3	14 ³⁾ / 51 ³⁾ / 141 ³⁾	60 %
	Pays de Galles	1	121	58 %

1) Dans les États membres n'appliquant pas de montant forfaitaire par hectare, les valeurs individuelles peuvent être très différentes des valeurs du tableau.

2) Une région d'ici 2019.

3) Valeur provisoire.

Source: Cour des comptes européenne.

Par ailleurs, pour des agriculteurs se trouvant dans des situations comparables, les différences considérables entre les niveaux de soutien peuvent avoir une incidence négative sur les conditions de concurrence et entraver la concrétisation d'une approche commune pour la PAC.

... et l'efficacité du soutien au revenu des agriculteurs au titre du RPB reste difficile à établir

70. La réforme de la PAC de 2013 garantit que d'ici à 2019, les agriculteurs se verront octroyer une aide minimale par hectare. Un montant forfaitaire de soutien par hectare, par

définition, ne tient pas compte des caractéristiques particulières de l'exploitation telles que le coût de production, les recettes générées, la rentabilité de l'exploitation ou la nécessité d'un soutien au revenu de la part de l'UE. Le montant global de l'aide accordée à une exploitation étant proportionnel au nombre d'hectares exploités, le RPB tend à favoriser les grandes exploitations, qui peuvent réaliser des économies d'échelle plus facilement que les exploitations de taille moindre⁶³. Certaines grandes exploitations extensives ou gestionnaires de terres ayant historiquement reçu un faible niveau de soutien pourraient bénéficier d'importantes hausses du soutien au revenu de l'UE sans avoir apporté une quelconque modification à leur mode d'exploitation, à leurs coûts ou au marché (voir **encadré 7**).

Encadré 7 — Exemples de redistribution à la suite de la réforme de 2013 sans modification des pratiques agricoles⁶⁴

En Italie, nous avons relevé le cas d'un élevage intensif d'ovins et de bovins, sur environ 270 ha de terres admissibles, pour la plupart des prairies maigres publiques. Avant 2015, l'agriculteur bénéficiait chaque année d'un soutien direct d'environ 5 000 euros. Après l'introduction du RPB, il s'est vu octroyer des DPB d'une valeur de quelque 61 000 euros.

Au Royaume-Uni (Écosse), nous avons relevé le cas d'un agriculteur qui était propriétaire de plusieurs milliers d'hectares de prairies permanentes maigres. Il n'avait jamais été impliqué dans la production agricole, mais il avait acquis, avant la réforme, des droits au paiement auprès d'autres agriculteurs et bénéficiait ainsi d'environ 27 000 euros de soutien au titre du RPU. Après l'introduction du RPB, la

⁶³ Au niveau des paiements, les États membres peuvent atténuer ces effets en appliquant une réduction aux montants excédant 150 000 euros par agriculteur ou en octroyant un paiement redistributif par hectare à tous les agriculteurs, pour un nombre d'hectares n'excédant pas 30 ou la taille moyenne des exploitations. La majorité des États membres appliquent une réduction de 5 %.

⁶⁴ Pour connaître le niveau de l'aide effectivement payée à ces agriculteurs, il convient de tenir compte du «paiement vert», qui en 2015 correspondait à 50,2 % de la valeur des DPB en Italie. Au Royaume-Uni (Écosse), en fonction de la région où les parcelles étaient situées, le «paiement vert» s'échelonnait entre 83 et 4 euros par hectare pour cette même année, et en Allemagne (Basse-Saxe) il s'établissait à 87 euros. En Italie et en Écosse, les éleveurs d'ovins ou de bovins reproducteurs pouvaient, sous certaines conditions, bénéficier d'un soutien couplé, versé par animal. En Allemagne, les agriculteurs pouvaient également se voir octroyer un paiement redistributif s'élevant à 50 euros pour les 30 premiers hectares, puis à 30 euros supplémentaires pour les hectares suivants dans les limites d'une surface de 46 hectares.

valeur totale de ses droits au paiement s'élevait à plus de 34 000 euros. En raison de la convergence, leur valeur augmentera pour atteindre environ 130 000 euros d'ici à 2019.

En Allemagne (Basse-Saxe), les autorités ont étendu l'admissibilité des terres aux landes. En conséquence, un éleveur d'ovins possédant quelques centaines d'hectares de terres de cette nature s'est vu octroyer des DPB supplémentaires s'élevant à 65 000 euros.

71. Nous n'avons pas encore pu évaluer tous les effets de la réforme de la PAC de 2013 sur les revenus des agriculteurs et la viabilité de leurs exploitations. Cependant, nous avons déjà observé dans de précédents rapports qu'un système exclusivement lié aux superficies conduit à une augmentation des prix de marché des terres agricoles et des baux fonciers, ainsi qu'à l'apparition de nouvelles catégories de demandeurs d'aide⁶⁵. La Commission s'attend à ce que, compte tenu des caractéristiques du RPB et des autres paiements de soutien liés à la surface, la réforme de la PAC de 2013 s'accompagne d'une nouvelle augmentation de la capitalisation des aides découplées dans la valeur des terres⁶⁶. En d'autres termes, une grande partie du soutien au titre du RPB profite aux propriétaires de terres agricoles.

72. Bien que le soutien au titre du RPB soit une importante source de revenus pour de nombreux agriculteurs, il présente des limites dues à sa conception. Il est versé indépendamment du niveau de revenu de l'agriculteur –et donc du besoin ou non de ce dernier de toucher une aide publique–, et quels que soient le type d'utilisation des sols et les coûts y afférents. Trop peu d'informations sont disponibles sur les revenus non agricoles des agriculteurs pour évaluer si le soutien qui leur est accordé est approprié⁶⁷. Seuls quelques États membres ont décidé d'allouer des DPB sur la base des caractéristiques agronomiques

⁶⁵ Voir les points 27 à 31 et 53 du rapport spécial n° 5/2011.

⁶⁶ Voir <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/impact-2013-cap-reform-decoupled-payments-capitalization-land-values>.

⁶⁷ Nous avons constaté dans un autre audit que la quantité et la qualité des données statistiques utilisées pour analyser les revenus des agriculteurs étaient très limitées. Voir points 27, 47, 50 et 77 du rapport spécial n° 1/2016 intitulé: «Soutien aux revenus des agriculteurs: le système de mesure de la performance mis en place à la Commission est-il bien conçu et repose-t-il sur des données fiables?»

ou socio-économiques des régions, en établissant en conséquence une distinction entre le soutien dans ces régions⁶⁸, ou d'exclure certaines zones lorsqu'ils considéraient que les agriculteurs n'avaient de manière générale pas particulièrement besoin de soutien au titre du RPB⁶⁹.

73. L'objectif du TFUE qui consiste à garantir un niveau de vie équitable aux agriculteurs et l'objectif général de la PAC concernant une production alimentaire qui soit directement liée au RPB n'ont pas été clairement définis ni traduits en valeurs cibles mesurables, et il n'existe pas de points de référence à l'aune desquels mesurer l'efficacité et l'efficience du soutien concernant les revenus des agriculteurs. Par ailleurs, on ne sait pas quel mode de répartition de l'aide parmi la population agricole est le moyen le plus efficace et efficient d'assurer une production alimentaire viable dans l'ensemble de l'UE tout en assurant un niveau de vie équitable aux agriculteurs. Ainsi, il reste difficile d'évaluer l'efficacité du soutien au titre du RPB concernant la réalisation de son principal objectif et de savoir si ce dernier pourrait être atteint au travers d'autres modalités de répartition du soutien impliquant des coûts budgétaires moindres⁷⁰.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

74. La principale question d'audit traitée dans le présent rapport est celle de savoir si le RPB a correctement été mis sur les rails par la Commission et les États membres. Nous estimons, en conclusion, que le système fonctionne, mais qu'il a un impact limité sur la simplification, le ciblage et la convergence des niveaux d'aide.

75. L'introduction du RPB a demandé des efforts considérables aux autorités nationales parce qu'elles ont dû déterminer les DPB et allouer ces derniers à quelque quatre millions d'agriculteurs. Globalement, la plupart des États membres ont relevé ces défis. Ils ont

⁶⁸ La Grèce, l'Espagne, la France (Corse) et le Royaume-Uni (à l'exception de l'Irlande du Nord). L'Autriche a eu recours à une option spécifique qui permettait d'attribuer un nombre inférieur de droits au titre du RPB aux zones montagneuses.

⁶⁹ Par exemple en France pour les parcelles couvertes de vignes.

⁷⁰ Voir point 81 du rapport spécial n° 1/2016.

largement atténué les risques de calculs erronés et les paiements ne présentaient pas un niveau significatif d'erreur. Cependant, en 2017, dans plusieurs États membres, les valeurs des DPB étaient encore calculées à titre provisoire uniquement, reposaient sur des estimations ou étaient entachées d'erreurs de calcul, et certains organismes payeurs visités ont été confrontés à des difficultés particulières concernant les contrôles clés et l'identification des zones admissibles (**points 26 à 33**).

Recommandation n° 1

La Commission devrait veiller à ce que les États membres mettent en œuvre des contrôles clés de manière appropriée et qu'ils rectifient les DPB lorsque la non-application des règles pertinentes et l'absence d'informations actualisées sur l'utilisation des terres ont des répercussions notables sur la valeur de ces derniers.

Délai de mise en œuvre recommandé: 2018

76. Globalement, la Commission avait bien supervisé la mise en œuvre du RPB mais cela n'a pas toujours permis d'assurer une interprétation uniforme des règles de calcul, qui sont complexes. En outre, plusieurs États membres n'avaient pas dûment communiqué certaines informations clés, ce qui a rendu le contrôle du régime, par la Commission, plus difficile (**points 34 et 35**).

77. De manière générale, les audits de la Commission ont permis d'obtenir de bons résultats, mais cette dernière aurait pu en demander plus aux organismes de certification concernant les vérifications des contrôles clés relatifs à l'affectation des DPB et de l'exactitude du calcul annuel de ces droits (**points 36 à 41**).

Recommandation n° 2

La Commission devrait:

- a) revoir ses systèmes de diffusion des informations auprès des États membres et faire le point sur leur efficacité, avec pour objectif de parvenir à une interprétation et une application plus uniformes du cadre juridique du RPB;
- b) examiner comment la future législation pourrait imposer aux États membres de transmettre les informations clés sur la mise en œuvre des régimes de soutien direct;
- c) clarifier les rôles respectifs de la Commission et des organismes de certification concernant la vérification de l'existence de contrôles clés efficaces et le calcul centralisé de ces droits.

Délai de mise en œuvre recommandé: 2018

78. La complexité des règles de calcul des droits au paiement au titre du RPB et la diversité des options et des exceptions retenues par certains États membres concernant l'admissibilité des terres et la définition des régions ont fait peser une charge plus lourde sur les administrations nationales, ce qui n'a pas contribué à la réalisation de l'objectif global de simplification (**points 42 à 46**).

79. Lorsque les États membres n'ont pas utilisé l'une des options prévues par la législation de l'UE, les agriculteurs qui avaient considérablement réduit les superficies exploitées entre 2014 et 2015 ont pu réaliser des gains exceptionnels (**points 47 et 48**).

80. Les nouvelles règles visaient à mieux orienter le soutien au titre du RPB et d'autres paiements directs vers les agriculteurs actifs. Bien que certains États membres aient obtenu de bons résultats, la mise en œuvre des règles relatives au statut d'«agriculteur actif» n'a été que partiellement efficace, a entraîné des lourdeurs administratives et s'est parfois traduite par un traitement différent de demandeurs au profil similaire, sans parvenir aux résultats escomptés. En conséquence, le Conseil et le Parlement sont convenus que, à compter de 2018, les États membres pourront décider s'ils souhaitent limiter les critères que les demandeurs doivent remplir pour démontrer leur statut d'«agriculteur actif» ou mettre fin à l'application de la «liste négative» (**points 49 à 57**).

81. La réforme de la PAC de 2013 a également étendu les catégories de terres pour lesquelles l'aide peut être octroyée et a permis aux États membres de prendre des mesures réduisant le risque de demandes spéculatives. Cette tentative de mieux cibler les terres agricoles a toutefois posé d'importants problèmes de mise en œuvre (**points 58 à 63**).
82. La réforme de la PAC de 2013 a marqué une avancée vers une homogénéisation des niveaux de soutien par hectare. Elle prévoit qu'il convient, en règle générale, que tous les droits au paiement activés en 2019 dans un État membre ou dans une région possèdent une valeur unitaire uniforme. À titre dérogatoire, les États membres ont été autorisés à tenir compte de facteurs historiques au moment de calculer la valeur des droits au paiement dont les agriculteurs devraient disposer en 2019, une option appelée «convergence partielle». Six des 18 États membres qui appliquent le régime octroieront une valeur uniforme par hectare pour tout ou partie de leur territoire d'ici à 2019⁷¹. Un septième les rejoindra d'ici à 2020. Les onze États membres restants ont opté pour un modèle de convergence partielle. Les choix des États membres ont eu un impact significatif sur le degré de redistribution de l'aide et les agriculteurs ont pu, dans certains cas, geler des niveaux d'aide particulièrement élevés résultant du niveau de subventions antérieures (**points 64 à 69**).
83. L'affectation des DPB en 2015 a été globalement proportionnelle aux surfaces exploitées cette année-là. La convergence vers des montants par hectare plus uniformes a eu un impact significatif sur la répartition du soutien entre les agriculteurs. Le RPB étant un régime essentiellement lié aux surfaces, il tend à favoriser les grandes exploitations. Compte tenu de la configuration du RPB et des autres paiements de soutien liés à la surface, la Commission s'attend à ce que la réforme de la PAC de 2013 s'accompagne d'une nouvelle augmentation de la capitalisation des aides découplées dans la valeur des terres, ce qui bénéficie aux propriétaires de terres agricoles (**points 70 et 71**).
84. Le RPB est une importante source de revenus pour de nombreux agriculteurs mais il présente des limites dues à sa conception. Il ne tient pas compte des conditions du marché,

⁷¹ La France a choisi d'introduire un système forfaitaire uniquement pour la Corse, qui correspond à seulement 0,6 % du plafond budgétaire français pour le RPB.

de l'utilisation des terres agricoles ou des particularités des exploitations, et n'est pas fondé sur une analyse du niveau de revenu global des agriculteurs (**point 72**).

85. L'objectif du TFUE qui consiste à garantir un niveau de vie équitable aux agriculteurs et les objectifs généraux de la PAC concernant une production alimentaire et des revenus viables n'ont pas encore été traduits en valeurs cibles mesurables, et il n'existe pas de points de référence à l'aune desquels comparer les résultats obtenus. Dans une perspective de restrictions budgétaires, il s'avère difficile de mesurer la performance du soutien et de déterminer si d'autres modalités de répartition permettraient d'atteindre les objectifs, et ce, à un coût moindre pour le budget (**point 73**).

Recommandation n° 3

Avant d'effectuer quelque proposition que ce soit concernant la future configuration de la PAC, la Commission devrait évaluer la situation relative aux revenus de tous les groupes d'agriculteurs et analyser leurs besoins en matière de soutien au revenu, en prenant en considération la répartition actuelle du soutien national et de l'UE, le potentiel agricole des terres, les différences entre les terres principalement concernées par la production agricole ou par le maintien dans de bonnes conditions, le coût et la viabilité de l'activité agricole, les revenus provenant de la production alimentaire et autre production agricole ainsi que d'autres sources non agricoles, les facteurs relatifs à l'efficacité et la compétitivité des exploitations, ainsi que la valeur des biens publics fournis par les agriculteurs.

La Commission devrait, dès le départ, établir un lien entre les mesures proposées et les objectifs opérationnels appropriés, ainsi que des données de référence permettant d'évaluer la performance du soutien.

Délai de mise en œuvre recommandé: 2019

Le présent rapport spécial a été adopté par la Chambre I, présidée par M. Phil WYNN OWEN, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 7 février 2018.

Par la Cour des comptes

Klaus-Heiner LEHNE
Président

ANNEXE I**Plafonds budgétaires applicables au régime de paiement de base (2015 - 2020)⁷²**

(en millions d'euros)

État membre	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Belgique	231,51	225,60	222,20	214,40	211,28	225,12
Danemark	565,12	564,77	553,02	546,80	539,58	581,97
Allemagne	3 063,11	3 042,98	3 022,78	3 005,47	2 988,16	3 128,96
Irlande	828,31	828,43	826,18	825,89	825,61	825,61
Grèce	1 205,70	1 182,88	1 129,25	1 103,65	1 091,17	1 156,27
Espagne	2 809,79	2 816,11	2 826,61	2 835,99	2 845,37	2 845,37
France	3 577,32	3 199,09	3 185,17	2 280,46	2 272,64	2 528,64
Croatie	79,65	87,94	108,75	126,00	143,25	138,04
Italie	2 345,13	2 314,33	2 245,53	2 217,39	2 189,26	2 189,26
Luxembourg	22,86	22,82	22,78	22,76	22,74	22,74
Malte	0,65	0,65	0,65	0,64	0,65	0,26
Pays-Bas	521,77	513,03	504,28	475,19	466,96	509,89
Autriche	471,28	470,85	470,39	470,38	470,38	470,38
Portugal	279,10	284,81	274,19	273,50	279,56	279,56
Slovénie	74,80	73,58	73,62	71,58	71,12	71,12
Finlande	267,42	269,56	262,27	262,55	262,84	262,84
Suède	383,29	401,64	401,86	402,46	403,06	403,06
Royaume-Uni	2 100,80	2 091,38	2 112,70	2 102,72	2 092,65	2 346,80

⁷² Les États membres peuvent décider de modifier leur décision initiale concernant l'affectation de leur plafond national aux paiements directs (annexe II du règlement (UE) n° 1307/2013). Dans ce cas, le plafond budgétaire annuel pour le RPB sera également ajusté.

Modèles de mise en œuvre du régime de paiement de base

État membre	Région	Application au niveau régional	Modèle RPB	Conservation des droits au paiement RPU	Nombre de bénéficiaires	Taille minimale d'une exploitation	Niveau minimal de la moyenne par hectare pour 2019	Baisse maximale de la valeur des droits au paiement d'ici 2019	Montant de référence du RPU	Intégration de paiements directs autres que RPU	Surfaces pour le calcul du nombre de droits au paiement	Clause de gains exceptionnels
Belgique	Flandre	non	Convergence partielle	non	22 275	2 ha	60 %	30 %	Valeur des droits au paiement RPU en 2014	non	2015 ou 2013 si moins	non
	Wallonie	non		non	13 666	1 ha				non	2015	non
Danemark		non	Convergence partielle	oui	40 696	2 ha	60 %	non	s.o.	non	2015	s.o.
Allemagne		13 régions en 2015 1 région en 2019	Valeur forfaitaire en 2015	non	320 786	1 ha	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	2015	s.o.
Irlande		non	Convergence partielle	non	121 355	-	60 %	non	Valeur des droits au paiement RPU en 2014	oui	2015 ou 2013 si moins	non
Grèce		3 régions	Convergence partielle	non	684 306	0,4 ha	60 %	30 %	Valeur des droits au paiement RPU en 2014	non	2015 mais pas de terres arables sous serres permanentes	oui
Espagne		50 régions	Convergence partielle	non	784 938	0,2 ha	60 %	30 %	Paiements RPU pour 2014	oui	2015 ou 2013 si moins	oui
France	Continent		Convergence partielle	non	358 534 ⁴¹	-	70 %	30 %	Paiements RPU pour 2014	oui	2015 mais pas de vignobles (2013)	non
	Corse		Valeur forfaitaire en 2015	non	2 004	-	s.o.	s.o.	s.o.	non	2015 mais pas de vignobles (2013)	s.o.
Croatie		non	Convergence partielle	non	72 152	1 ha	60 %	non	Paiements RPU pour 2014	oui	2015	oui
Italie		non	Convergence partielle	non	982 002 ⁴¹	0,5 ha	60 %	30 %	Paiements RPU pour 2014	oui	2015	oui
Luxembourg		non	Convergence partielle	non	1 830	0,3 ha	0	non	Paiements RPU pour 2014	s.o.	2015	non
Malte		non	Valeur forfaitaire en 2015	non	5 178	0,3 ha	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	2015	s.o.
Pays-Bas		non	Convergence totale d'ici 2019	non	47 029	0,3 ha	s.o.	s.o.	Valeur des droits au paiement RPU en 2014	non	2015 mais pas de terres arables sous serres permanentes	non
Autriche		non	Convergence totale d'ici 2019	non	108 054	1,5 ha	s.o.	s.o.	Paiements RPU pour 2014	oui	2015	oui
Portugal		non	Convergence partielle	non	158 831	0,5 ha	60 %	30 %	Paiements RPU pour 2014	oui	2015 ou 2013 si moins	oui
Slovénie		non	Convergence partielle	non	55 465	1 ha	60 %	30 %	Paiements RPU pour 2014	oui	2015	non
Finlande		2 régions	Convergence totale d'ici 2019	oui	52 024	-	60 %	non	s.o.	non	2015	s.o.
Suède		non	Convergence totale d'ici 2020	oui	60 543	4 ha	s.o.	s.o.	s.o.	non	2015	s.o.
Royaume-Uni	Angleterre	3 régions	Valeur forfaitaire en 2015	oui	87 303	5 ha	s.o.	s.o.	s.o.	s.o.	2015	s.o.
	Irlande du Nord	non	Convergence partielle	non	23 327	3 ha	71,4 %	non	Valeur des droits au paiement RPU en 2014	non	2015	non
	Écosse	3 régions	Convergence totale d'ici 2019	non	18 243	3 ha	s.o.	s.o.	Valeur des droits au paiement RPU en 2014	non	2015	oui
	Pays de Galles	non	Convergence totale d'ici 2019	non	15 348	5 ha	s.o.	s.o.	Valeur des droits au paiement RPU en 2014	non	2015	oui

⁴¹ Données provisoires.

ANNEXE III**Application de la notion d'«agriculteur actif»**

État membre	Région	Seuil d'exemption pour l'application des dispositions relatives au statut d'agriculteur actif (en euros)	Extension de la liste négative	Extension à tous les demandeurs qui n'exercent qu'une activité agricole marginale ¹⁾	Seuil de superficie au-dessus duquel l'activité est considérée comme significative (en hectares)	Terres naturellement conservées dans un état qui les rend adaptées au pâturage ou à la culture
Belgique	Flandre	0	non	non		oui
	Wallonie	350	non	non		non
Danemark	-	5 000	non	non		non
Allemagne	-	5 000	oui	non	38	oui
Irlande	-	5 000	non	non	32	non
Grèce	-	5 000	non	oui		non
Espagne	-	1 250	non	non		non
France	-	200	non	non		oui
Croatie	-	5 000	non	non		non
Italie	-	1 250 ²⁾	oui	oui		oui
Luxembourg	-	100	non	non		non
Malte	-	250	oui	non		non
Pays-Bas	-	0	oui	oui		non
Autriche	-	1 250	non	non		non
Portugal	-	5 000	non	non		non
Slovénie	-	5 000	non	non		non
Finlande	-	5 000	non	non		non
Suède	-	5 000	non	non	36	non
Royaume-Uni	Angleterre	5 000	non	non	36	non
	Irlande du Nord	5 000	non	non	26	non
	Écosse	5 000	non	non		oui
	Pays de Galles	0	non	non	21	oui

¹⁾ Article 9, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 1307/2013.

²⁾ 5 000 euros dans les zones défavorisées ou montagneuses.

RÉPONSES DE LA COMMISSION AU RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

«RÉGIME DE PAIEMENT DE BASE EN FAVEUR DES AGRICULTEURS – LE SYSTÈME FONCTIONNE, MAIS IL A UN IMPACT LIMITÉ SUR LA SIMPLIFICATION, LE CIBLAGE ET LA CONVERGENCE DES NIVEAUX D'AIDE»

SYNTHÈSE

III. La législation européenne imposait aux États membres d'octroyer des droits au paiement aux hectares admissibles définis durant l'année de la première attribution de droits au paiement, à savoir les hectares admissibles après la clôture du contrôle administratif et des vérifications sur place. De même, la valeur des droits au paiement devait seulement être calculée une fois le nombre de droits au paiement établi.

Des inexactitudes similaires dans les valeurs des DPB ont été décelées au cours des audits de conformité de la Commission. Les procédures de conformité sont en cours. Tout risque financier pour le budget de l'Union européenne destiné aux dépenses au titre du RPB sera couvert par des corrections financières.

IV. La Commission a fourni des orientations claires et univoques, que tous les États membres peuvent consulter en ligne dans le Centre de ressources de communication et d'information pour les administrations, les entreprises et les citoyens («CIRCABC »)¹. Il incombe aux États membres de prendre connaissance des lignes directrices disponibles. Quelques États membres n'ont pas transmis certaines informations à temps.

Des missions d'audit ont été menées pour contrôler les travaux des organismes de certification sur les DPB. En ce qui concerne les tests à effectuer sur les droits, les orientations de la Commission ne peuvent être trop directives, étant donné que les organismes de certification sont des auditeurs qualifiés et que, conformément aux normes d'audit internationalement acceptées, ils doivent utiliser leurs capacités de jugement professionnelles pour réaliser le travail de certification. Dans certains États membres, l'organisme de certification a effectué un nouveau calcul des droits pour toutes les transactions soumises à des tests de validation (à savoir pour l'échantillon sélectionné de manière statistique).

V. La procédure colégislative a débouché sur plusieurs options de mise en œuvre du régime de paiement de base. Elle offrait toutefois aussi aux États membres la possibilité de limiter leurs choix. La Commission a l'impression que les États membres qui ont suivi une approche restrictive des options de la PAC ont été confrontés à une charge administrative moins lourde.

VI. La liste négative ne faisait pas partie de la proposition de la Commission mais a été introduite à la suite du compromis politique. Alors que la Commission avait initialement proposé de réaliser un test unique pour tous les demandeurs (paiements directs d'au moins 5 % des recettes non agricoles totales), les colégislateurs ont donné aux États membres plusieurs choix d'action pour l'application de la disposition relative à l'agriculteur actif afin de leur permettre de prendre en compte leurs spécificités nationales.

VII. Le ciblage a souvent pour effet de compliquer la mise en œuvre. En effet, tout changement des exigences légales, y compris les définitions de l'admissibilité, a de toute évidence des répercussions sur le système de gestion et de contrôle (SIGC). La Commission a apporté un soutien considérable durant la mise en œuvre de la dernière réforme, y compris pour l'exercice de première attribution de droits au paiement.

¹ Le CIRCABC est un service en ligne offert par la Commission européenne pour partager des documents avec les États membres.

IX. Les paiements directs sont, dans leur grande majorité, accordés par hectare de surface admissible et sont dès lors fortement liés à la superficie agricole de l'exploitation. Il ne faut cependant pas considérer le RPB comme un régime isolé. En effet, le RPB garantit aux agriculteurs une aide minimale à l'hectare. Il est complété par d'autres paiements qui favorisent une redistribution de l'aide. En fait, l'analyse de la Commission montre que les paiements directs à l'hectare diminuent lorsque la taille des exploitations augmente et que le soutien unitaire est plus élevé pour les petites exploitations sur lesquelles le revenu par travailleur est en moyenne plus faible.

La valeur des terres est largement influencée par de nombreux facteurs autres que l'aide de la PAC, comme par exemple, le prix des produits agricoles de base, la pression urbaine, les réglementations nationales du marché foncier, les taxes, la durée des contrats de location, etc. De plus, dans les États membres soumis au RPB, dans lesquels les droits peuvent facilement être négociés sans terre, le soutien au revenu est moins capitalisé dans le prix des terres.

X. L'objectif du RPB est d'améliorer le niveau de revenu global des agriculteurs. L'aide au titre du RPB est liée à la surface, découplée de la production et, dans la plupart des États membres, attachée à des références historiques. Elle ne tient pas compte des particularités de chaque exploitation pour éviter une charge administrative excessive. L'aide est ciblée plus précisément par l'application d'autres régimes comme le paiement en faveur des jeunes agriculteurs, le paiement redistributif, le régime des petits agriculteurs et le soutien couplé facultatif.

La prochaine analyse d'impact, dans le cadre de la proposition de nouveau modèle de mise en œuvre de la PAC, examinera la distribution actuelle et le ciblage du soutien au revenu par taille et par type d'exploitation en tenant compte du revenu généré par les activités agricoles. En outre, d'autres revenus générés par des activités non agricoles et basés sur des facteurs agricoles (comme l'agrotourisme) seront pris en considération dans l'appréciation de la pertinence globale du soutien au revenu. À cet égard, l'analyse d'impact n'en est qu'à ses débuts, il n'est donc pas encore possible de déterminer si elle inclura tous les facteurs évoqués dans cette observation.

XI. Garantir un niveau de vie équitable aux agriculteurs est effectivement un objectif de la PAC défini dans le traité. La communication de la Commission intitulée «*L'avenir de l'alimentation et de l'agriculture*» propose un nouveau modèle de mise en œuvre de la PAC dans lequel l'Union devrait fixer les paramètres essentiels, tandis que les États membres devraient assumer une plus grande part de responsabilité et rendre compte de la manière dont ils entendent atteindre les objectifs et mettre en œuvre les objectifs qui devraient être présentés et justifiés dans un plan stratégique de la PAC. La Commission reconnaît l'importance de l'objectif de la PAC concernant une production alimentaire viable et a commandé une évaluation de l'impact des mesures de la PAC à cet égard.

XII. Certaines recommandations ont été acceptées et d'autres refusées. En effet, les recommandations concernant l'attribution et le calcul des droits au titre du RPB et concernant le rôle des organismes de certification ont été acceptées. En revanche, la recommandation concernant les systèmes mis en place par la Commission pour diffuser les informations aux États membres a été rejetée.

XIII. En ce qui concerne les propositions pour la prochaine période de programmation, la Commission accepte en partie la recommandation. La communication de la Commission intitulée «*L'avenir de l'alimentation et de l'agriculture*»² propose un nouveau modèle de mise en œuvre de la PAC. La communication vise à accroître la subsidiarité, ce qui permet de mieux tenir compte des conditions et des besoins locaux, au regard de ces objectifs. L'analyse d'impact qui étaiera la proposition de la Commission pour la politique agricole commune de l'après 2020 tiendra compte de tous les éléments disponibles attestant l'efficacité de cette politique à ce jour, et entre autres d'une analyse de quelques facteurs proposés, et utilisera ces informations pour analyser des solutions concrètes pour l'avenir.

² COM(2017) 713 final.

Afin de ne pas préjuger des résultats de l'analyse d'impact précitée, la Commission ne peut, à ce stade, accepter la recommandation visant à établir, dès le départ, un lien entre les mesures proposées et les objectifs opérationnels et les valeurs de référence appropriés, qui permettrait d'évaluer l'efficacité du soutien. Toutefois, conformément à la communication de la Commission sur «l'avenir de l'alimentation et de l'agriculture», la manière d'évaluer l'efficacité de tout type d'intervention, y compris, le cas échéant, le soutien au revenu, sera examinée.

INTRODUCTION

3. Lors de la réforme de 2013, la Commission a remédié aux points faibles épinglés par la CCE et a introduit la clause obligatoire relative à l'«agriculteur actif». Dans le cadre du régime précédent [régulé par le règlement (CE) n° 73/2009], les États membres pouvaient déjà exclure des personnes de l'accès au soutien direct sur une base volontaire. Les exclusions étaient possibles si les activités agricoles ne représentaient qu'une part négligeable de l'ensemble des activités économiques de ces personnes ou si l'objectif commercial n'était pas ou guère lié à l'exercice d'une activité agricole. Seuls les Pays-Bas ont choisi cette possibilité.

En outre, la définition de la surface admissible a été améliorée afin d'inclure des exigences spécifiques pour les surfaces naturellement conservées. De plus, les États membres peuvent dresser la liste des surfaces utilisées majoritairement à des fins non agricoles. La définition de l'agriculteur et de l'activité agricole reflète la nature dé耦lée des paiements directs et le besoin correspondant de ne pas imposer d'activités de production comme critère d'admissibilité à la lumière des règles de l'OMC relatives à la «boîte verte».

Des erreurs et des défauts similaires ont été relevés au cours des audits de conformité de la Commission concernant le RPU. Le risque financier pour le budget de l'Union européenne découlant de ces erreurs et défauts était couvert par des corrections financières appliquées jusqu'à l'adoption de mesures correctives appropriées par les États membres concernés, afin de garantir la légalité et la régularité des dépenses au titre du RPU.

12. Voir la réponse de la Commission au paragraphe 13.

13. Pour les États membres qui appliquent le modèle de convergence partielle, la valeur des droits au paiement est fondée sur des composantes historiques et, par conséquent, des écarts historiques du niveau de soutien par hectare demeurent. Toutefois, ces écarts dans les niveaux de soutien diminueront progressivement d'ici l'année de demande 2019 sous l'effet du processus de convergence interne.

OBSERVATIONS

29. Un dépassement du plafond du RPB a également été constaté au cours de l'audit de conformité de la Commission en Italie. La procédure de conformité est en cours. Tout risque financier pour le budget de l'Union européenne destiné aux dépenses au titre du RPB sera couvert par des corrections financières.

a) Aucun audit de conformité sur le système de gestion et de contrôle relatif aux droits au paiement au titre du RPB n'a encore été effectué au Royaume-Uni/Écosse. Si des erreurs sont décelées en ce qui concerne les droits au paiement attribués, les risques financiers pour le budget de l'Union européenne qui en découlent seront couverts par des corrections financières jusqu'à l'adoption de mesures correctives appropriées, afin de garantir la légalité et la régularité des dépenses au titre du RPB.

En ce qui concerne les Pays-Bas, la Commission a connaissance de la constatation de la CCE qui épingle une application incorrecte des règles de convergence interne. Ce point sera pris en compte dans l'analyse des risques relative à la planification des audits de la Commission.

b) La Commission a également constaté, au cours de l'audit de conformité qu'elle a effectué en France et au Royaume-Uni/Angleterre, que les agriculteurs ne connaissaient pas la valeur définitive de leurs droits au titre du RPB avant de déposer leur demande pour l'année suivante. Les procédures de conformité sont en cours. Tout risque financier pour le budget de l'Union européenne sera couvert par des corrections financières.

En ce qui concerne le Royaume-Uni/Écosse – voir la réponse de la Commission au paragraphe 29 a).

i) Des retards similaires ont été constatés au cours de l'audit de conformité de la Commission effectué en France.

Compte tenu des insuffisances, une décision d'exécution de la Commission [C(2016) 4287] a été adoptée le 12 juillet 2016 pour suspendre les paiements mensuels à la France, de juillet 2016 à juillet 2017 inclus. La suspension se montait à 3 % des paiements directs faisant l'objet de demandes de remboursement.

La procédure de conformité est en cours. Tout risque financier pour le budget de l'Union européenne qui en découle sera couvert par des corrections financières jusqu'à l'adoption de mesures correctives appropriées par l'État membre afin de garantir la légalité et la régularité des dépenses au titre du RPB.

ii) Des insuffisances similaires ont été constatées dans le système de gestion et de contrôle relatif au RPB au cours des audits de conformité de la Commission effectués au Royaume-Uni/Angleterre. La procédure de conformité est en cours. Tout risque financier pour le budget de l'Union européenne découlant de ces insuffisances sera couvert par des corrections financières appliquées jusqu'à l'adoption de mesures correctives appropriées afin de garantir la légalité et la régularité des dépenses au titre du RPB.

En ce qui concerne le Royaume-Uni/Écosse – voir la réponse de la Commission au paragraphe 29 a).

31. Des insuffisances similaires ont été constatées dans le système de gestion et de contrôle relatif au RPB au cours des audits de conformité de la Commission effectués en Italie. Les procédures de conformité sont en cours. Tout risque financier pour le budget de l'Union européenne découlant de ces insuffisances sera couvert par des corrections financières appliquées jusqu'à l'adoption de mesures correctives appropriées afin de garantir la légalité et la régularité des dépenses au titre du RPB.

32. Les audits de conformité effectués par la Commission en Grèce, en France, en Italie et au Royaume-Uni ont débouché sur une observation similaire. La procédure de conformité est en cours. Tout risque financier pour le budget de l'Union européenne découlant de ces erreurs et de ces insuffisances sera couvert par des corrections financières appliquées jusqu'à l'adoption de mesures correctives appropriées afin de garantir la légalité et la régularité des dépenses au titre du RPB.

33. La fiabilité des informations figurant dans le registre des animaux sera vérifiée lors d'un audit de conformité prévu pour le premier semestre 2018, conformément au programme d'audit pluriannuel pour la période 2017-2020. Tout risque financier pour le budget de l'Union européenne sera couvert par des corrections financières appliquées jusqu'à l'adoption de mesures correctives appropriées afin de garantir la légalité et la régularité des dépenses au titre du RPB.

34. Les orientations formulées par la Commission étaient claires, univoques et cohérentes. En outre, en règle générale, tout document interprétatif ou réponse d'intérêt général est mis à la disposition de l'ensemble des États membres par l'intermédiaire du service en ligne CIRCABC. Des représentants de tous les États membres qui ont accès à CIRCABC peuvent s'abonner à un système d'alerte et recevoir une notification chaque fois qu'un nouveau document est publié sur CIRCABC. Il incombe aux États membres de consulter régulièrement CIRCABC pour veiller à appliquer correctement la législation européenne.

36. Certaines missions d'audit n'ont effectivement pas été effectuées comme prévu durant les années civiles 2016 et 2017. Compte tenu des ressources en personnel disponibles, priorité a été donnée au suivi nécessaire des 13 audits documentaires lancés en 2016 qui, en plus du soutien couplé facultatif, couvraient également des points liés au RPB, comme la clause relative à l'agriculteur actif, l'attribution de droits au paiement provenant de la réserve nationale, etc.

La Commission a contrôlé les travaux des organismes de certification en termes de légalité et de régularité sur la base d'une analyse des risques et n'a dès lors pas accordé de priorité particulière aux travaux portant sur les droits au titre du RPB, étant donné que leurs travaux portent à la fois sur les fonds de la PAC et sur toutes les mesures. Quelques missions d'audit ont été planifiées, en particulier pour examiner les travaux des organismes de certification sur les DPB. Pour les missions dont la portée n'incluait pas les droits, la Commission n'a pas particulièrement analysé les travaux de l'organisme de certification en ce qui concerne ceux-ci, sauf si des risques particuliers y étaient associés. Dans le contexte de l'apurement financier, toutes les questions relatives aux DPB ont fait l'objet d'un suivi.

37. Selon sa stratégie d'audit, les travaux d'audit de conformité de la Commission sont fondés sur le système et les risques. Autrement dit, ils sont axés sur la vérification des contrôles clés pour lesquels le risque financier associé est le plus élevé en cas de non-respect des règles de l'UE, par exemple, au travers de l'examen d'échantillons d'opérations. Eu égard au calendrier de ces audits de conformité, il a été estimé que les contrôles clés présentant le risque financier associé le plus élevé étaient ceux relatifs à la première attribution de DPB ainsi qu'à l'attribution de nouveaux DPB provenant de la réserve nationale, ce qui constitue un aspect important de la gestion de la réserve nationale. L'examen d'échantillons d'opérations permettait aussi de vérifier d'importants éléments de calcul généraux (tels que les différents coefficients appliqués et les moyennes annuelles calculées, etc.).

La plupart des audits de conformité concernant les DPB ont été effectués en 2016. À ce moment (alors que la première attribution des droits au paiement venait de s'achever ou n'était pas encore clôturée, et vu les importants retards de mise en œuvre du RPB dans certains États membres), les procédures d'annulation de droits au paiement indûment octroyés n'avaient pas été évaluées comme posant un risque financier élevé.

39. Le contrôle des droits effectué par les organismes de certification est double et est précisé dans les lignes directrices fournies à ces organismes:

- premièrement, sur les procédures mises en place par l'État membre pour garantir l'attribution correcte de droits et le calcul correct de la valeur de ceux-ci (cf. section 5.2 de la ligne directrice n°2). Les principaux aspects de procédure à vérifier sont détaillés dans la section 7.2.2 de la ligne directrice n°3, étant donné que l'attribution de droits doit être abordée du point de vue de la procédure (systèmes). Cette vérification doit être suivie d'un test de conformité d'opérations particulières. La ligne directrice n°3 suggère de vérifier 10 opérations. Pour les tests de conformité, la ligne directrice n°2 propose clairement d'utiliser la liste de contrôles clés et secondaires comme référence (cf. p. 21 de la ligne directrice n°2 pour l'exercice 2016);

- deuxièmement, au cours du test de validation des dossiers liés aux paiements directs, l'organisme de certification doit contrôler l'exactitude arithmétique et vérifier si le nombre final de droits a été pris en compte pour le paiement.

40. Les orientations de la Commission ne peuvent être trop directives, étant donné que les organismes de certification sont des auditeurs qualifiés et que, conformément aux normes d'audit internationalement acceptées, ils doivent utiliser leur capacité de jugement professionnel pour procéder à la certification. Dans certains États membres, l'organisme de certification a effectué un nouveau calcul des droits pour toutes les transactions soumises à des tests de validation (à savoir pour l'échantillon sélectionné de manière statistique).

41. Les orientations de la Commission sont générales et ne peuvent répondre à toutes les situations dans les États membres. Néanmoins, elles sont claires en ce qui concerne le contrôle des droits que les organismes de certification doivent effectuer, comme indiqué dans la réponse de la Commission au paragraphe 39. De plus, dans la section 7.2.2 de la ligne directrice n°3, il est précisé que l'exercice 2016 (année de demande 2015) est la première année d'établissement des droits au paiement et les organismes de certification devaient donc formuler leurs conclusions sur la procédure d'attribution des droits.

En outre, plusieurs États membres ont tardé à établir les droits finaux. Comme les organismes de certification doivent présenter leurs rapports dans des délais stricts (à savoir le 15 février qui suit l'exercice concerné), ils n'ont pas toujours pu parvenir à des conclusions concernant l'exactitude du calcul des droits.

Premier point: dans la plupart des États membres dotés d'organismes payeurs régionaux et pour lesquels les droits sont calculés à l'échelon national, il est possible de soumettre le calcul des droits à l'audit de certification. Dans le cas de l'Allemagne, l'organisme central qui a calculé les droits au paiement n'était pas soumis à l'audit de certification. Par conséquent, le cas de l'Allemagne (Basse-Saxe) n'était pas représentatif du travail effectué par les organismes de certification dans d'autres États membres.

Deuxième point: la question des droits en Italie fait l'objet d'un suivi dans le cadre d'un audit de conformité en cours.

Troisième point: la question des droits en France fait l'objet d'un suivi dans le cadre d'un audit de conformité en cours.

42. La proposition initiale de la Commission avait pour but de simplifier le régime de paiement direct. En fait, à l'origine, la proposition de la Commission prévoyait moins d'options et était dès lors plus simple. Cependant, d'autres options ont été ajoutées au cours de la procédure législative, rendant les règles plus compliquées. De plus, la simplification est l'un des principaux objectifs des discussions relatives à la future politique agricole commune après 2020.

43. S'il est exact que le modèle de convergence interne pour l'établissement de la valeur des droits au paiement est plus complexe, il convient de noter que l'application de ce modèle comme alternative au modèle forfaitaire simple, à partir de la première année de mise en œuvre était une option proposée aux États membres. Le choix d'un modèle spécifique de mise en œuvre par les États membres est conforme au principe de gestion partagée de la PAC, selon lequel la mise en œuvre est gérée directement par chaque État membre, et les autorités nationales sont responsables de l'administration et du contrôle des paiements directs aux agriculteurs dans leur pays.

45. Les autorités espagnoles ont opté pour le modèle de régionalisation du RPB sur la base d'une multitude de critères, en étroite coopération avec les autorités régionales. La mise en œuvre de la régionalisation en cours du RPB sera évaluée et prise en compte dans la réflexion sur la future PAC.

46. Les États membres n'étaient pas tenus d'élargir la définition des surfaces admissibles. S'ils font usage de cette possibilité, il incombe aux États membres d'évaluer la complexité du système qu'ils décident de mettre en œuvre et le besoin réel de tenir compte des méthodes agricoles spécifiques sur leur territoire.

48. La législation prévoyait la possibilité de limiter l'augmentation de la valeur des droits au paiement au cas où cette augmentation entraînerait des gains exceptionnels. Il appartenait aux États membres de décider d'appliquer ou non cette disposition facultative.

De plus, lorsque des gains exceptionnels sont réalisés en raison de conditions créées artificiellement et contraires aux objectifs de la PAC, la clause de contournement (obligatoire) prévue à l'article 60 du règlement (UE) n° 1306/2013 s'applique. En conséquence de l'application de l'article 60, aucun avantage n'est accordé en faveur de ces personnes physiques ou morales.

Enfin, lorsque les exploitations obtiennent des droits au paiement de grande valeur en concentrant l'aide sur une surface plus petite, la valeur de ces droits fait l'objet d'une réduction plus importante en raison de la convergence interne.

Contre-réponse de la Cour

La clause de contournement énoncée à l'article 60 du règlement (UE) n° 1306/2013 et la convergence interne sont des mécanismes qui n'ont qu'un impact limité sur la réduction des gains exceptionnels.

*Comme la Cour de justice l'a affirmé à maintes reprises, l'application de la clause de contournement nécessite, d'une part, un ensemble de circonstances objectives d'où il résulte que, malgré un respect formel des conditions prévues par la réglementation de l'Union, l'objectif poursuivi par cette réglementation n'a pas été atteint et, d'autre part, un élément subjectif consistant en la volonté d'obtenir un avantage en créant artificiellement les conditions requises pour son obtention. Dans le cas de gains exceptionnels résultant des transferts de terres à d'autres agriculteurs (voir **encadré 2**), il est extrêmement difficile pour les États membres de prouver que le demandeur, au moment du transfert de terres, avait exclusivement la volonté d'obtenir un avantage en contradiction avec les objectifs du RPB.*

*D'ici à 2019, la valeur des DBP dont il est question à l'**encadré 2** sera réduite d'environ 25 % en raison de la convergence interne, ce qui signifie que les agriculteurs bénéficieront toujours de 75 % des gains exceptionnels cette année-là.*

53. Des insuffisances similaires concernant la vérification du statut d'agriculteur actif chez les demandeurs ont été constatées au cours des audits de conformité de la Commission. Les procédures de conformité sont en cours. Tout risque financier pour le budget de l'Union européenne sera couvert par des corrections financières jusqu'à l'adoption de mesures correctives appropriées par l'État membre afin de garantir la légalité et la régularité des dépenses au titre des paiements directs.

54. Les colégislateurs ont donné aux États membres plusieurs choix d'action pour l'application de la clause relative à l'agriculteur actif afin de leur permettre de prendre en compte leurs spécificités nationales.

La Commission a évalué favorablement l'utilisation d'un seuil exprimé en hectares admissibles comme critère alternatif aux fins de l'article 9, paragraphe 2, point b), du règlement (UE) n° 1307/2013, pour prouver que les activités agricoles des agriculteurs ne sont pas négligeables, à condition que cette mesure n'incite pas les agriculteurs à produire.

55. La liste négative ne faisait pas partie de la proposition de la Commission mais découlait du compromis politique. Alors que la Commission avait initialement proposé de réaliser un test unique pour tous les demandeurs (paiements directs d'au moins 5 % des recettes non agricoles totales), les colégislateurs ont donné plusieurs choix d'action pour l'application de la clause relative à l'agriculteur actif qui permet aux États membres de prendre en compte leurs spécificités nationales. En raison de l'existence de la liste négative, il est très probable que certaines entités aient décidé de ne soumettre aucune demande, et la Commission ne dispose pas de ces données.

Encadré 3 – Exemples de différences dans le traitement de situations comparables

La Commission a publié un document d'orientation sur l'application de l'article 9 du règlement (UE) n° 1307/2013 (DSCG/2014/29). Il incombe aux États membres de poursuivre l'application de cette disposition conformément à l'objectif de la règle relative à l'agriculteur actif et aux principes généraux du droit européen.

En ce qui concerne les terrains permanents de sport ou de loisirs, la liste négative a pour but de cibler les exploitants de surfaces permanentes dotées d'installations permanentes et/ou de structures artificielles permanentes pour les spectateurs qui sont utilisées aux fins d'activités de sport et de loisirs. L'Allemagne s'est conformée à cette orientation. Une procédure d'apurement de conformité est en cours concernant la France.

Le colégislateur a prévu une certaine flexibilité en autorisant les États membres à adapter la liste négative à leur situation et à leurs besoins spécifiques. En réalité, le deuxième alinéa de l'article 9, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 1307/2013 autorise les États membres à ajouter à la liste négative toute autre entreprise ou activité non agricole similaire, sur la base de critères objectifs et non discriminatoires. Néanmoins, tout ajout à la liste doit être justifié objectivement sur la base du critère de «similarité» énoncé à l'article 9, paragraphe 2; autrement dit, les entreprises/activités de ces entités doivent être de nature similaire à celles des entités déjà reprises dans la liste négative.

De même, le colégislateur a décidé de prévoir une mise en œuvre facultative de l'article 9, paragraphe 3, de ce règlement.

57. En conséquence du processus de négociation sur le règlement dit «omnibus»³, l'application de l'article 9, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 1307/2013 (la liste négative) peut être interrompue à partir de 2018 ou de toute année ultérieure. En revanche, l'article 9, paragraphe 1, reste en vigueur pour tous les États membres qui possèdent des surfaces naturellement conservées.

60. Définir l'admissibilité sur la base des caractéristiques des terres agricoles n'exonère pas les agriculteurs d'exercer une activité agricole. Les caractéristiques doivent découler de cette activité. Si les États membres définissaient correctement ces caractéristiques, les zones abandonnées apparaîtraient comme telles et seraient dès lors considérées comme inéligibles.

62. La Commission considère que pour les surfaces naturellement conservées, l'activité minimale ne doit pas être totalement dissociée de toute gestion des terres, sauf si cela résulte de l'application de la directive Natura 2000 (ce qui signifie aussi que ces zones donnaient droit à des paiements en 2008)⁴.

Encadré 5 – Activités minimales exercées sur des terres naturellement conservées dans un état qui les rend adaptées au pâturage ou à la culture

Les autorités écossaises n'ont pas informé la Commission de leur décision d'effectuer, chaque année civile, une évaluation environnementale des terres au lieu d'exercer une activité agricole.

On peut se demander si une évaluation environnementale peut être considérée comme une activité minimale sur la surface agricole.

On suppose que cette activité a un impact sur les terres mêmes (par exemple pour conserver, voire accroître la valeur naturelle d'une prairie) et ne se limite pas à observer l'état environnemental de la surface, dont l'évolution n'est pas la conséquence d'une action exercée par l'agriculteur.

Encadré 6 – Effets de la redistribution en fonction du modèle de RPB appliqué

Les autorités espagnoles ont opté pour le modèle de régionalisation du RPB sur la base d'une multitude de critères, en étroite coopération avec les autorités régionales. La mise en œuvre de la régionalisation en cours du RPB sera évaluée et prise en compte dans la réflexion sur la future PAC.

Bien que les montants transférés des droits au paiement de grande valeur vers des droits au paiement de faible valeur, exprimés sous forme de pourcentage du plafond du RPB, révèlent une meilleure convergence en Italie qu'en Espagne, la comparaison du pourcentage précité ne permet pas de tirer des conclusions sur les différents effets de la convergence entre tous les États membres. En fait, un

³ Règlement (UE) 2017/2393 (J.O. L 350 du 29.12.2017).

⁴ Article 32, paragraphe 2, point b), i), du règlement (UE) n° 1307/2013.

État membre dont le pourcentage est plus élevé que celui d'un autre ne se retrouve pas nécessairement dans une meilleure situation en fin de période. Il est important de tenir compte également de la situation de départ et en particulier de la possibilité d'une plus grande convergence. Même si les transferts de fonds en tant que pourcentage du plafond de RPB seront moins importants dans un État membre dont les valeurs des droits au paiement sont proches de la moyenne dès le début de la période de convergence, cet État membre pourrait présenter au final des valeurs plus convergentes qu'un État membre affichant un pourcentage beaucoup plus élevé de fonds transférés.

69. Les écarts dans les niveaux moyens du soutien au titre du RPB s'expliquent en partie par la diversité des choix opérés par les États membres concernant l'affectation des fonds aux différents régimes de paiements directs. L'enveloppe du RPB est égale au montant des fonds qui reste après l'attribution à ces autres régimes.

Le RPB est un paiement découplé ayant par définition un effet minimal sur les décisions de production des agriculteurs et donc sur le marché et les conditions de concurrence. L'évaluation de la CCE repose sur l'hypothèse théorique selon laquelle les agriculteurs dans les différents États membres se trouvent dans une situation identique. Une telle situation comparable supposerait non seulement des conditions de production égales, mais aussi que les prix des terres, les loyers et les autres facteurs de production soient identiques entre deux États membres.

70. Le régime de paiement de base garantit à tous les agriculteurs une aide minimale par hectare. D'autres régimes, comme le paiement redistributif, le paiement en faveur des jeunes agriculteurs, le régime des petits agriculteurs et le soutien couplé facultatif, permettent un ciblage des paiements directs. Le RPB est un régime lié à la surface et par conséquent, le montant total de l'aide tend à augmenter avec la taille de l'exploitation. Cependant, l'analyse de la Commission montre que les paiements directs à l'hectare diminuent lorsque la taille des exploitations augmente, et que le soutien unitaire est plus élevé pour les petites exploitations sur lesquelles le revenu par travailleur est en moyenne plus faible, principalement en raison du recours à d'autres régimes de paiements directs.

Encadré 7 – Exemples de redistribution à la suite de la réforme de 2013 sans modification des pratiques agricoles

La CCE donne des exemples d'exploitations dans lesquelles l'aide reçue par l'agriculteur a augmenté de manière exponentielle, sans qu'il ait changé ses pratiques agricoles.

La Commission considère que l'on ne peut prendre le montant absolu de l'aide comme un chiffre isolé, mais qu'il convient de l'apprécier conjointement avec la taille de la surface et le montant de l'aide reçue par d'autres agriculteurs dans des situations comparables, avant et après l'exercice de convergence. En effet, comme nous nous trouvons dans un contexte de convergence, une hausse importante de l'aide pour un agriculteur donné s'explique plus que probablement par le fait que l'aide reçue par l'agriculteur avant l'introduction du RPB était considérablement inférieure à la moyenne, et/ou par le fait que le RPB couvre davantage de surfaces que le RPU. Tant l'augmentation des droits au paiement de faible valeur que la couverture plus large des surfaces étaient des objectifs clairs du régime.

Si l'on regarde de plus près les exemples donnés par la CCE, les situations ne sont pas aussi extrêmes qu'elles peuvent paraître au premier abord.

Par exemple, au Royaume-Uni/Écosse, où le soutien converge vers l'application d'un forfait régional dès 2019, le montant de l'aide maximal par surface durant l'année de demande 2019 est établi à 161 euros/ha pour la région 1 (terres arables et prairies permanentes), 26,9 euros/ha pour la région 2 (pâturages maigres hors des zones défavorisées et dans les zones défavorisées des catégories de pâturage B, C et D) et 8,7 euros/ha pour la région 3 (pâturages maigres dans les zones défavorisées de la catégorie de pâturage A). La Commission considère que ces montants par zone ne sont pas établis à un niveau inapproprié.

Dans l'exemple fourni pour l'Italie, le paiement moyen par hectare en faveur de l'agriculteur en question s'élève à environ 225 euros, montant légèrement inférieur à la valeur moyenne des DPB en Italie pour l'exercice 2015 (228 euros/hectare).

En ce qui concerne l'Allemagne, il convient de préciser que la tendance évolue vers l'application du forfait national d'ici 2019.

71. Les paiements directs peuvent être plus ou moins capitalisés dans les prix des terres en fonction de différents facteurs. Les facteurs déterminant la valeur des terres sont nombreux et l'aide de la PAC n'est que l'un d'entre eux: prix des produits agricoles de base et productivité agricole, pression urbaine, réglementations nationales différentes du marché foncier, durée des contrats de location, niveaux différents de taxes foncières... Selon Swinnen et al., *«les subventions de la PAC ont une incidence sur la valeur des terres mais celle-ci varie considérablement entre les pays et semble relativement faible comparée à d'autres facteurs, notamment lorsque le prix des terres est élevé»*⁵. De plus, dans les États membres soumis au RPB, où les droits peuvent facilement être négociés sans terre, le soutien au revenu est moins capitalisé dans le prix des terres.

72. Le RPB permet aux États membres de cibler le soutien en excluant les agriculteurs qui n'ont pas particulièrement besoin d'un soutien au revenu ou en appliquant le paiement de base de manière différenciée. Un meilleur ciblage du soutien est réalisé principalement par l'application d'autres régimes: paiement redistributif, paiement en faveur des jeunes agriculteurs, régime des petits agriculteurs ou soutien couplé facultatif. Alors que certains États membres présentent un degré élevé de ciblage, celui-ci est resté plus limité dans d'autres.

De plus, le traité établit un lien entre l'accroissement de la productivité agricole et le fait d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, notamment par le relèvement du revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture. Il est donc opportun de prêter attention aux revenus découlant des activités agricoles, puisque ces revenus revêtent une importance capitale pour la PAC⁶. Enfin, les coûts liés à la collecte de données sur le revenu des ménages agricoles pourraient dépasser les avantages⁷.

73. La communication de la Commission intitulée «L'avenir de l'alimentation et de l'agriculture»⁸ propose un nouveau modèle de mise en œuvre de la PAC.

La communication vise à accroître la subsidiarité, ce qui permet de mieux tenir compte des conditions et des besoins locaux, au regard de ces objectifs. En outre, la Commission reconnaît l'importance de l'objectif de la PAC concernant une production alimentaire viable et a commandé une évaluation de l'impact des mesures de la PAC à cet égard.

L'analyse d'impact qui étaiera la proposition de la Commission pour la politique agricole commune de l'après 2020 tiendra compte de tous les éléments disponibles attestant l'efficacité de cette politique à ce jour et utilisera ces informations pour analyser des solutions concrètes pour l'avenir.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

⁵ Swinnen J, Ciaian P, Kancs d'A. (2008). Study on the functioning of land markets in the EU Member States under the influence of measures applied under the Common Agricultural Policy. Final Report. Centre for European Policy Studies (CEPS).

⁶ Voir les réponses de la Commission (paragraphe V de la synthèse) au rapport spécial n° 1/2016 de la Cour des comptes européenne: «Soutien aux revenus des agriculteurs: le système de mesure de la performance mis en place à la Commission est-il bien conçu et repose-t-il sur des données fiables?».

⁷ Voir les réponses de la Commission [paragraphe VI b) de la synthèse] au rapport spécial n° 1/2016 de la Cour des comptes européenne: «Soutien aux revenus des agriculteurs: le système de mesure de la performance mis en place à la Commission est-il bien conçu et repose-t-il sur des données fiables?».

⁸ COM(2017) 713 final.

74. La proposition initiale de la Commission avait pour but de simplifier le régime de paiement direct. En fait, à l'origine, la proposition de la Commission prévoyait moins d'options et était dès lors plus simple. Cependant, d'autres options ont été ajoutées au cours de la procédure législative, rendant les règles plus compliquées.

En ce qui concerne le ciblage, le RPB permet aux États membres de cibler le soutien en excluant les agriculteurs qui n'ont pas particulièrement besoin d'un soutien au revenu ou en appliquant le paiement de base de manière différenciée. Un meilleur ciblage du soutien est réalisé principalement par l'application d'autres régimes: paiement redistributif, paiement en faveur des jeunes agriculteurs, régime des petits agriculteurs ou soutien couplé facultatif. Alors que certains États membres présentent un degré élevé de ciblage, celui-ci est resté plus limité dans d'autres.

En ce qui concerne la convergence, conformément au règlement (UE) n° 1307/2013, les États membres pouvaient choisir entre trois façons d'appliquer la convergence interne (forfait à partir de 2015, convergence totale d'ici 2019 et convergence partielle en «mode tunnel»). Par conséquent, l'impact et les effets de la mise en œuvre peuvent changer d'un État membre à l'autre. Par ailleurs, l'application de la régionalisation a joué un rôle important dans le niveau réel de convergence atteint.

75. À l'exception des Pays-Bas et du Royaume-Uni/Écosse, les audits de conformité effectués par la Commission ont abouti à une observation similaire. Les procédures de conformité sont en cours. Tout risque financier pour le budget de l'Union européenne découlant d'erreurs et d'insuffisances dans le fonctionnement des systèmes de gestion et de contrôle relatifs au RPB sera couvert par des corrections financières appliquées jusqu'à l'adoption de mesures correctives appropriées afin de garantir la légalité et la régularité des dépenses au titre du RPB.

Recommandation n° 1

La Commission accepte cette recommandation et considère qu'elle l'applique déjà avec les orientations formulées, le suivi effectué et les procédures d'audit de conformité. Lorsque des erreurs et des insuffisances sont constatées dans le fonctionnement des contrôles clés, la Commission demande aux États membres de prendre des mesures correctives et suit leur mise en œuvre par les États membres.

En outre, la Commission fournit aux États membres des orientations et des conseils sur la mise en œuvre correcte de ces contrôles clés.

76. Les paiements directs, comme l'ensemble des paiements au titre du FEAGA, sont mis en œuvre suivant le principe de la gestion partagée entre la Commission et les États membres. Pour garantir l'application correcte du RPB, il incombe aux États membres de transmettre dûment à la Commission les informations et les documents requis, afin de respecter les obligations précisées dans le règlement (UE) n° 1307/2013.

La Commission a fourni des orientations et une interprétation claires et cohérentes, qui sont mises à la disposition de tous les États membres sur CIRCABC lorsqu'elles présentent un intérêt général.

77. La Commission estime avoir précisé ce qui est demandé aux organismes de certification. Les travaux d'audit attendus des organismes de certification pour l'exercice 2016 (année de demande 2015) sont clairement définis dans les lignes directrices n°2 et n°3.

Recommandation n° 2

a) La Commission rejette cette recommandation étant donné que, conformément au principe de la gestion partagée, il incombe aux États membres d'appliquer l'interprétation cohérente du cadre juridique du RPB. Toute interprétation ou information pertinente est partagée avec les États membres au sein du comité des paiements directs et les documents pertinents sont téléchargés sur CIRCABC, qui est également accessible aux États membres. Par conséquent, la Commission estime avoir pris les

mesures nécessaires pour diffuser l'information et assurer l'efficacité d'interprétations cohérentes parmi les États membres et considère dès lors qu'il ne lui appartient pas d'aller plus loin.

b) La Commission accepte cette recommandation. La Commission reconnaît l'importance de la transmission d'informations clés sur la mise en œuvre des régimes de soutien direct. Cependant, à ce stade, la Commission n'est pas en mesure de prendre des engagements spécifiques concernant des propositions législatives pour la période postérieure à 2020. En outre, dans le cadre de la législation actuelle, la Commission peut déjà avoir recours à diverses actions formelles en justice. Certaines dispositions existantes autorisent la Commission à suspendre les paiements, à considérer des déclarations de dépenses ultérieures comme inéligibles et à lancer une procédure d'apurement de conformité. Dans les cas de non-conformité systématiques et majeurs, la Commission peut aussi engager une procédure d'infraction, préparée si nécessaire par l'ouverture d'une procédure EU Pilot, qui peut déboucher sur une sanction (montant forfaitaire ou astreinte) imposée par la CJUE en cas de non-exécution d'un premier jugement. La décision de prendre la mesure appropriée doit se fonder sur une appréciation au cas par cas et sur le cadre juridique applicable.

c) La Commission accepte cette recommandation. En ce qui concerne les rôles respectifs de la Commission et des organismes de certification, la Commission estime que la recommandation est déjà suivie, étant donné que les exigences concernant les travaux d'audit des organismes de certification sur les droits (examen du processus d'établissement des droits au paiement et des calculs de la valeur des droits durant la première année d'attribution; examen de toutes les attributions de nouveaux droits, annulations de droits, convergence, etc. au cours des années suivantes) sont clairement exposées dans les lignes directrices n°2 et n°3 pour l'exercice 2016 et les exercices suivants. Conformément aux normes d'audit internationalement acceptées, il convient de laisser aux organismes de certification une marge d'appréciation professionnelle. Le cadre principal est fourni dans les lignes directrices (les procédures doivent être testées en même temps que les contrôles prévus dans le processus en utilisant la liste de contrôles clés et secondaires, etc.) et l'organisme de certification élabore et effectue ensuite ses propres tests d'audit sur les droits.

La Commission saisit cette occasion pour préciser que, lorsque la structure institutionnelle d'un État membre ne permet pas aux organismes de certification de contrôler les procédures d'attribution et de calcul des droits, les travaux des organismes de cet État membre (organismes payeurs, organismes de certification ou autre organisme chargé du calcul des droits) sont soumis à des audits de conformité pour vérifier si le cadre juridique en vigueur et les lignes directrices pertinentes sont appliqués.

78. La proposition initiale de la Commission avait pour but de simplifier le régime de paiement direct. En fait, à l'origine, la proposition de la Commission prévoyait moins d'options et était dès lors plus simple. Cependant, d'autres options ont été ajoutées au cours de la procédure colégislative, rendant les règles plus compliquées.

79. Lorsque des gains exceptionnels sont réalisés parce que des agriculteurs ont créé artificiellement des conditions pour obtenir des droits au paiement de valeur très élevée, les États membres doivent appliquer la clause de contournement qui veut qu'aucun avantage ne soit octroyé aux agriculteurs concernés.

En outre, les agriculteurs qui obtiennent des droits au paiement de valeur élevée en concentrant le montant de référence sur une surface plus petite verront la valeur de leurs droits au paiement réduite de façon plus importante à la suite de l'exercice de convergence.

Contre-réponse de la Cour

La clause de contournement énoncée à l'article 60 du règlement (UE) n° 1306/2013 et la convergence interne sont des mécanismes qui n'ont qu'un impact limité sur la réduction des gains exceptionnels.

*Comme la Cour de justice l'a affirmé à maintes reprises, l'application de la clause de contournement nécessite, d'une part, un ensemble de circonstances objectives d'où il résulte que, malgré un respect formel des conditions prévues par la réglementation de l'Union, l'objectif poursuivi par cette réglementation n'a pas été atteint et, d'autre part, un élément subjectif consistant en la volonté d'obtenir un avantage en créant artificiellement les conditions requises pour son obtention. Dans le cas de gains exceptionnels résultant des transferts de terres à d'autres agriculteurs (voir **encadré 2**), il est extrêmement difficile pour les États membres de prouver que le demandeur, au moment du transfert de terres, avait exclusivement la volonté d'obtenir un avantage en contradiction avec les objectifs du RPB.*

*D'ici à 2019, la valeur des DBP dont il est question à l'**encadré 2** sera réduite d'environ 25 % en raison de la convergence interne, ce qui signifie que les agriculteurs bénéficieront toujours de 75 % des gains exceptionnels cette année-là.*

80. Le degré de flexibilité offert aux États membres, qui peuvent par exemple élargir la liste des activités négatives et/ou appliquer la clause relative à l'agriculteur actif à tous les demandeurs, leur permet d'adapter celle-ci à leurs particularités mais entraîne inévitablement une mise en œuvre différenciée.

De plus, la première année d'application de la clause relative à l'agriculteur actif imposait la mise en place ponctuelle de procédures destinées à contrôler le respect de cette clause. Même si des contrôles annuels seront toujours demandés aux États membres qui continuent à appliquer la liste négative, on peut raisonnablement supposer qu'au cours des prochaines années, la charge administrative diminuera.

82. Si certains niveaux très élevés de soutien au revenu demeurent en 2019, ils ont été toutefois réduits par rapport au niveau de 2015.

83. Le régime de paiement de base garantit aux agriculteurs une aide minimale par hectare. D'autres régimes, comme le paiement redistributif, le paiement en faveur des jeunes agriculteurs, le régime des petits agriculteurs et le soutien couplé facultatif, permettent un ciblage des paiements directs. Le RPB est un régime lié à la surface et par conséquent, le montant total de l'aide tend à augmenter avec la taille de l'exploitation. Cependant, l'analyse de la Commission montre que les paiements directs à l'hectare diminuent lorsque la taille des exploitations augmente et que le soutien unitaire est plus élevé pour les petites exploitations sur lesquelles le revenu par travailleur est en moyenne plus faible, principalement en raison du recours à d'autres régimes de paiements directs.

Une hausse importante de l'aide pour un agriculteur donné s'explique plus que probablement par le fait que l'aide reçue par l'agriculteur avant l'introduction du RPB était considérablement inférieure à la moyenne et/ou par le fait que le RPB couvre davantage de surfaces que le RPU. Tant l'augmentation des droits au paiement de faible valeur que la couverture plus large des surfaces étaient des objectifs clairs du régime.

84. L'objectif du RPB est d'améliorer le niveau de revenu global des agriculteurs. L'aide au titre du RPB est liée à la surface, découplée de la production et, dans la plupart des États membres, attachée à des références historiques. Elle ne tient pas compte des particularités de chaque exploitation pour éviter une charge administrative excessive.

Le caractère découplé du RPB garantit son orientation vers le marché et évite de créer une incitation à produire pour les agriculteurs.

Recommandation n° 3

La Commission accepte partiellement cette recommandation.

La communication de la Commission intitulée «*L'avenir de l'alimentation et de l'agriculture*» du 29 novembre 2017 propose un nouveau modèle de mise en œuvre de la PAC dans lequel l'Union devrait fixer les paramètres essentiels (objectifs de la PAC, principaux types d'intervention, exigences de base), tandis que les États membres devraient assumer une plus grande part de responsabilité et rendre compte de la manière dont ils entendent atteindre les objectifs et mettre en œuvre les objectifs qui devraient être présentés et justifiés dans un plan stratégique de la PAC.

L'analyse d'impact qui étaiera la proposition de la Commission pour la politique agricole commune de l'après 2020 tiendra compte de tous les éléments disponibles attestant l'efficacité de cette politique à ce jour et utilisera ces informations pour analyser des solutions concrètes pour l'avenir.

En particulier, la Commission examinera la distribution actuelle et le ciblage du soutien au revenu par taille et par type d'exploitation, en tenant compte du revenu généré par les activités agricoles.

La Commission rappelle⁹ que la PAC soutient les revenus des agriculteurs en soutenant l'activité agricole (aide à la surface, différentes mesures d'aide sectorielles, investissements, mesures de marché, activités environnementales dans les zones agricoles). Eu égard au RPB, il est donc cohérent d'assurer le suivi des revenus générés par ces activités agricoles.

En outre, la communication de la Commission envisage de cibler les «véritables agriculteurs», à savoir ceux qui exercent cette activité pour gagner leur vie.

La dualité des objectifs des paiements directs reflète la reconnaissance du caractère conjoint de la fourniture de biens commerciaux et publics et donc les difficultés inhérentes à une évaluation économique appropriée de tous les biens publics fournis par les agriculteurs. Cependant, d'autres revenus générés par des activités non agricoles et basés sur des facteurs agricoles (comme l'agrotourisme) seront pris en considération dans l'appréciation de la pertinence globale du soutien au revenu.

L'analyse d'impact n'en est qu'à ses débuts, il n'est donc pas encore possible de déterminer si elle prendra en compte tous les facteurs évoqués dans la recommandation.

Enfin, afin de ne pas préjuger des résultats de l'analyse d'impact précitée, la Commission ne peut, à ce stade, accepter la recommandation visant à établir, dès le départ, un lien entre les mesures proposées et les objectifs opérationnels et les valeurs de référence appropriés qui permettrait d'évaluer l'efficacité du soutien. Toutefois, conformément à la communication de la Commission sur «*L'avenir de l'alimentation et de l'agriculture*», la manière d'évaluer l'efficacité des types d'intervention, y compris, le cas échéant, le soutien au revenu, sera examinée.

⁹ Voir les réponses de la Commission (paragraphe I et V de la synthèse) au rapport spécial n° 1/2016 de la Cour des comptes européenne: «Soutien aux revenus des agriculteurs: le système de mesure de la performance mis en place à la Commission est-il bien conçu et repose-t-il sur des données fiables?».

Étape	Date
Adoption du plan d'enquête/début de l'audit	29.6.2016
Envoi officiel du projet de rapport à la Commission (ou à toute autre entité auditée)	7.12.2017
Adoption du rapport définitif après la procédure contradictoire	7.2.2018
Réception des réponses officielles de la Commission (ou de toute autre entité auditée) dans toutes les langues	6.3.2018

Avec une enveloppe annuelle d'environ 18 milliards d'euros, le régime de paiement de base, introduit en 2015, est le régime d'aide au revenu des agriculteurs le plus important de l'UE. Nous avons constaté que le système fonctionnait, mais qu'il avait un impact limité sur la simplification, le ciblage et la convergence des niveaux d'aide.

Nous adressons un certain nombre de recommandations à la Commission concernant la correction des droits au paiement en faveur des agriculteurs, les contrôles clés des organismes payeurs, les systèmes de la Commission pour diffuser les informations aux États membres et le rôle des organismes de certification.

Pour la période de programmation postérieure à 2020, nous recommandons à la Commission d'analyser les facteurs ayant un impact sur le revenu pour tous les groupes d'agriculteurs, les besoins en matière de soutien au revenu de ces derniers et la valeur des biens publics qu'ils fournissent. Les mesures d'aide au revenu proposées devraient être, dès le départ, liées à des objectifs opérationnels appropriés et à des données de référence permettant d'évaluer la performance.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications

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

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx
Site web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Union européenne, 2018.

Toute utilisation ou reproduction de photos ou d'autres éléments non protégés par le droit d'auteur de l'Union européenne nécessite l'autorisation expresse du titulaire du droit d'auteur.