

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА
TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO
EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET
EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF
EUROOPA KONTROLLIKODA
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ
EUROPEAN COURT OF AUDITORS
COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
CÚIRT INIÚCHÓIRÍ NA HEORPA



CORTE DEI CONTI EUROPEA
EIROPAS REVĪZIJAS PALĀTA
EUROPOS AUDITO RŪMAI

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK
IL-QORTI EWROPEA TAL-AWDITURI
EUROPESE REKENKAMER
EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY
TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV
EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE
EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN
EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN

Avis n° 1/2012

sur certaines propositions de règlements relatifs à la politique agricole commune
pour la période 2014-2020

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du traité sur le
fonctionnement de l'Union européenne)

TABLE DES MATIÈRES

	Points
Introduction	1 - 5
Points clés	6 - 12
1. Le règlement horizontal	13 - 75
Dispositions générales applicables aux Fonds agricoles (titre II)	15 - 27
Système de conseil agricole (titre III)	28 - 30
Gestion financière des Fonds (titre IV)	31 - 46
Systèmes de contrôle et sanctions (titre V)	47 - 59
Conditionnalité (titre VI)	60 - 75
2. Le règlement «paiements directs»	76 - 147
Objectifs des paiements directs	82
Champ d'application et définitions (titre I)	83 - 89
Dispositions générales applicables aux paiements directs (titre II)	90 - 106
Le régime de paiement de base et les paiements connexes (titre III)	107 - 132
Soutien couplé (titre IV)	133 - 142
Régime des petits exploitants agricoles (titre V)	143 - 147
3. Feader: Le règlement «développement rural»	148 - 182
Objectifs et stratégie (titre I)	151 -152
Programmation (titre II)	153 - 160
Soutien au développement rural (titre III)	161 - 174
Dispositions financières (titre V)	175 - 181
Gestion, contrôle et publicité, ainsi que suivi et évaluation (titres VI et VII)	182

4. Le règlement «OCM unique»	183 - 203
Intervention sur le marché (partie II - titre I)	189 - 199
Règles relatives à la commercialisation et aux organisations de producteurs (partie II - titre II)	200 - 203

LA COUR DES COMPTES DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur l'Union européenne (TUE), et notamment ses articles 4 et 5, et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), et notamment ses articles 38 à 44, 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, 317, 318 et 322,

vu la communication de la Commission intitulée «La PAC à l'horizon 2020: Alimentation, ressources naturelles et territoire - relever les défis de l'avenir»¹,

vu la proposition de règlement relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune² («**règlement horizontal**»),

vu la proposition de règlement établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune³ (**règlement «paiements directs**»),

vu la proposition de règlement relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader)⁴ (**règlement «développement rural**»),

vu la proposition de règlement portant organisation commune des marchés des produits agricoles⁵ (**règlement «OCM unique**»),

vu les rapports annuels et spéciaux de la Cour, ainsi que l'avis n° 10/98 sur certaines propositions de règlements dans le cadre de l'Agenda 2000⁶, et

¹ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «La PAC à l'horizon 2020: Alimentation, ressources naturelles et territoire - relever les défis de l'avenir», COM(2010) 672 final du 18.11.2010.

² Commission européenne, COM(2011) 628 final/2.

³ Commission européenne, COM(2011) 625 final/2.

⁴ Commission européenne, COM(2011) 627 final/2.

⁵ Commission européenne, COM(2011) 626 final/2.

⁶ JO C 401 du 22.12.1998.

notamment, s'agissant de la politique agricole commune (PAC), l'avis de la Cour n° 1/2005 sur la proposition de règlement relatif au financement de la PAC⁷,

A ADOPTÉ L'AVIS SUIVANT:

INTRODUCTION

1. Les principaux objectifs de la politique agricole commune (PAC) énoncés dans le traité sont demeurés les mêmes durant de nombreuses années. Toutefois, la structure de la PAC a été réformée en profondeur à plusieurs reprises, en particulier ces dernières années, en 2003 et à la suite du «bilan de santé» de la PAC de 2008, afin de moderniser le secteur et de l'orienter davantage vers le marché.
2. La politique agricole commune doit à nouveau être réformée en 2013. En octobre 2011, la Commission a publié une proposition établissant les principaux éléments du cadre législatif de la PAC pour la période 2014-2020, qui sont énoncés dans sept règlements.
3. Le cadre législatif susmentionné propose de maintenir la structure actuelle de la PAC en deux piliers, ainsi que les deux instruments financiers agricoles de l'UE, à savoir le Fonds européen agricole de garantie (ci-après dénommé «FEAGA») et le Fonds européen agricole pour le développement rural (ci-après dénommé «Feader»).
4. Les observations ci-après portent sur les principaux règlements⁸ et analysent si, et dans quelle mesure, les propositions législatives de la

⁷ JO C 121 du 20.5.2005.

⁸ - Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune (COM(2011) 628 final/2).

- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des

Commission permettent de remédier aux déficiences mises en évidence par la Cour à l'occasion de ses audits. Des réflexions supplémentaires, résultant de l'analyse des propositions par la Cour, sont ensuite présentées.

5. Le paquet législatif proposé comprend trois autres propositions spécifiques⁹ sur lesquelles la Cour s'abstient de toute observation.

POINTS CLÉS

6. La Cour reconnaît les efforts déployés par la Commission pour simplifier les dispositions régissant la politique agricole commune (PAC) (comme l'abandon des différents modèles de mise en œuvre dans le cadre de l'actuel régime de paiement unique ou la mise en place d'un régime simplifié pour les petits exploitants agricoles). En établissant ces propositions, la Commission répond à un certain nombre d'observations formulées par le Parlement et le Conseil, ainsi qu'à celles de la Cour.

régimes de soutien relevant de la politique agricole commune (COM(2011) 625 final/2).

- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) (COM(2011) 627 final/2).

- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant organisation commune des marchés des produits agricoles (règlement «OCM unique») (COM(2011) 626 final/2).

⁹ - Proposition de règlement du Conseil établissant les mesures relatives à la fixation de certaines aides et restitutions liées à l'organisation commune des marchés des produits agricoles (COM(2011) 629 final).

- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1234/2007 en ce qui concerne le régime de paiement unique et le soutien aux viticulteurs (COM(2011) 631 final).

- Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 73/2009 en ce qui concerne l'application des paiements directs aux agriculteurs pour l'année 2013 (COM(2011) 630 final).

7. Les dispositifs relatifs aux dépenses de la politique agricole commune demeurent complexes. Il existe, par exemple, six niveaux de règles pour le développement rural: 1) le règlement prévoyant des dispositions communes à tous les Fonds structurels; 2) les dispositions générales s'appliquant au FEAGA et au Feader (arrêtées dans le règlement général concernant la PAC); 3) les règles établies dans le règlement spécifique à un Fonds (en l'occurrence le Feader); 4) les actes délégués; 5) les actes d'exécution; 6) la législation nationale. Dans certains cas, il existe un septième niveau, constitué par les lignes directrices de la Commission (voir également avis n° 7/2011, point 7¹⁰). Un autre exemple concerne la conditionnalité. La Cour reconnaît que le cadre relatif à la conditionnalité a été réorganisé, mais elle considère que cette réorganisation ne s'est pas encore traduite par une réduction du niveau de complexité de cette politique pour les autorités de gestion ou pour les bénéficiaires.

8. Malgré l'accent prétendument mis sur les résultats, celle-ci reste essentiellement fondée sur les intrants (et donc sur les dépenses); elle privilégie donc la conformité plutôt que la performance. En particulier, les objectifs fixés pour les paiements directs en faveur des agriculteurs au titre de la PAC ne sont pas précisés dans les articles du règlement, pas plus que leurs résultats et impacts escomptés ou les indicateurs permettant de mesurer ceux-ci. S'agissant du développement rural, le règlement prévoit un vaste ensemble d'objectifs très divers sans en préciser les résultats et incidences escomptés et sans définir d'indicateurs pertinents. De même, les objectifs et résultats escomptés de la conditionnalité et de la composante «écologique» des

¹⁰ Avis n° 7/2011 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche relevant du Cadre stratégique commun, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen et au Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006.

paiements directs ne sont pas définis de manière adéquate. La communication de ces éléments permettrait de centrer la politique sur l'obtention des résultats souhaités.

9. La Cour prend acte de l'objectif de la Commission consistant à concentrer les aides versées au titre de la PAC sur les «agriculteurs actifs» et sa tentative de parvenir à une répartition plus équilibrée des paiements directs entre les bénéficiaires. Cependant, la Cour doute que les mesures proposées puissent être mises en œuvre efficacement sans faire peser une trop lourde charge administrative sur les organismes gestionnaires et les exploitants agricoles. La Cour estime que la solution pourrait consister à combiner les principes généraux énoncés dans le règlement et leur mise en œuvre sous la supervision et la direction systématiques de la Commission. Elle observe que le «plafonnement» (réduction de l'aide à partir de certains niveaux d'aide) aura des effets limités sur la redistribution de l'aide.

10. Les coûts administratifs générés par la réforme de la PAC, notamment celle du régime des paiements directs, seront principalement supportés par les États membres. La simplification modeste et l'alourdissement de la charge administrative qui en découlent auront une incidence sur les coûts de la réforme, qui pourraient représenter une augmentation de 15 % selon la Commission. Les États membres estiment que le pourcentage d'augmentation pourrait même être plus élevé. La Cour constate l'absence d'informations permettant de montrer dans quelle mesure ces coûts supplémentaires seront compensés par un gain d'efficacité de la gestion ou d'efficience de la mise en œuvre de la politique.

11. La Cour souligne que l'adoption de dispositions réglementaires relatives à plusieurs aspects est reportée à un stade ultérieur et que celles-ci prendront la forme d'actes délégués et d'actes d'exécution tels qu'ils sont définis aux articles 290 et 291 du TFUE. Il n'est dès lors pas encore possible de se prononcer sur ces dispositions.

12. Enfin, pour que la réforme soit mise en œuvre de manière efficace et efficiente, il faut que la Commission établisse des modalités d'application claires et sans ambiguïté (ce qui lui permettrait de réduire les orientations additionnelles qu'elle devrait fournir par la suite). Il convient en outre d'accorder suffisamment de temps aux organismes payeurs pour adapter leurs procédures et leurs systèmes, ce qui pourrait prendre 12 à 24 mois à partir de l'adoption des modalités d'application par la Commission.

1. LE RÈGLEMENT HORIZONTAL

13. Le règlement horizontal regroupe différentes règles applicables à tous les instruments de la PAC. De ce fait, le règlement définit les règles relatives au financement, au système de conseil agricole, aux systèmes de gestion et de contrôle (que les États membres doivent mettre en place), à la conditionnalité et à l'apurement des comptes.

14. La Cour a rendu compte des systèmes de gestion et de contrôle dans le cadre de précédents rapports annuels, ainsi que de l'apurement des comptes, des recouvrements et des dispositions relatives à la conditionnalité dans les rapports spéciaux¹¹ qu'elle a consacrés à ces différents sujets.

Dispositions générales applicables aux Fonds agricoles (titre II)

Agrément et retrait d'agrément des organismes payeurs et organismes de coordination (article 7)

15. La proposition (article 7, paragraphe 2) prévoit qu'en principe, il ne devrait exister qu'un organisme payeur par État membre ou par région, en fonction des dispositions constitutionnelles des différents États membres. Pour les États

¹¹ Rapport spécial n° 7/2010 «Audit de la procédure d'apurement des comptes» (ci-après dénommé «rapport sur l'apurement»), rapport spécial n° 8/2011 «Recouvrement des paiements indus effectués dans le cadre de la politique agricole commune» (ci-après dénommé «rapport sur le recouvrement») et rapport spécial n° 8/2008 «La conditionnalité est-elle une politique efficace?» (ci-après dénommé «rapport sur la conditionnalité»).

membres ayant institué plusieurs organismes payeurs, il est proposé d'en désigner un au niveau national pour les mesures qui doivent être gérées à ce niveau. Il n'est plus possible de disposer d'organismes payeurs distincts pour les dépenses du FEAGA et celles du Feader.

16. L'initiative de la Commission concernant la restriction du nombre d'organismes payeurs agréés devrait simplifier et consolider les procédures en matière de gestion et de surveillance. La Cour relève cependant que le mandat des organismes payeurs n'est plus défini dans le règlement.

17. Les États membres agrément en tant qu'organismes payeurs les services ou entités répondant aux critères d'agrément à fixer par la Commission. La Cour estime que la Commission, responsable en dernier ressort de l'exécution budgétaire, devrait jouer un rôle de surveillance dans ce processus afin d'atténuer le risque que la détection de tout manquement soit reportée aux vérifications ultérieures, rôle qui pourrait nécessiter des contrôles plus fréquents, ainsi que davantage de corrections financières. Dans ce rôle, la Commission serait amenée à confirmer, par exemple dans les rapports annuels d'activité des directeurs généraux, que les organismes de gestion et de contrôle remplissent les conditions d'accréditation au niveau national prévues dans l'acte de délégation correspondant. Cela nécessiterait que la Commission évalue, au début des programmes, les pièces justificatives fournies par les États membres et qu'elle réexamine ensuite le fonctionnement des systèmes, par exemple en fonction des risques (voir également l'avis n° 7/2011 de la Cour, point 25).

Déclaration d'assurance de gestion à établir par les organismes payeurs agréés (articles 7, 8 et 9)

18. Cette déclaration portera sur l'exhaustivité, l'exactitude et la véracité des comptes, le bon fonctionnement des systèmes de contrôle interne, la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes et le respect du principe de bonne gestion financière.

19. L'intérêt des informations que ces déclarations fournissent à la Commission aux fins de l'assurance dépendra de l'étendue et de la qualité des travaux sous-jacents. Des clarifications à ce sujet devraient être apportées dans l'acte d'exécution portant adoption du modèle de déclaration d'assurance de gestion. La Cour attire l'attention sur les insuffisances constatées par le passé¹² (déclarations d'assurance des organismes payeurs insuffisamment étayées) qui, si elles ne sont pas éliminées, limiteront l'assurance que la Commission peut obtenir de ces déclarations.

20. La Cour observe également que la mesure dans laquelle cette déclaration pourra couvrir valablement la bonne gestion financière des dépenses de la PAC dépendra du passage du système actuel, qui met l'accent sur la conformité et l'exécution financière, à un système axé sur la performance, avec des objectifs clairs et des critères permettant d'évaluer cette dernière. À cet égard, comme cela a été indiqué plus haut (voir point 8), la PAC reste essentiellement fondée sur les intrants et si l'organisme payeur est en principe chargé au quotidien d'assurer la bonne gestion financière, la description de ses tâches fait principalement apparaître des obligations en matière de conformité.

Organismes de certification (article 9)

21. Bien qu'ils prévoient que les travaux des organismes de certification concernent essentiellement la fiabilité des comptes, les règlements en vigueur (règlement (CE) n° 1290/2005 du Conseil¹³ et règlement (CE) n° 885/2006 de la Commission¹⁴) ont étendu la portée de ces travaux pour y inclure certains aspects liés à la légalité et à la régularité¹⁵.

¹² Points 39 à 52 du rapport spécial n° 7/2010.

¹³ JO L 209 du 11.8.2005, p. 1.

¹⁴ JO L 171 du 23.6.2006, p. 90.

¹⁵ Article 5, du règlement (CE) n° 885/2006:
«3. L'organisme de certification établit un certificat indiquant s'il a obtenu des

22. Dans son rapport sur l'apurement, la Cour a observé que les travaux effectués par les organismes de certification à l'appui de l'assurance qu'ils sont censés fournir en ce qui concerne la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes étaient insuffisants.

23. Dans son projet de règlement, la Commission propose que les organismes de certification soient tenus d'émettre à l'avenir un avis sur la déclaration d'assurance de gestion (de l'organisme payeur) portant sur l'exhaustivité, l'exactitude et la véracité des comptes annuels de l'organisme payeur, le bon fonctionnement de son système de contrôle interne, la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes ainsi que le respect du principe de bonne gestion financière.

24. La Cour souligne que la formulation d'un avis sur une déclaration d'assurance de gestion est un exercice très différent de celui consistant à certifier la fiabilité des comptes ou la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes.

25. Si en plus de rendre un avis sur les comptes (comme c'est le cas actuellement), les organismes de certification devaient également en rendre un sur la légalité et la régularité des opérations sous-jacentes, cela représenterait un renforcement important et utile de leur rôle.

26. En outre, les tâches des organismes de certification (et des organismes payeurs, voir point 20) ne concernant actuellement que des exigences de

assurances raisonnables sur la véracité, l'intégralité et l'exactitude des comptes à transmettre à la Commission ainsi que sur le bon fonctionnement des procédures de contrôle interne. [...] 4. L'organisme de certification établit un rapport de ses constatations (...) [qui] indique: [...] si les procédures de l'organisme de paiement permettent de déclarer, avec un degré raisonnable de fiabilité, que les dépenses imputées au FEAGA et au Feader ont été effectuées dans le respect de la réglementation communautaire, et quelles recommandations ont éventuellement été formulées et mises en œuvre en matière d'améliorations; [...] Le rapport est accompagné [...] b) d'un avis sur la déclaration d'assurance visée à l'article 8, paragraphe 1, point c), sous iii), du règlement (CE) n° 1290/2005.»

conformité, il conviendrait de préciser l'avis qu'ils seront appelés à formuler sur la bonne gestion financière des organismes payeurs.

27. Le projet de règlement prévoit que les organismes de certification sont désignés par les États membres. La Cour estime que, dans la mesure où la Commission utilise les travaux de ces organismes comme source d'assurance, elle devrait vérifier (en effectuant systématiquement des contrôles sur place) leurs systèmes et leur performance afin de s'assurer de la fiabilité desdits travaux (voir également l'avis n° 7/2011 de la Cour, point 26).

Système de conseil agricole (titre III)

28. Actuellement, les États membres sont tenus de mettre en place, à l'intention des agriculteurs, un système de conseil en matière de gestion des terres et des exploitations, ci-après dénommé «système de conseil agricole» (SCA). Les exploitants agricoles utilisent le SCA sur une base volontaire. Le SCA est une composante de la réforme de la PAC de 2003, que les États membres devaient avoir mis en place pour 2007.

29. Le projet de règlement n'apporte pas de changements majeurs au SCA.

30. Dans son rapport sur la conditionnalité, la Cour a souligné que le cadre de la conditionnalité soulève des difficultés considérables pour les exploitants agricoles, dues notamment à sa complexité, et que l'assistance qui leur est fournie par le SCA dans ce cadre est utile.

Gestion financière des Fonds (titre IV)

Respect des délais de paiement (article 42)

31. La proposition prévoit (en son article 42, paragraphe 2) que des intérêts de retard sont versés aux bénéficiaires en cas de non-respect par l'organisme payeur des délais de paiement prévus par la réglementation de l'UE. Ces intérêts de retards sont supportés par les budgets nationaux.

32. L'introduction des intérêts de retard à verser aux bénéficiaires devrait encourager le respect des délais de paiement prévus par la réglementation de l'UE.

Apurement des comptes (articles 53, 54 et 55)

33. Cette partie de la proposition prévoit des dispositions relatives à l'apurement des comptes en ce qui concerne les dépenses dans le cadre du FEAGA et du Feader. La Cour observe que le projet de règlement relatif au CSC¹⁶, au sujet duquel elle a rendu un avis (n° 7/2011), prévoit également des dispositions communes applicables au Feader s'agissant de l'apurement des comptes et des corrections financières.

34. Dans son rapport sur l'apurement, la Cour a mis en évidence un certain nombre de déficiences de la procédure d'apurement des comptes et a recommandé que celle-ci soit révisée afin de prendre en considération notamment les recommandations ci-après:

- il convient de définir plus clairement les objectifs fixés pour chaque étape de la procédure d'apurement des comptes et pour celle-ci dans son ensemble, ainsi que les rôles et responsabilités des différentes parties concernées;
- à la fin de la procédure d'apurement de conformité (à laquelle il convient de fixer une limite), la Commission devrait déterminer le montant des dépenses reconnues à charge dans les comptes relatifs à un exercice donné et informer les autorités de décharge en conséquence: les états

¹⁶ COM(2011) 615 final - Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche relevant du Cadre stratégique commun, portant dispositions générales sur le Fonds européen de développement régional, le Fonds social européen et le Fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006, dénommée «projet de règlement relatif au CSC».

financiers de la Commission devraient indiquer les montants susceptibles de faire l'objet d'une vérification ultérieure, ventilés par État membre, par domaine budgétaire et par exercice;

- la Commission devrait envisager d'utiliser de façon plus intensive les échantillons statistiquement valables lorsque des faiblesses importantes sont mises au jour dans les systèmes plutôt que de recourir fréquemment aux corrections forfaitaires comme elle le fait actuellement; de plus, le pouvoir de sanctionner les États membres dont le contrôle est affecté par des déficiences, conféré à la Commission et exercé pour l'instant dans le cadre des décisions de conformité, devrait être dissocié de la procédure d'apurement des comptes qui est d'une tout autre nature.

35. Le projet de règlement horizontal limite l'apurement des comptes à une décision annuelle d'apurement portant sur l'exhaustivité, l'exactitude et la véracité des comptes annuels soumis sans préjudice d'éventuelles corrections financières ultérieures (résultant de l'apurement de conformité visé à l'article 54). Cette décision ne porte donc pas sur la conformité des dépenses à la législation de l'Union et aux législations nationales en vigueur et l'objet de la procédure d'apurement des comptes s'écarte toujours de l'objectif et de la définition de cette même procédure visés dans le règlement financier (article 53 *ter*)¹⁷ et dans ses modalités d'exécution (article 42)¹⁸. La Cour a rappelé, dans son rapport sur l'apurement, que l'objectif général de l'apurement des comptes est de permettre à la Commission d'assumer sa responsabilité finale dans l'exécution du budget, dont les dépenses agricoles sont exécutées par les États membres dans le cadre de la «gestion partagée». C'est pourquoi il incombe à la Commission de reconnaître la part des dépenses effectuées conformément aux règles applicables et susceptibles d'être mises à la charge

¹⁷ Règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil (JO L 248 du 16.9.2002, p. 1).

¹⁸ Règlement (CE, Euratom) n° 2342/2002 de la Commission (JO L 357 du 31.12.2002, p. 1).

du budget de l'UE, ainsi que d'écarter du financement de l'Union les dépenses non conformes aux règles.

36. En outre, aucune des modifications proposées n'est de nature à réduire le recours aux corrections forfaitaires par la Commission, notamment par une utilisation plus intensive des échantillons statistiquement valables.

37. La Cour constate que le système prévu pour les corrections financières est différent de celui proposé pour le FEDER, le FSE et le FC¹⁹. Ce dernier dispose que lorsque la Commission propose une correction financière à un taux forfaitaire ou sur la base d'une extrapolation, les États membres se voient offrir la possibilité de démontrer que l'étendue réelle de l'irrégularité est inférieure à l'évaluation faite par la Commission.

38. Dans l'ensemble, la Cour estime que les propositions actuelles de la Commission ne tiennent pas compte des principales recommandations figurant dans le rapport sur l'apurement.

Irrégularités (articles 56 à 59)

39. En 2006, le Conseil a introduit la règle dite «du 50/50»²⁰ en vertu de laquelle les pertes financières résultant du non-recouvrement de créances sont supportées pour moitié par l'État membre concerné et par le budget de l'UE. Cette règle permet de protéger les intérêts financiers de l'Union. Les montants non recouverts plus de quatre ans après la date à laquelle la créance a été constatée, ou plus de huit ans après si la procédure de recouvrement donne lieu à une action en justice, sont imputés à hauteur de 50 % aux États membres. La date d'enregistrement de la créance dans les comptes de débiteurs est donc essentielle pour l'application de la règle.

¹⁹ Article 137, paragraphe 2, du projet de règlement relatif au CSC.

²⁰ Article 32, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 1290/2005.

40. Dans son rapport sur le recouvrement, la Cour observait que, la date du PACA²¹ était toujours interprétée différemment dans les États membres, une irrégularité détectée pouvant être prise en compte et faire l'objet d'une correction par la Commission au cours d'exercices différents selon la politique adoptée par l'État membre concerné; la Cour invitait en outre la Commission à fixer un délai uniforme entre la découverte d'une irrégularité potentielle et la notification de l'ordre de recouvrement au débiteur.

41. Dans le projet de règlement (article 56, paragraphe 1), la Commission a clarifié et précisé les dispositions concernées en proposant que les États membres exigent un recouvrement auprès du bénéficiaire dans un délai d'un an à compter de la première indication de cette irrégularité et inscrivent les montants correspondants au grand livre des débiteurs de l'organisme payeur.

42. Ces nouvelles dispositions répondent aux critiques de la Cour par une tentative d'uniformisation de la date de comptabilisation des créances, même si la notion de «première indication d'une irrégularité» reste susceptible de donner lieu à diverses interprétations par les États membres.

43. La Cour a également souligné que la règle du 50/50 entraîne le risque que les États membres «gèrent» la procédure de communication et de mise en non-valeur à leur avantage, notamment pour en éviter ou pour en différer l'application (et les charges qu'elle entraîne pour le budget national).

44. La Cour observe que le projet de règlement (article 56, paragraphe 2) dispose que les conséquences financières du non-recouvrement ne sont plus assumées pour moitié mais bien entièrement par l'État membre concerné. Par

²¹ Selon le règlement en vigueur (règlement (CE) n° 1290/2005) cette date est celle de «la première évaluation par écrit d'une autorité compétente, qu'elle soit administrative ou judiciaire, concluant, sur la base de faits concrets, à l'existence d'une irrégularité, sans préjudice de la possibilité que cette conclusion soit à réviser ou à retirer ultérieurement à la suite des développements de la procédure administrative ou judiciaire». La date de l'inscription initiale des créances est donc régie par la notion de «premier acte de constat administratif ou judiciaire», plus connue sous son acronyme français, PACA.

conséquent, le risque mentionné au point précédent est encore plus grand qu'auparavant.

45. La Cour observe en outre qu'en vertu des nouvelles propositions (article 57) la part des recouvrements que les États membres sont autorisés à retenir (en cas d'irrégularité ou de négligence) passe de 20 à 10 % pour les dépenses du FEAGA.

46. Enfin, la Cour relevait dans son rapport une application peu cohérente des intérêts entraînant une perte financière²² et elle invitait la Commission à établir des règles explicites et non équivoques pour l'application d'intérêts sur ces créances. La Cour constate qu'aucune modification n'a été proposée par la Commission à cet égard.

Systemes de contrôle et sanctions (titre V)

Principes de contrôle généraux (article 61) et compétences de la Commission (article 64)

47. Le projet de règlement dispose que les principes de contrôle généraux restent globalement inchangés puisqu'ils prévoient un contrôle administratif systématique auquel s'ajoutent des contrôles sur place effectués sur la base d'un échantillon de demandeurs.

48. Il appartient à la Commission d'arrêter les modalités d'application afférentes aux contrôles lors de l'adoption ultérieure d'actes délégués. Conformément aux dispositions réglementaires en vigueur²³, les États membres effectuent chaque année des contrôles sur place couvrant au moins 5 % de l'ensemble des

²² Points 32 à 35 du rapport sur le recouvrement.

²³ Article 12 du règlement (CE) n° 1975/2006 de la Commission (JO L 368 du 23.12.2006, p. 74) et article 30 du règlement (CE) n° 1122/2009 de la Commission (JO L 316 du 2.12.2009, p. 65).

bénéficiaires (voire plus de 5 % si des irrégularités significatives sont constatées).

49. La Cour relève que le projet de règlement (article 64, paragraphe 2, point b)) prévoit la possibilité pour la Commission d'établir, par voie d'actes d'exécution, des règles autorisant les États membres ayant des systèmes de contrôle qui fonctionnent correctement et ayant présenté de faibles niveaux d'erreur dans le passé à réduire le nombre de contrôles sur place.

50. La Cour reconnaît que le fait de réduire le nombre de contrôles sur place représenterait une simplification pour les États membres concernés et qu'il pourrait entraîner une utilisation plus efficace des ressources. Elle estime toutefois que, vu l'importance des contrôles sur place, les critères utilisés pour justifier leur réduction devraient être soigneusement évalués. Ces critères doivent encore être établis par la Commission²⁴. C'est pourquoi la Cour n'est pas en mesure de formuler un avis sur cette question.

Retraits, réductions et exclusions des aides (article 65)

51. Le premier paragraphe de ce nouvel article prévoit que si le bénéficiaire ne respecte pas les critères d'admissibilité ou les engagements relatifs aux conditions d'octroi de l'aide, cette dernière est retirée en totalité ou en partie.

52. Le deuxième paragraphe dispose que lorsque la législation de l'Union le prévoit, les États membres imposent également des sanctions, sous la forme de réduction ou d'exclusion du paiement accordé ou à accorder, pour lequel les critères d'admissibilité ou les engagements ont été respectés.

53. S'agissant de cet article, la Cour fait les observations suivantes:

- La juxtaposition de ces deux paragraphes de l'article 65 entraîne une situation très confuse. Ils traitent en effet tous les deux du non-respect des

²⁴ Conformément à l'article 64, paragraphe 2.

«critères d'admissibilité» ou des «engagements» imposés aux bénéficiaires. Mais dans le premier cas, ce non-respect fait que l'aide est «retirée en totalité ou en partie», tandis que dans le second, il entraîne «des sanctions, sous la forme de réductions ou d'exclusions» du paiement accordé ou à accorder.

- La différence entre le retrait partiel d'un paiement et «une sanction sous la forme d'une réduction du paiement» n'est cependant expliquée nulle part, notamment parce qu'aucune définition de la sanction n'est fournie dans le règlement, contrairement aux principes du droit pénal. De plus, ni l'objectif ni l'incidence de cette distinction artificielle ne sont précisés à l'article 65. L'article 97, paragraphe 4, dispose toutefois que les réductions de paiements (à savoir la sanction) n'ont «pas d'incidence sur la légalité [...] des paiements». Ces erreurs ne figureront donc pas dans les statistiques de contrôle présentées par les États membres et la Commission, celles-ci ne concernant que les erreurs affectant les opérations sous-jacentes (voir également points 69, 71 et 72).
- En outre, si le premier paragraphe de l'article 65 n'indique pas si les «retraits» seront exécutés par la Commission ou les États membres, le deuxième impose à ces derniers l'obligation spécifique de «sanctionner» dans certains cas.
- Enfin, la Cour fait observer que la formulation actuelle du deuxième paragraphe de l'article 65 est incohérente (le terme «ont» doit très probablement être remplacé par «n'ont pas» avant «été respectés»).

54. À la lumière de ce qui précède, la Cour conclut que les dispositions devraient être simplifiées en assurant l'utilisation cohérente d'une terminologie bien définie et en privilégiant notamment les principes fondamentaux suivants: des corrections financières sont requises en rapport avec les irrégularités détectées dans les opérations; ces corrections financières consistent à annuler tout ou partie de la participation publique pour une opération; il est tenu compte

de la nature et/ou de la gravité et/ou de la durée des irrégularités, ainsi que de la perte financière qui en résulte, et une correction proportionnée est appliquée; l'annulation de tout ou partie de la participation publique peut aller jusqu'à l'exclusion totale d'un ou de plusieurs régimes d'aide ou de mesures de soutien durant une ou plusieurs années civiles.

Compétences de la Commission en matière de sanctions (article 66)

55. Ce nouvel article confère à la Commission le pouvoir d'adopter des actes délégués et des actes d'exécution concernant des questions essentielles comme la suspension des paiements aux États membres, la suspension du droit de participer à un régime d'aide, l'exclusion et la suspension du bénéfice des paiements, etc. Il n'est donc pas encore possible pour la Cour de se prononcer sur ces dispositions.

Système intégré de gestion et de contrôle (SIGC) (articles 68 à 78)

56. Dans chaque État membre, le SIGC comprend une base de données des exploitations et des demandes d'aide, un système d'identification des parcelles agricoles et un système d'enregistrement des animaux, ainsi qu'un registre des droits. Le système d'identification des parcelles agricoles est une base de données dans laquelle l'ensemble de la superficie agricole de l'État membre est enregistré (de préférence sous la forme d'orthophotos).

57. Dans son rapport annuel relatif à l'exercice 2010 (point 3.58, sous a), la Cour recommandait à la Commission de prendre les mesures nécessaires en vue d'assurer que l'utilisation d'orthophotos devienne obligatoire.

58. Le projet de règlement prévoit (article 71) l'obligation d'utiliser des orthophotos à haute résolution.

59. Ces nouvelles dispositions sont de nature à renforcer la qualité de la gestion administrative des demandes d'aide.

Conditionnalité (titre VI)

60. Dans le cadre des régimes actuels²⁵, les objectifs environnementaux sont poursuivis en subordonnant les paiements au respect des obligations en matière de conditionnalité. Ces obligations concernent la protection de l'environnement, la santé publique, animale et végétale, le bien-être des animaux (exigences réglementaires en matière de gestion, ERMG²⁶), ainsi que le maintien des terres agricoles dans de bonnes conditions agricoles et environnementales (BCAE). Ces normes BCAE portent sur la prévention de l'érosion des sols, le maintien des matières organiques du sol, la préservation de sa structure et le maintien de la superficie de terre consacrée aux pâturages permanents. Les obligations détaillées en matière de BCAE sont définies par les États membres.

Bénéficiaires concernés (article 92)

61. Les bénéficiaires recevant des paiements directs sont tenus de respecter les obligations en matière de conditionnalité. En cas de non-respect, le montant des paiements directs auxquels ils auraient droit est réduit, voire supprimé. Cependant, bien que les petits exploitants agricoles soient tenus de respecter la loi, le projet de règlement les exempte de ces réductions, ce qui revient en réalité à les exempter de toute obligation en la matière. Cette disposition peut être considérée comme une simplification positive consistant à traiter différemment les petits exploitants agricoles puisque le montant de la sanction serait très probablement inférieur à 100 euros, c'est-à-dire au seuil en dessous duquel les États membres peuvent décider de ne pas appliquer de sanction (article 97, paragraphe 3). La Cour considère toutefois que si les petits

²⁵ Tous les régimes d'aide directe relevant du FEAGA et certains régimes d'aide relevant du Feader imposent aux bénéficiaires de l'aide de l'UE le respect d'exigences en matière de conditionnalité.

²⁶ Les ERMG sont liées aux obligations imposées par diverses dispositions réglementaires et directives de l'UE.

exploitants agricoles sont exclus du champ des réductions, certaines régions comptant un grand nombre de petites exploitations ne seront plus soumises aux contrôles et aux sanctions en matière de conditionnalité²⁷.

62. Dans son rapport sur la conditionnalité, la Cour a recommandé que les États membres définissent des obligations précises, compte tenu le cas échéant des caractéristiques des zones et des pratiques agricoles en cause. La Cour estime que le régime des petits exploitants visé au titre V du projet de règlement relatif aux paiements directs doit être conçu de manière appropriée pour prévenir le risque mentionné au point précédent.

Règles relatives à la conditionnalité (article 93 et annexe II)

63. Dans l'exposé des motifs de sa proposition de règlement, la Commission explique que la simplification a été largement prise en considération tout au long du processus, par exemple en prévoyant de réduire et de rationaliser les obligations en matière de conditionnalité.

64. Dans son rapport sur la conditionnalité, la Cour a souligné la complexité du cadre de la conditionnalité et a invité la Commission à simplifier ce cadre, notamment en l'articulant autour des principaux éléments de l'activité agricole où des améliorations s'avèrent nécessaires (par exemple, la structure du sol, les pesticides, etc.), en précisant les résultats escomptés et en classant les exigences et les normes par ordre de priorité.

65. La Cour reconnaît que la proposition de réduire le nombre des BCAE de 15 à 8 et celui des ERMG de 18 à 13 (annexe II du projet de règlement) constitue une réorganisation du cadre. Elle constate toutefois que:

- les normes en matière de BCAE qui ont été supprimées sont dans une large mesure celles qui étaient facultatives²⁸;

²⁷ Voir également point 74 du rapport sur la conditionnalité.

- deux directives complémentaires (concernant l'eau et les pesticides) viendront s'y ajouter une fois mises en œuvre par tous les États membres.

66. Globalement, la Cour estime que les obligations énoncées restent dispersées dans un trop grand nombre de textes réglementaires, qu'elles ne sont pas suffisamment centrées sur les exigences fondamentales et que la réduction du nombre de normes ne se traduit pas vraiment par une réduction du degré de complexité de cette politique.

Contrôles de conditionnalité (article 96) et application des sanctions (article 97)

67. La Cour a constaté que, dans un nombre significatif de cas, les contrôles du respect des obligations en matière de conditionnalité étaient purement formels et avaient peu de chances de produire les résultats escomptés²⁹ et elle a recommandé que les États membres soient tenus de définir un ensemble complet d'exigences et de normes vérifiables, à appliquer au niveau des exploitations³⁰. La Cour estime que le risque que les contrôles portent essentiellement sur des aspects formels plutôt que sur des normes ayant une véritable incidence sur le plan environnemental existe toujours.

68. La Cour souhaite en outre souligner que de nombreux aspects importants des contrôles et de l'application des sanctions ne peuvent être évalués complètement à ce stade, les règles relatives à la réalisation de ces contrôles devant encore être adoptées par la Commission, au moyen d'actes d'exécution (article 96, paragraphe 4). Ces règles concerneront de nombreuses questions

²⁸ Par ailleurs, les normes en matière de BCAE prévoyant une «densité minimale du bétail» (facultative) et «l'évitement de l'empiétement de végétation indésirable sur les terres agricoles» (obligatoire) ont été abandonnées et remplacées par un nouveau critère d'éligibilité, à savoir le maintien de la terre dans un état qui la rend adaptée au pâturage ou à la culture en utilisant uniquement des méthodes et machines agricoles traditionnelles.

²⁹ Point 15 du rapport sur la conditionnalité.

³⁰ Point 86 du rapport sur la conditionnalité.

fondamentales, telles que la taille de l'échantillon de contrôle (actuellement de 1 %).

69. Enfin, la Cour a constaté que l'introduction de la conditionnalité avait affaibli les dispositions relatives au développement rural, les obligations liées à la conditionnalité ne constituant plus des critères d'éligibilité³¹. Par ailleurs, dans son projet de règlement, la Commission introduit une nouvelle disposition (à l'article 97, paragraphe 4) prévoyant que «la sanction [relative à la conditionnalité] n'a pas d'incidence sur la légalité et la régularité des paiements sur lesquels porte [ladite sanction]», même lorsque cette «sanction» consiste en une «réduction» des paiements, voire une «exclusion» du bénéfice de ceux-ci³². La combinaison des dispositions prévues par les articles 91, 97 et 99 crée une situation extrêmement confuse et entraîne la contradiction suivante: un bénéficiaire enfreignant des dispositions réglementaires serait considéré comme ayant droit à l'intégralité du paiement, lequel serait officiellement considéré comme légal, tout en étant tenu d'en rembourser tout ou partie et de s'acquitter de pénalités pour infraction.

70. La Cour souhaite souligner que les obligations en matière de conditionnalité constituent, en substance, des obligations légales auxquelles tous les exploitants agricoles doivent se conformer afin de justifier du droit à percevoir l'intégralité des paiements directs, que le non-respect de ces obligations affecte les conditions de versement de l'aide et qu'il rend le versement de l'aide illégal et/ou irrégulier.

71. S'agissant, en particulier, de l'article 97, paragraphe 4, la Cour souhaite souligner que son application aura pour conséquence que les États membres

³¹ Point 49 du rapport sur la conditionnalité.

³² Le projet de règlement (article 91) n'évoque plus des «réductions» ou des «exclusions», mais bien une «sanction». Toutefois, l'article 97 de la proposition dispose que la «sanction» visée à l'article 91 s'applique sous la forme d'une «réduction» ou d'une «exclusion».

excluront les infractions aux obligations en matière de conditionnalité de leurs statistiques de contrôle, celles-ci ne concernant que les erreurs affectant les opérations sous-jacentes.

72. C'est pourquoi la Cour propose de supprimer la phrase de l'article 97, paragraphe 4, citée ci-dessus.

Une politique efficace et ciblée

73. Dans son rapport sur la conditionnalité, la Cour a indiqué que la conditionnalité ne peut être efficace que si les règles applicables en la matière sont traduites en exigences vérifiables au niveau des exploitations. Nous n'en sommes pas encore là, puisque les objectifs et le champ d'application de la conditionnalité ne sont pas bien définis, ce qui rend parfois difficile la compréhension de sa finalité. En particulier, les objectifs généraux fixés par le Conseil n'ont pas encore tous été traduits en exigences et en normes opérationnelles adéquates à appliquer au niveau des exploitations. La Cour avait recommandé que la Commission développe et présente de façon détaillée les objectifs définis dans le règlement du Conseil afin qu'ils soient hiérarchisés de manière logique et que les États membres établissent un ensemble complet d'exigences et de normes vérifiables, à appliquer au niveau des exploitations.

Un système de sanctions efficace

74. Les règlements en vigueur prévoient que, en règle générale, les réductions des paiements qui résultent d'infractions aux obligations en matière de conditionnalité sont fixées à 3 % du montant total payé. Cette règle générale ne figure plus dans le projet de règlement, de telle sorte qu'à l'avenir, ces infractions pourront être complètement ignorées, ce qui constituerait un affaiblissement du système.

75. Dans son rapport sur la conditionnalité, la Cour recommandait en outre de revoir les principes sous-jacents au système de sanctions afin de rendre les

réductions de paiements proportionnelles et de les subordonner à la gravité de l'infraction aux obligations en matière de conditionnalité commise par l'agriculteur sanctionné. Cette recommandation était formulée en vertu des dispositions du traité, qui prévoient le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, ainsi que le principe du pollueur-payeur. Des déficiences affectent le respect de ces principes au niveau des systèmes de contrôle et de surveillance (manque de contrôles pertinents, réduction des subventions calculée en fonction de l'aide plutôt qu'en fonction de l'incidence sur l'environnement) ainsi qu'à celui de l'application effective des réductions de paiements. La Cour recommande de renforcer ces principes par leur transposition dans les sections concernées des règlements relatifs aux Fonds, ainsi que dans les actes délégués que la Commission doit adopter.

2. LE RÈGLEMENT «PAIEMENTS DIRECTS»

76. Le projet de règlement établit un nouveau *régime de paiement de base* devant être mis en œuvre dans toute l'UE. Ce régime devrait remplacer le régime de paiement unique et le régime de paiement unique à la surface à partir de 2014. Dans le cadre du régime de paiement de base, tous les exploitants d'une région donnée (ou d'un État membre donné) se verraient allouer des droits au paiement en fonction de leurs hectares admissibles au cours de la première année d'application (2014). Le montant total des aides directes disponibles pour un État membre resterait soumis à un plafond national. Les aides directes comprennent les éléments décrits aux points 77, 78 et 79 ci après.

77. Le projet de règlement prévoit trois éléments de paiement en plus du paiement de base:

- un paiement complémentaire versé aux exploitants agricoles: 30 % du plafond national seraient consacrés à ce que le projet de règlement nomme la *composante écologique* des paiements directs;

- un paiement complémentaire que les États membres peuvent choisir de mettre en place pour les exploitants agricoles dans les *zones soumises à des contraintes naturelles* (pouvant atteindre 5 % du plafond);
- un paiement complémentaire pour les *jeunes agriculteurs* qui commencent à exercer leur activité agricole (pouvant atteindre 5 % du plafond).

78. Le projet de règlement prévoit en outre un régime simplifié pour les petits exploitants agricoles (ci-après dénommé le «*régime des petits exploitants agricoles*»).

79. Par ailleurs, un *régime de soutien couplé* facultatif est prévu, ainsi qu'une *aide spécifique au coton*.

80. Enfin, le projet de règlement prévoit une réduction limitée de l'écart entre les niveaux d'aide par hectare dans les différents États membres. Pour les États membres dans lesquels le niveau des paiements directs reste inférieur à 90 % de la moyenne de l'UE, le plafond national des paiements directs sera calculé de manière à combler un tiers de l'écart entre 2014 et 2020.

81. La Cour a examiné les régimes d'aide directe actuels, notamment dans son rapport spécial n° 5/2011 intitulé «Régime de paiement unique (RPU): questions à examiner en vue d'améliorer la bonne gestion financière» (ci-après dénommé «rapport sur le RPU») et dans ses rapports annuels relatifs aux exercices 2007 à 2010.

Objectifs des paiements directs

82. La Cour observe que, même s'il est fait référence dans les considérants du règlement³³ aux «objectifs du présent règlement», les objectifs spécifiques des

³³ Le considérant 7 du projet de règlement établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre de la PAC dispose que «*les objectifs du présent règlement* peuvent être atteints plus efficacement au niveau de l'Union [...]».

paiements directs en faveur des exploitants agricoles au titre de la PAC ne sont pas précisés dans les articles du règlement (ni dans son préambule), pas plus que leurs résultats et impacts escomptés ou les indicateurs permettant de mesurer ceux-ci³⁴. La Cour estime que ces objectifs devraient être précisés, ce qui permettrait de centrer la politique sur l'obtention des résultats.

Champ d'application et définitions (titre I)

83. Le projet de règlement subordonne le versement des paiements directs aux exploitants agricoles au respect de deux ensembles de conditions corrélées: a) exercer une activité agricole et b) être un agriculteur actif. La notion d'activité agricole est définie à l'article 4 (sous le titre I) et celle d'agriculteur actif à l'article 9 (sous le titre II). Les dispositions de l'article 9 complètent la définition d'activité agricole fournie à l'article 4, en précisant que s'il est nécessaire d'exercer une activité agricole pour bénéficier des paiements directs, toutes les personnes en exerçant une - sous une forme ou sous une autre - ne

Le considérant 26 du même règlement dispose que «*Un des objectifs de la nouvelle PAC est l'amélioration des performances environnementales par une composante écologique obligatoire des paiements directs [...]*».

³⁴ La fiche financière législative qui accompagne le projet de règlement proposé (mais qui n'en fait pas partie) prévoit les objectifs suivants:

1. Afin de promouvoir l'utilisation efficace des ressources, en vue d'une croissance intelligente, durable et inclusive pour l'agriculture et le développement rural de l'UE conformément à la stratégie Europe 2020, les objectifs de la PAC sont les suivants:
 - une production alimentaire viable;
 - un développement territorial équilibré;
 - une gestion durable des ressources naturelles et la lutte contre le changement climatique.
2. Objectifs spécifiques fixés pour la PAC: fournir des biens publics environnementaux, offrir une compensation aux régions soumises à des contraintes naturelles spécifiques, poursuivre les actions d'atténuation des changements climatiques et d'adaptation à ces changements et gérer le budget de l'UE (PAC) conformément aux normes strictes en matière de gestion financière).
3. Objectif spécifique – Aides directes: contribuer aux revenus agricoles et limiter la variabilité de ces revenus.

bénéficient pas automatiquement de ces paiements. Ces deux ensembles de dispositions doivent donc être lus conjointement pour en comprendre la finalité.

Définition de ce qui constitue une activité agricole (article 4)

84. Selon la définition en vigueur, on entend par «activité agricole» la culture de produits agricoles, la traite, l'élevage ou la détention d'animaux à des fins agricoles, ou encore le maintien des terres dans de «bonnes conditions agricoles et environnementales» (BCAE). S'agissant de l'obligation de maintenir les terres dans de bonnes conditions agricoles et environnementales, la réglementation actuelle de l'UE fixe les domaines dans lesquels des normes doivent être établies mais laisse la définition des exigences minimales à respecter dans le cadre de ces normes à la discrétion des États membres.

85. Dans son rapport sur le RPU, la Cour a recommandé ³⁵ de définir de manière plus précise les terres éligibles et les activités agricoles, afin d'exclure du bénéfice de l'aide au titre du RPU les parcelles non agricoles et les activités qui ne contribuent ni à augmenter la productivité agricole ni à préserver activement la valeur environnementale de la terre³⁶.

86. Selon le projet de règlement, on entend par «activité agricole»:

- l'élevage ou la culture de produits agricoles, y compris la récolte, la traite, l'élevage et la détention d'animaux à des fins agricoles;
- le maintien de la surface agricole dans un état qui la rend adaptée au pâturage ou à la culture sans action préparatoire particulière allant au-delà des méthodes et machines agricoles traditionnelles;

³⁵ Recommandation 2 du rapport sur le RPU.

³⁶ Voir également le rapport annuel relatif à l'exercice 2008, points 5.65, sous b), et le rapport annuel relatif à l'exercice 2009, point 3.73, sous c).

- l'exercice d'une activité minimale à définir par les États membres sur les surfaces agricoles naturellement conservées dans un état qui les rend adaptées au pâturage ou à la culture.

87. Dès lors, la nouvelle définition d'une «activité agricole» qui est proposée remplace l'obligation de maintenir la terre dans de bonnes conditions agricoles et environnementales par la disposition figurant au deuxième tiret, tandis que la définition du niveau minimal d'activité à exercer sur les surfaces agricoles pour les conserver dans un «état naturel» revient aux États membres. La Commission définira, au moyen d'actes délégués, le cadre dans lequel ces activités minimales seront précisées par chaque État membre, ainsi que les critères que les exploitants agricoles devront remplir pour être réputés avoir respecté l'obligation de maintien de la surface agricole dans un état adapté au pâturage ou à la culture³⁷.

88. La Cour estime qu'à l'avenir, les paiements risquent de continuer à être effectués même lorsque les bénéficiaires n'exercent aucune activité sur leur terre et que, dès lors, il n'est pas remédié aux faiblesses mises au jour par la Cour s'agissant de la définition des activités annuelles minimales.

89. Enfin, la Cour constate l'absence de corrélation directe entre le niveau de l'aide octroyée au titre du régime de paiements de base (RPB) (voir la section consacrée au régime de paiement de base) et les coûts supportés par les exploitants agricoles pour exercer les activités minimales, pour maintenir les surfaces agricoles dans un état qui les rend adaptées au pâturage ou à la culture ou pour se conformer aux exigences en matière de conditionnalité. Ce niveau ne reflète pas davantage la valeur des externalités positives générées par les activités agricoles.

³⁷ La Cour constate que l'article 4, paragraphe 2, point c) ne reprend pas toutes les dispositions du point c) de l'article 4, paragraphe 1, notamment la seconde partie de la phrase, à savoir «sans action préparatoire particulière allant au-delà des méthodes et machines agricoles traditionnelles». Il conviendrait que ces dispositions soient également définies.

Dispositions générales applicables aux paiements directs (titre II)Agriculteur actif (article 9)

90. Dans son rapport sur le RPU, la Cour a constaté³⁸ que la définition des bénéficiaires du régime a été formulée, puis appliquée de telle manière que des personnes ou entités n'exerçant aucune activité agricole ou qu'une activité agricole marginale ont pu bénéficier de paiements au titre du RPU, et elle a recommandé que l'aide soit uniquement versée aux exploitants agricoles en activité et qu'en soient exclus les bénéficiaires n'exerçant aucune activité agricole ou qu'une activité agricole insignifiante. Ni les États membres audités ni la Commission ne disposent d'informations précises quant au nombre de ces bénéficiaires et au montant de l'aide qui leur est versée. Nonobstant le fait que la plupart des bénéficiaires exercent une activité agricole, le problème susmentionné est très répandu.

91. Dans le projet de règlement, la Commission propose qu'aucun paiement direct ne soit octroyé à des personnes physiques ou morales, ni à des groupes de personnes physiques ou morales, qui se trouveraient dans une des situations suivantes: a) le montant annuel des paiements directs est inférieur à 5 % des recettes totales provenant des activités non agricoles au cours de l'exercice fiscal le plus récent, ou b) leurs surfaces agricoles sont principalement des surfaces naturellement conservées dans un état qui les rend adaptées au pâturage ou à la culture, et ils n'exercent pas sur ces surfaces l'activité minimale établie par les États membres. Elle propose en outre que cette disposition restrictive ne s'applique pas aux exploitants agricoles qui ont perçu moins de 5 000 euros de paiements directs pour l'année précédente.

92. Ces dispositions visent à exclure les bénéficiaires dont l'objectif commercial n'est pas lié à l'exercice d'une activité agricole, tels que des aéroports, des

³⁸ Point 85 et recommandation 1 du rapport sur le RPU.

entreprises de chemin de fer, des sociétés immobilières et des entreprises de gestion d'installations sportives, dont le revenu non agricole est sensiblement plus élevé que les paiements directs auxquels ils auraient droit³⁹.

93. Ces nouvelles dispositions constituent une première tentative de restreindre l'aide aux agriculteurs actifs.

94. La Cour estime toutefois que le premier critère (5 % des recettes totales provenant d'activités non agricoles) n'empêchera pas les personnes n'exerçant aucune activité agricole ou qu'une activité agricole marginale de bénéficier de paiements directs.

95. L'application et le contrôle de ce critère ne seront pas aisés et les dispositions nationales en matière de secret fiscal devront être coordonnées afin de ne pas entraver la vérification des informations déclarées par les exploitants agricoles.

96. S'agissant du second critère (demandeurs déclarant principalement ou exclusivement des surfaces naturellement conservées dans un état qui les rend adaptées au pâturage), la Cour constate que les règles proposées font de l'éligibilité du demandeur une compétence exclusive des États membres, qui peuvent, à leur discrétion, définir le niveau minimal d'activité à exercer sur ces surfaces. La Cour a fait état, par le passé⁴⁰, de situations dans lesquelles le niveau minimal d'entretien requis par l'État membre se limitait à un engagement des demandeurs à ne pas exercer certaines activités particulières susceptibles de modifier l'état naturel des terres, ou d'autres où les exigences minimales ne consistaient qu'en une obligation de fauchage ou de pâturage une fois tous les trois ou cinq ans. La Cour considère que le projet de règlement ne permet pas d'éviter ce type de situation à l'avenir.

³⁹ Voir considérant 13.

⁴⁰ Point 37 et encadré 4 du rapport sur le RPU.

97. Le projet de règlement propose que l'obligation de remplir les critères susmentionnés relatifs aux «agriculteurs actifs» ne s'applique pas aux bénéficiaires percevant moins de 5 000 euros d'aides directes. Bien que ce seuil vise à empêcher que les exploitants agricoles à temps partiel soient exclus du régime, la Cour estime qu'il convient de s'assurer, même pour les montants inférieurs à 5 000 euros, que l'aide n'est pas octroyée à des bénéficiaires déclarant des surfaces naturellement conservées dans un état qui les rend adaptées au pâturage ou à la culture sans être tenus d'y exercer les activités minimales requises. La Cour observe en outre que cette exception aux règles concernerait environ 74 % de tous les bénéficiaires. Par ailleurs, les bénéficiaires tels que les clubs sportifs et les aéroports touchant moins de 5 000 euros continueraient à percevoir l'aide.

98. L'objectif de la Commission consistant à concentrer davantage les aides versées au titre de la PAC sur les «agriculteurs actifs» en vue d'augmenter la productivité agricole et, partant, le revenu individuel de ceux qui travaillent dans l'agriculture est conforme à l'article 39 du TFUE. La Cour estime cependant que les mesures exposées aux points précédents peuvent s'avérer difficiles à mettre en pratique sans faire peser une lourde charge administrative sur les autorités de gestion et les exploitants agricoles. Pour contourner cette difficulté, la Cour suggère de définir de manière générale et simple ce qui constitue un «agriculteur actif» et de charger la Commission de «gérer» la réglementation qui en découlera en vue d'atteindre les objectifs ambitieux fixés dans le traité. Plusieurs définitions de la notion d'«agriculteur actif» sont déjà utilisées dans un certain nombre d'États membres. Il peut, par exemple, s'agir d'une personne (ou entité) qui est reconnue en tant que tel par un organisme public ou qui assume les risques économiques liés aux activités agricoles exercées sur les terres déclarées pour bénéficier du régime de paiement de base. Une autre solution consisterait à exclure du bénéfice de l'aide au titre du régime de paiement de base toute «personne physique ou morale dont les activités agricoles ne constituent qu'une part négligeable de l'ensemble de ses activités

économiques ou dont l'activité principale ou l'objet social n'est pas l'exercice d'une activité agricole»⁴¹.

99. Par ailleurs, la Cour souhaite souligner que, quel que soit le niveau de détail atteint par le règlement, il n'est pas réaliste d'espérer pouvoir envisager, à l'avance, toutes les manières d'exercer une activité agricole et de distinguer celles qui devraient être éligibles de celles qui ne le devraient pas. De ce fait, il convient d'assurer un suivi de la mise en œuvre de la réglementation concernée au fil du temps, à mesure qu'elle s'applique à un éventail de plus en plus large de situations. La gestion de ladite réglementation incombe à la Commission, qui «surveille l'application du droit de l'Union sous le contrôle de la Cour de justice» (article 17 du TUE). La Commission doit remplir ce rôle en usant de toutes les voies d'interprétation des dispositions réglementaires dont elle dispose (actes délégués, actes d'exécution, etc.).

Répartition de l'aide, réduction progressive et plafonnement des paiements directs (article 11)

100. Dans son rapport sur le RPU, la Cour a constaté⁴² que la répartition actuelle de l'aide au titre du RPU se caractérise par le fait que la part la plus importante est octroyée à un petit nombre de grands bénéficiaires, tandis que la grande majorité des bénéficiaires ne perçoit qu'un montant peu élevé. Cela tient au fait que la détermination du montant des paiements au titre du RPU effectués en faveur des différents exploitants agricoles reste fondée a) sur le nombre d'hectares exploités et b) dans le modèle historique, sur les sommes versées dans le passé (années de référence: 2000 à 2002).

⁴¹ Ce texte est tiré du règlement (CE) n° 73/2009 (article 28, paragraphe 2), qui a été introduit dans la législation à la suite du bilan de santé de 2008. Cependant, très peu d'États membres ont fait usage de ce principe pour mieux cibler les bénéficiaires des paiements au titre de la PAC.

⁴² Points 93 et 94 du rapport sur le RPU.

101. La Cour a recommandé⁴³ qu'une répartition plus équilibrée de l'aide entre les différents exploitants agricoles soit recherchée par le renforcement de la modulation, le plafonnement des paiements individuels très élevés ou la prise en considération des cas particuliers des exploitants agricoles.

102. Selon le projet de règlement, le montant des paiements directs à octroyer à un exploitant agricole sera progressivement réduit et finalement écrêté⁴⁴: Les nouvelles propositions prévoient des taux de réduction progressifs débutant à 20 % pour la tranche comprise entre 150 000 euros et 200 000 euros et atteignant 70 % pour celle comprise entre 250 000 euros et 300 000 euros. Aucun montant supplémentaire ne serait versé pour les tranches qui excèdent 300 000 euros. Les montants seront calculés en soustrayant du montant de l'aide les salaires effectivement versés par l'agriculteur au cours de l'année précédente, y compris les impôts et cotisations sociales relatives à l'emploi. Les États membres veillent à ce qu'aucun paiement ne soit effectué aux exploitants agricoles ayant artificiellement créé les conditions leur permettant d'échapper aux effets de l'article en question.

103. Il convient de noter que ces plafonds ne s'appliqueraient pas à la composante «écologique» du paiement direct à laquelle auront droit les exploitants agricoles adoptant des pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement (représentant 30 % du plafond).

104. Ces réductions sont sensiblement plus élevées que dans le système en vigueur, dans lequel, en 2013 (dernière année d'application de la réglementation actuelle), les tranches jusque 300 000 euros seront réduites à concurrence de 10 % et les montants excédant ce seuil de 14 % seulement⁴⁵.

⁴³ Recommandation 5 du rapport sur le RPU.

⁴⁴ Les exploitants agricoles des «régions ultrapériphériques» de l'UE et des îles mineures de la mer Égée seront exemptés de toute modulation.

⁴⁵ Sauf pour la Bulgarie et la Roumanie.

105. L'introduction de ces dispositions constitue une tentative de parvenir à une répartition plus équilibrée de l'aide au titre du RPU. La Cour constate cependant que l'incidence financière globale du plafonnement sera limitée. En effet, selon la Commission, l'incidence estimée des règles de plafonnement pour la période 2014-2020 atteindrait environ 1 milliard d'euros, soit 0,5 % des paiements directs prévus.

106. La Cour estime que la Commission devrait orienter la mise en œuvre de cette disposition au fil du temps afin de s'assurer qu'elle ne fait pas peser une charge administrative excessive sur les autorités de gestion et les bénéficiaires et que ses effets indésirables ou discriminatoires sont corrigés.

Le régime de paiement de base et les paiements connexes (titre III)

Régime de paiement de base (RPB) (articles 18 à 28)

Première attribution des droits au paiement (article 21)

107. Le régime de paiement de base proposé remplacera, à compter de 2014, le régime de paiement unique (RPU) et le régime de paiement unique à la surface (RPUS). Les droits au paiement obtenus au titre du RPU expirent par conséquent le 31 décembre 2013.

108. Dans le cadre du nouveau régime de paiement de base, les droits au paiement seront alloués aux agriculteurs qui introduisent une demande le 15 mai 2014 au plus tard, sous réserve qu'ils ont activé au moins un droit au paiement au titre du RPU en 2011 ou demandé un soutien au titre du RPUS⁴⁶.

⁴⁶ Par dérogation, les agriculteurs qui ont produit exclusivement des fruits, des légumes et/ou cultivé exclusivement des vignobles bénéficieront de droits au paiement au titre du nouveau régime. Normalement, ces agriculteurs n'ont pas bénéficié de droits au paiement au titre du RPU. De même, les agriculteurs qui détenaient uniquement des terres agricoles qui n'étaient pas dans de bonnes conditions agricoles à la date du 30 juin 2003 et qui ne pouvaient donc bénéficier des paiements au titre du RPUS pourront recevoir des droits au paiement dans le cadre du nouveau régime.

109. L'obligation concernant l'activation d'au moins un droit au paiement en 2011 vise à garantir une certaine stabilité et à assurer que les droits activés par les agriculteurs locataires en 2011 ne soient pas repris par des propriétaires fonciers inactifs, qui pourraient alors accumuler un maximum de droits en 2014 et, par suite, louer leurs terres assorties de ces droits à leurs locataires à un prix plus élevé. Les propriétaires fonciers inactifs bénéficieraient indirectement d'une aide de l'UE pour la totalité de la nouvelle période de programmation. La Cour estime que ce risque n'est pas entièrement exclu, par exemple en cas de rétrocession des droits au propriétaire foncier en 2011.

110. L'utilisation d'une année de référence (2011) pour l'obtention de droits en 2014 posera également des problèmes, par exemple, pour les nouveaux entrants qui introduiront leur demande après 2011. Il est cependant difficile de prévoir, dans le cadre du règlement, toutes les conséquences indésirables éventuelles. La Cour estime qu'une gestion dynamique du régime par la Commission devrait fournir les garanties suffisantes à cet égard.

Report jusqu'à 2018 des effets du modèle historique (articles 18 à 22)

111. Le régime de paiement de base proposé généralisera l'utilisation du modèle régional. Il permettra ainsi de réaffecter l'aide des secteurs et des exploitations bénéficiant de paiements directs historiques importants vers des exploitations qui utilisent des terres de grande superficie. La Cour reconnaît les efforts déployés par la Commission pour simplifier les dispositions régissant la politique agricole commune (PAC) en abandonnant les différents modèles de mise en œuvre dans le cadre de l'actuel régime de paiement unique.

112. La proposition repose sur le principe que tous les droits d'une région devraient avoir une valeur uniforme (modèle régional); elle prévoit toutefois une

transition du RPU au RPB, qui permet aux États membres de reporter, jusqu'à 2018, les effets du modèle historique⁴⁷.

113. La Cour constate que, dans le cadre de ces dispositions transitoires, jusqu'à 60 % de l'aide octroyée à l'avenir, et ce jusqu'en 2019, pourront être payés sur la base des montants de référence historiques et que, de ce fait, le modèle historique sera sensiblement prolongé.

Répartition de l'aide (articles 18 à 22)

114. Dans son rapport sur le RPU, la Cour a observé que «si le RPU semble atteindre son objectif consistant à contribuer de manière significative au revenu des exploitants agricoles, la répartition des subventions entre les différents exploitants agricoles reste essentiellement liée aux surfaces exploitées et, par suite, une part élevée de l'aide octroyée au titre du RPU est attribuée aux grandes exploitations, ce qui était déjà le cas avec le régime précédent. Tel qu'il est conçu, le RPU présente une contradiction: d'une part, il vise à soutenir le revenu individuel, mais, d'autre part, l'aide est répartie sans guère tenir compte de la situation particulière du bénéficiaire.» La Cour constate que le règlement ne définit aucun objectif spécifique pour le RPB, que la répartition du soutien dépendra à l'avenir de la répartition des terres agricoles et que certains agriculteurs qui exploitent dans des conditions particulières (zones défavorisées et jeunes agriculteurs – voir respectivement points 128, 129 et 130 à 132) bénéficieront d'un montant d'aide additionnel «par hectare». Dès lors, la Cour considère que le régime tiendra uniquement compte de manière

⁴⁷ Les États membres qui appliquent le RPU peuvent limiter le calcul de la valeur unitaire des nouveaux droits au paiement à un montant correspondant à 40 % au moins du plafond national ou régional établi. Les États membres qui font usage de cette possibilité utilisent la partie du plafond qui reste pour accroître la valeur des droits au paiement dans les cas où la valeur totale des droits au paiement détenus par un agriculteur au titre du régime de paiement de base est inférieure à la valeur totale des droits au paiement, y compris les droits spéciaux, que l'agriculteur détenait au 31 décembre 2013 dans le cadre du RPU. Ces dispositions visent à éviter de graves répercussions financières pour les agriculteurs. Voir considérant 21 du préambule.

indirecte de la situation de certains agriculteurs, sans toutefois résoudre globalement la contradiction inhérente à la conception des paiements; en outre, il n'est toujours pas ciblé sur les besoins ou sur le niveau de vie actuel.

Gains exceptionnels (article 22, paragraphe 4)

115. Dans le projet de règlement, les règles autorisant les États membres à reverser une partie des valeurs des droits au paiement à la réserve nationale sont simplement facultatives. La Cour estime que les agriculteurs, qui réduisent sensiblement leurs activités agricoles après 2013, pourraient consolider leurs droits historiques sur des terres de superficie très limitée et réaliser ainsi un gain exceptionnel⁴⁸. La Cour déplore que, tout comme en 2003, l'application de la clause dite des «gains exceptionnels», qui permet de reverser le montant à la réserve nationale, soit laissée à la discrétion des États membres. La Cour a déjà relevé des cas où des gains exceptionnels de ce type n'ont pas été réclamés aux bénéficiaires⁴⁹.

Disponibilité des hectares admissibles (articles 25 et 26)

116. Lorsque le RPU a été introduit, la réglementation n'autorisait pas le versement de l'aide lorsque des parcelles étaient utilisées pour des activités autres qu'agricoles. Par suite du bilan de santé, ces terres sont à présent considérées comme éligibles, pour autant que l'activité agricole puisse y être exercée sans être sensiblement gênée par l'intensité, la nature, la durée et le calendrier de l'activité non agricole (la parcelle devrait être «essentiellement utilisée à des fins agricoles»). Il revient cependant aux États membres de définir précisément ce type de situations. Dans son rapport sur le RPU, la Cour a relevé des cas où les autorités nationales avaient octroyé des droits au

⁴⁸ C'est-à-dire un gain exceptionnel qui reviendrait à l'agriculteur dans les cas où l'exploitation agricole disposerait d'une superficie agricole qui, au moment du dépôt de la demande pour 2014, serait inférieure à celle déclarée en 2013.

⁴⁹ Points 69 à 73 du rapport sur le RPU.

paiement qui ont été activés pour des parcelles utilisées principalement pour des activités de loisir. La Cour estime que cette disposition du projet de règlement (article 25, paragraphe 2) pourrait être explicitée en invitant la Commission à définir des critères pour les activités non agricoles admissibles (ainsi que leur durée). Une autre solution consisterait à exclure les activités non agricoles.

117. S'agissant de la disponibilité des terres, la Cour a constaté dans son rapport sur le RPU⁵⁰ que la disposition selon laquelle les terres doivent être à la disposition de l'agriculteur à une date fixée engendre des situations où les terres déclarées peuvent être à la disposition de toute autre personne pendant n'importe quelle période au cours de la même année civile, sauf à la date fixée, sans que cela ne modifie la qualité d'«exploitant agricole» du demandeur.

118. Le projet de règlement maintient la condition selon laquelle les parcelles doivent être à la disposition de l'agriculteur à une date fixée par l'État membre, ce qui engendrera la répétition des mêmes situations peu satisfaisantes.

Transfert de droits au paiement (article 27)

119. Dans le cadre du RPU actuel, les droits au paiement sont dissociés des surfaces exploitées: ils peuvent être échangés indépendamment du transfert des parcelles qui en sont à l'origine et ils peuvent être activés sur tous types de terres éligibles, quelle que soit l'activité agricole qui y est pratiquée. Dans son rapport sur le RPU⁵¹, la Cour a constaté que cela avait ouvert la voie à l'émergence de marchés secondaires de droits au paiement et avait eu des effets négatifs: la possibilité de louer des terres marginales de faible valeur pour lesquelles les bénéficiaires ne sont pas tenus de respecter des obligations en matière de BCAE particulièrement contraignantes a contribué à ouvrir la voie à l'acquisition à des fins spéculatives et à l'accumulation de droits au

⁵⁰ Point 24 du rapport sur le RPU.

⁵¹ Points 63 et 66 du rapport sur le RPU.

paiement sans terres par des investisseurs qui activent ces droits sur des parcelles ne nécessitant la pratique d'aucune activité agricole «réelle».

120. Le projet de règlement prévoit que les droits au paiement ne peuvent être transférés qu'à un agriculteur et qu'au sein d'une même région ou entre régions d'un État membre, à condition que la valeur des droits au paiement par hectare soit la même. La Cour accueille favorablement cette disposition qui représente une tentative de remédier aux effets négatifs mis en évidence.

Composante «écologique»: paiement en faveur des pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement (articles 29 à 33)

121. Les agriculteurs pouvant bénéficier d'un paiement au titre du régime de paiement de base observent, sur leurs hectares admissibles, les pratiques agricoles suivantes:

- effectuer trois cultures différentes sur leurs terres arables lorsqu'ils disposent de terres arables couvrant plus de trois hectares (des exceptions sont prévues);
- maintenir les prairies permanentes existantes de leurs exploitations (2014 étant l'année de référence);
- réserver au moins 7 % de leur exploitation à une «surface d'intérêt écologique». Les espaces de ce type sont constitués par des terres mises en jachère, des terrasses, des particularités topographiques, des bandes tampons et des surfaces boisées.

122. Les États membres octroieront un montant forfaitaire supplémentaire aux agriculteurs qui appliquent, parmi les trois pratiques mentionnées au point 121, celles qui les intéressent. Cette composante «écologique» des paiements directs représente 30 % du plafond national correspondant et a pour objectif d'améliorer les performances environnementales des paiements directs.

123. Dans son rapport sur le RPU, la Cour a recommandé de modifier le mode de calcul de l'aide au titre du RPU de sorte à mieux tenir compte du coût des externalités environnementales ou autres. Le montant forfaitaire supplémentaire versé par hectare au titre de la composante «écologique» est calculé en divisant les 30 % du plafond national annuel par le nombre d'hectares admissibles déclarés. Il n'apparaît donc pas clairement dans quelle mesure le montant forfaitaire par hectare permet de dédommager les agriculteurs pour les coûts qu'ils doivent supporter afin de suivre les pratiques obligatoires ou de fournir des biens publics.

124. Les nouvelles règles prévoient l'obligation pour les agriculteurs de maintenir enherbées en permanence les surfaces de leurs exploitations déclarées en tant que prairies permanentes dans la demande introduite pour l'année de demande 2014. Les agriculteurs pourraient dès lors estimer plus rentable de convertir les prairies permanentes en terres arables avant 2014, ce qui serait contraire aux objectifs environnementaux du nouveau régime.

125. La Cour est d'avis qu'il conviendrait d'examiner la possibilité de rehausser le seuil des 3 hectares prévus en ce qui concerne l'obligation d'effectuer trois cultures différentes étant donné que, dans certains États membres, ce seuil peut s'avérer inférieur au nombre minimal d'hectares dont un agriculteur doit disposer pour être éligible aux paiements⁵².

126. Il existe des preuves scientifiques qui démontrent l'efficacité et la nécessité de mesures telles que la diversification des cultures et l'existence de surfaces d'intérêt écologique (pour la biodiversité, la qualité de l'eau et du sol, etc.). Toutefois, le règlement ne fixe aucun objectif concret que la communauté agricole devrait viser à atteindre dans ce domaine et ne fournit aucune explication sur l'incidence escomptée de la mise en œuvre de ces mesures.

⁵² Article 10 et annexe IV du projet de règlement.

L'absence de ces éléments remet en question l'objectif avancé de disposer d'une politique qui soit centrée sur les résultats.

127. Enfin, certains des aspects clés de la diversification des cultures et des surfaces d'intérêt écologique seront définis dans les actes délégués adoptés par la Commission. À ce stade, il est donc encore trop tôt pour procéder à une évaluation complète des mesures proposées.

**Paiement en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles
(articles 34 et 35)**

128. Le projet de règlement prévoit que les États membres peuvent accorder des paiements jusqu'à concurrence de 5 % du plafond national annuel pour les agriculteurs des zones soumises à des contraintes naturelles spécifiques (zones délimitées de la même manière qu'aux fins du développement rural). Cette aide a pour objectif de contribuer au maintien de l'activité agricole et de la présence d'agriculteurs dans les zones soumises à des contraintes naturelles spécifiques, ainsi que de compléter le soutien existant dans le cadre du développement rural.

129. La Cour est d'avis que cette mesure est conforme à l'objectif de maintien d'un développement territorial équilibré. Elle relève cependant qu'il existe, dans le cadre du développement rural, des mesures similaires en vue de dédommager les agriculteurs pour les coûts supplémentaires engendrés par les contraintes auxquelles est soumise la production agricole dans les zones concernées. La Cour fait part de ses préoccupations concernant le niveau global du soutien perçu par certains bénéficiaires au titre de deux sources d'aide et estime qu'il convient de prendre en considération la complexité et l'incohérence éventuelle du maintien de deux régimes différents qui visent à atteindre le même objectif.

Jeunes agriculteurs (articles 23, 36 et 37)

130. Dans son rapport sur le RPU⁵³, la Cour a fait part de ses préoccupations concernant le fait que, dans certains États membres, les nouveaux entrants doivent acquérir des droits au paiement, ce qui peut nécessiter des investissements substantiels et constituer une barrière importante à leur accès à la profession.

131. Le projet de règlement répond, du moins partiellement, aux préoccupations exprimées par la Cour:

- les États membres doivent utiliser la réserve nationale pour attribuer, en priorité, des droits au paiement aux jeunes agriculteurs qui commencent à exercer une activité agricole (article 23). Les candidats doivent être âgés de moins de 40 ans et ne pas s'être installés à la tête d'une exploitation agricole au cours des cinq années précédant la première introduction d'une demande;
- en outre, les jeunes agriculteurs qui ont droit à un paiement au titre du régime de paiement de base peuvent bénéficier d'un paiement annuel supplémentaire correspondant à 25 % de la valeur moyenne des droits activés. Ce paiement n'est octroyé que pendant une période de cinq ans au maximum et se limite à 25 droits au paiement ou à la taille moyenne des exploitations dans l'État membre concerné lorsque celle-ci dépasse 25 hectares. Ce soutien est complémentaire à l'aide à l'installation des jeunes agriculteurs relevant du développement rural⁵⁴.

132. Les mesures proposées pourraient en effet encourager les jeunes agriculteurs à créer des entreprises agricoles innovantes et dynamiques. Le

⁵³ Points 33 à 35 du rapport sur le RPU.

⁵⁴ Article 20 de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif au soutien au développement rural par le Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader).

projet de règlement garantit la disponibilité des droits dans les réserves nationales pour 2014; il convient d'examiner si cette garantie devrait être étendue aux années suivantes pour que les jeunes agriculteurs puissent en faire la demande.

Soutien couplé (titre IV)

Soutien couplé facultatif (articles 38 à 41)

133. En vertu des dispositions actuelles, le soutien couplé est facultatif pour les États membres et, après 2012, il ne pourra être accordé qu'aux secteurs de la vache allaitante, des viandes ovine et caprine, du riz et du coton.

134. Dans le projet de règlement, le soutien couplé demeure facultatif pour les États membres, mais la liste des secteurs éligibles à cette aide a été allongée⁵⁵.

135. En principe, un soutien couplé ne peut être octroyé qu'en faveur de secteurs ou de régions d'un État membre où des types particuliers d'agriculture ou des secteurs agricoles spécifiques rencontrent des difficultés et sont particulièrement importants pour des raisons économiques et/ou sociales et/ou environnementales. Le soutien couplé ne peut être accordé que dans la mesure nécessaire pour créer une incitation à maintenir les niveaux actuels de production dans les régions concernées.

136. Les États membres peuvent décider de consacrer jusqu'à 5 % de leur plafond national au soutien couplé facultatif. Sous certaines conditions, ils peuvent porter ce pourcentage jusqu'à 10 % du plafond national, voire plus sous réserve d'autres restrictions.

⁵⁵ La liste comprend à présent les produits suivants: céréales, oléagineux, cultures protéagineuses, légumineuses à grains, lin, chanvre, riz, fruits à coque, pommes de terre féculières, lait et produits laitiers, semences, viandes ovine et caprine, viande bovine, huile d'olive, vers à soie, fourrages séchés, houblon, betterave sucrière, canne et chicorée, fruits et légumes et taillis à rotation rapide.

137. Les décisions des États membres d'accorder un soutien couplé doivent être notifiées à la Commission, y compris les informations sur les régions concernées, les types de cultures sélectionnées et le niveau de soutien à octroyer. Lorsqu'un État membre entend utiliser plus de 10 % du plafond national, la Commission approuve la décision uniquement si la nécessité⁵⁶ en a été démontrée.

138. La Commission se voit conférer le pouvoir d'adopter des actes délégués en ce qui concerne les conditions d'octroi du soutien et les règles relatives à la cohérence avec d'autres mesures de l'UE et au cumul de différents types d'aide.

139. La Cour convient de la nécessité de disposer d'une analyse détaillée de la situation particulière dans les régions concernées; cependant, elle souligne l'importance d'assurer que des objectifs clairs et un suivi adéquat soient associés avec le choix de recourir au soutien couplé.

140. En outre, la Cour suggère que toutes les décisions de recourir au soutien couplé soient soumises à l'approbation de la Commission.

141. Par ailleurs, la Cour estime qu'il convient d'uniformiser, dans l'ensemble des États membres, les définitions normatives de ce qui constitue «des difficultés» et de ce qui est particulièrement important «pour des raisons économiques et/ou sociales et/ou environnementales», ainsi que de vérifier si les normes établies sont respectées.

⁵⁶ L'un des besoins suivants doit être attesté dans la région ou le secteur concerné:

- la nécessité de maintenir un certain niveau de production spécifique en raison du manque de solutions de rechange et de réduire le risque d'abandon de la production et les problèmes sociaux et/ou environnementaux qui en résultent;
- la nécessité d'assurer un approvisionnement stable de l'industrie de transformation locale et d'éviter ainsi les conséquences sociales et économiques négatives de toute restructuration qui en résulterait;
- la nécessité de compenser les désavantages dont souffrent les agriculteurs d'un secteur particulier du fait de perturbations constantes sur le marché correspondant;
- la nécessité d'intervenir lorsque l'existence de tout autre soutien disponible est jugée insuffisante pour répondre aux besoins susmentionnés.

142. De même, il conviendrait de définir et d'adopter des indicateurs de référence concernant les «niveaux de production actuels», ainsi que des indicateurs visant à suivre l'évolution de ces niveaux de production.

Régime des petits exploitants agricoles (titre V)

143. S'agissant des droits au paiement en faveur des petites exploitations agricoles, le projet de règlement prévoit la possibilité d'opter pour la participation à un régime simplifié intitulé «régime des petits exploitants agricoles». Les paiements au titre du régime en cause remplacent toutes les aides directes (couplées ou découplées) et les agriculteurs participant à ce régime sont dispensés des pratiques agricoles obligatoires en ce qui concerne la composante «écologique» du paiement direct (voir points 121 à 124).

144. Le montant de l'aide par petit exploitant agricole n'est pas inférieur à 500 euros⁵⁷ et ne dépasse pas 1 000 euros⁵⁸.

145. Les États membres veillent à ce qu'aucun paiement ne soit effectué aux agriculteurs qui divisent leur exploitation dans le seul objectif de bénéficier du régime des petits exploitants agricoles. Cette disposition s'applique également aux agriculteurs dont les exploitations résultent de cette division.

146. S'agissant des exigences en matière de conditionnalité, les petits exploitants agricoles sont tenus de les respecter mais leurs paiements ne

⁵⁷ 200 euros à Chypre et Malte.

⁵⁸ Il est proposé que le montant de l'aide par petit exploitant agricole consiste:

- soit en un montant forfaitaire par bénéficiaire (quel que soit le nombre exact d'hectares concernés) n'excédant pas 15 % du paiement moyen national par bénéficiaire;
- soit en un montant correspondant au paiement moyen national par hectare multiplié par un chiffre correspondant au nombre d'hectares, le maximum étant fixé à trois.

seraient pas réduits en cas de non-respect⁵⁹ (voir les observations spécifiques à ce sujet au point 61).

147. La Cour considère que ce régime représente une simplification d'un point de vue administratif et elle s'en félicite.

3. FEADER: LE RÈGLEMENT «DÉVELOPPEMENT RURAL»

148. Le projet de règlement relatif au développement rural établit les règles générales régissant le Fonds européen agricole pour le développement rural (ci-après le «Feader»), y compris les objectifs de la politique de développement rural.

149. La Cour a rendu compte à plusieurs reprises de l'utilisation des dépenses relevant du développement rural, notamment dans ses rapports spéciaux n° 7/2011 «L'aide agroenvironnementale est-elle conçue et gérée de manière satisfaisante?» (ci-après «rapport sur l'agroenvironnement»), n° 5/2010 «Mise en œuvre de l'approche Leader pour le développement rural» (ci-après «rapport sur Leader») et n° 7/2006 «Les investissements dans le domaine du développement rural permettent-ils de remédier de manière efficace aux problèmes des zones rurales?» (ci-après «rapport sur les investissements»), ainsi que dans ses rapports annuels relatifs aux exercices 2007 à 2010.

150. D'autres dispositions importantes applicables au Feader (comme celles établissant l'approche stratégique, la programmation, le suivi et l'évaluation, ainsi que le soutien financier, la gestion et le contrôle) sont fixées dans un autre projet de règlement⁶⁰, au sujet duquel la Cour a formulé des commentaires dans son avis n° 7/2011.

⁵⁹ Article 92 du règlement horizontal relatif à la PAC.

⁶⁰ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional (FEDER), au Fonds social européen (FSE), au Fonds de cohésion (FC), au

Objectifs et stratégie (titre I)

Objectifs et priorités de l'aide au développement rural (articles 4 et 5)

151. La Cour considère qu'un vaste ensemble d'objectifs très divers a été fixé pour le développement rural (voir **encadré 1**). Le règlement ne permet pas de déterminer avec certitude s'il existe un lien entre ces objectifs ni quelle est la nature de ce lien, ou encore de distinguer ce que ces objectifs visent à atteindre au niveau de l'UE. La Cour estime que la politique de développement rural gagnerait à disposer d'un ensemble d'objectifs moins complexe et plus ciblé, ainsi que de buts clairement définis (incidence et résultats escomptés, ainsi que des indicateurs). Cela contribuerait à centrer la politique sur l'obtention de résultats en ce qui concerne les priorités clés de l'UE.

ENCADRÉ 1 - Les objectifs du développement rural sont établis à différents niveaux:

- le règlement relatif aux dispositions communes applicables aux Fonds relevant du Cadre stratégique commun (FEDER, Feader, FSE, FC et FEAMP) prévoit que ces Fonds soutiennent la réalisation de **11 objectifs thématiques (article 9)**;
- le règlement «développement rural» (article 4) dispose que, dans le cadre général de la PAC, le soutien en faveur du développement rural contribue à assurer la **compétitivité** de l'agriculture, la **gestion durable** des ressources naturelles et des mesures en matière de **climat**, et à adopter une **approche territoriale** équilibrée;
- la fiche financière législative qui accompagne le projet de règlement «développement rural» définit quatre objectifs spécifiques pour la PAC: fournir des biens publics environnementaux, offrir une compensation aux régions soumises à des contraintes naturelles spécifiques, poursuivre les actions

d'atténuation des changements climatiques et d'adaptation à ces changements et gérer le budget de l'UE (PAC) conformément aux normes strictes en matière de gestion financière. Elle définit également quatre objectifs spécifiques pour le développement rural: favoriser la croissance verte grâce à l'innovation, soutenir l'emploi rural et préserver le tissu social dans les zones rurales, améliorer l'économie rurale et promouvoir la diversification, ainsi que permettre la diversité structurelle dans les systèmes d'exploitation agricole;

- le règlement «développement rural» (article 5) dispose que la réalisation des objectifs de développement rural, lesquels contribuent à la stratégie Europe 2020 pour une croissance intelligente, durable et inclusive, s'effectue dans le cadre de **six priorités**⁶¹ (comprenant 18 sous-priorités) pour le développement rural, qui traduisent les objectifs thématiques correspondants du CSC;
- l'article 5 du règlement «développement rural» précise encore que les priorités, dans leur ensemble, contribuent à la réalisation des **objectifs transversaux** liés à l'innovation et à l'environnement ainsi qu'à l'atténuation des changements climatiques et à l'adaptation à ces changements;

⁶¹ 1) Favoriser le transfert de connaissances et l'innovation dans les secteurs de l'agriculture et de la foresterie, ainsi que dans les zones rurales,
 2) améliorer la compétitivité de tous les types d'agriculture et renforcer la viabilité des exploitations agricoles,
 3) promouvoir l'organisation de la chaîne alimentaire et la gestion des risques dans le secteur de l'agriculture,
 4) restaurer, préserver et renforcer les écosystèmes tributaires de l'agriculture et de la foresterie,
 5) promouvoir l'utilisation efficace des ressources et soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de CO₂ et résiliente face au changement climatique, dans les secteurs agricole et alimentaire ainsi que dans le secteur de la foresterie,
 6) promouvoir l'inclusion sociale, la réduction de la pauvreté et le développement économique dans les zones rurales.
 Les priorités, dans leur ensemble, doivent contribuer à la réalisation des objectifs transversaux liés à l'innovation et à l'environnement ainsi qu'à l'atténuation des changements climatiques et à l'adaptation à ces changements.

- chacune des 24 mesures de développement rural contribue à la réalisation d'une ou de plusieurs priorités de l'Union pour le développement rural (article 14 du règlement «développement rural»);
- les États membres élaboreront des programmes qui établiront les priorités définissant les **objectifs spécifiques**.

152. Dans le cadre de la période de programmation actuelle, des dépenses minimales par axe ont été définies dans le règlement⁶². Ce seuil n'est plus prévu dans le projet de règlement. La Cour estime que si la suppression des axes obligatoires (y compris des dépenses minimales par axe) et la nouvelle approche qui permet à chacune des mesures de contribuer à la réalisation de plusieurs priorités⁶³ fourniront aux États membres une plus grande marge de manœuvre, elles accroîtront cependant les difficultés en ce qui concerne la fixation des objectifs et des cibles spécifiques, ainsi que le suivi de leurs réalisations.

Programmation (titre II)

Contenu des programmes de développement rural et ciblage de l'aide aux zones rurales (articles 9, paragraphe 1, 11 et 18)

153. Dans son rapport sur les investissements, la Cour a recommandé⁶⁴ que la Commission veille à ce que les programmes des États membres prévoient, pour l'octroi des crédits, un ordre de priorité en fonction des zones et des bénéficiaires les plus démunis.

⁶² Article 17 du règlement (CE) n° 1698/2005 du Conseil (JO L 277 du 21.10.2005, p. 1).

⁶³ Conformément au projet de règlement (article 14), chaque mesure de développement rural est programmée pour contribuer spécifiquement à la réalisation d'une ou de plusieurs priorités de l'Union pour le développement rural.

⁶⁴ Point 66.

154. Conformément au projet de règlement, tout programme de développement rural (PDR) devrait comporter, entre autres, une description de la stratégie, qui comprend la fixation d'objectifs, pour chacun des domaines prioritaires de l'Union pour le développement rural figurant dans le programme, et une sélection de mesures, notamment une évaluation de la contribution escomptée des mesures retenues pour atteindre les objectifs. En outre, le programme de développement régional doit démontrer⁶⁵ que les besoins spécifiques liés aux conditions spécifiques au niveau régional ou sous-régional sont pris en compte et traités concrètement par des combinaisons de mesures ou de sous-programmes thématiques appropriées.

155. Bien que cette approche soit valable, la Cour insiste sur l'importance de fixer des objectifs concrets spécifiques pour les mesures proposées et de veiller à ce que le soutien soit ciblé sur les zones rurales où les besoins en investissements se font le plus sentir.

Simplification (article 9, paragraphe 1)

156. Dans ses rapports annuels, la Cour a souligné la nécessité de consentir des efforts supplémentaires pour simplifier davantage les règles et conditions (points 5.66 du rapport annuel 2008 et 3.74 du rapport annuel 2009).

157. Conformément à l'article 9, paragraphe 1, point c), du projet de règlement, le programme de développement rural doit démontrer: [...] «v) qu'une action appropriée est envisagée afin de simplifier la mise en œuvre du programme».

158. Certaines conditions d'admissibilité pour des mesures données sont définies dans la proposition de règlement relatif au développement rural. Toutefois, les États membres définissent des conditions et règles plus spécifiques applicables aux mesures sélectionnées par l'intermédiaire des programmes de développement rural nationaux. Par conséquent, la Cour n'est

⁶⁵ Référence à l'article 9, paragraphe 1, point c), sous iii).

pas en mesure d'apprécier, à ce stade, si l'objectif de simplification a bien été atteint.

Information et caractère vérifiable et contrôlable des mesures (article 9)

159. En vertu de l'article 9, paragraphe 1, sous n), point i), tout programme de développement rural devrait comporter, à *titre d'information*, une description sommaire de la structure de gestion et de contrôle. Conformément aux dispositions de l'article 69 du projet de règlement, les États membres veillent à ce que toutes les mesures de développement rural qu'ils entendent mettre en œuvre soient vérifiables et contrôlables. À cet effet, ils fournissent pour chaque programme de développement rural une évaluation *ex ante* du caractère vérifiable et contrôlable des mesures à inclure dans le programme de développement rural. Les États membres procèdent également à l'évaluation du caractère vérifiable et contrôlable des mesures au cours de la mise en œuvre du programme de développement rural. L'évaluation *ex ante* et l'évaluation réalisée au cours de la période de mise en œuvre tiennent compte des résultats des contrôles réalisés au cours des périodes de programmation antérieure et en cours. Lorsque l'évaluation révèle que les exigences relatives au caractère vérifiable et contrôlable ne sont pas remplies, les mesures concernées sont adaptées en conséquence.

160. La Cour considère qu'il conviendrait que la Commission évalue elle-même le caractère vérifiable et contrôlable de la structure de gestion et de contrôle, et qu'elle en fasse une condition d'approbation du programme de développement rural.

Soutien au développement rural (titre III)

Mesures individuelles (chapitre I)

161. La Cour constate que, globalement, l'éventail de mesures et leur portée ont été étendus. Bien que le nombre de mesures ait été réduit (il a été ramené de 40 à moins de 20), cette adaptation est essentiellement formelle. De fait,

certaines mesures pour la période 2007-2013 ont été fusionnées ou sont maintenant présentées comme des sous-mesures d'une mesure plus importante. En outre, de nouveaux types de mesures ont été introduits.

Risque de double financement irrégulier

162. Le projet de règlement prévoit le financement de nombreuses (nouvelles) mesures par d'autres sources que le Feader, à savoir d'autres fonds de l'UE ou des fonds nationaux. Les mesures en question incluent le transfert de connaissances et les actions d'information, le développement des exploitations agricoles et des entreprises (en particulier, l'aide au démarrage d'entreprises pour les activités non agricoles dans les zones rurales), les services de base et la rénovation des villages dans les zones rurales, ainsi que la coopération et la gestion des risques. La Cour considère que cette diversité des sources de financement engendre un risque élevé de double financement irrégulier qu'il convient de prévenir au moyen d'outils efficaces, comme des critères de sélection explicites et non équivoques.

Développement des exploitations agricoles et des entreprises (article 20)

163. Conformément au projet de règlement, le soutien au titre de cette mesure couvre également les paiements annuels octroyés aux agriculteurs qui, au moment de l'introduction de la demande d'aide, participent au régime des petits exploitants agricoles (voir points 143 à 147) depuis au moins un an et qui s'engagent à transférer à titre permanent l'ensemble de leur exploitation et les droits au paiement correspondants à un autre agriculteur. L'aide est versée à compter de la date du transfert et jusqu'au 31 décembre 2020. Les paiements annuels au titre de cette mesure correspondent à 120 % du paiement annuel que le bénéficiaire perçoit au titre du régime des petits exploitants agricoles. En d'autres termes, lorsqu'après avoir participé au régime des petits exploitants agricoles pendant une année un agriculteur A décide de vendre son exploitation agricole (y compris ses droits) à un agriculteur B, l'agriculteur A continue de percevoir (jusqu'en 2020) 120 % du paiement annuel qu'il recevait,

tandis que l'agriculteur B bénéficiera de paiements directs en activant les droits acquis.

164. La Cour juge nécessaire de clarifier les objectifs de cette mesure et de mettre en place des critères explicites et des contrôles efficaces permettant d'éviter que les agriculteurs ne cherchent à obtenir l'aide par des opérations abusives, par exemple, en transférant de manière formelle les exploitations à un membre de leur famille.

Mesures pour soutenir les investissements dans la foresterie et sa gestion (articles 22 à 26 et 35)

165. Au considérant 25, le projet de règlement dispose qu'«au cours de la période de programmation 2007-2013, une série de mesures ont couvert différents types d'aides aux investissements dans la foresterie et à sa gestion. Par souci de simplification, mais aussi pour permettre aux bénéficiaires de concevoir et de réaliser des projets intégrés avec une valeur ajoutée accrue, une seule mesure devrait couvrir tous les types d'aides en faveur des investissements dans la foresterie et à sa gestion.»

166. La Cour observe que, même si l'ensemble des sous-mesures pertinentes sont mentionnées dans un seul article⁶⁶, chacune d'entre elles continue d'être régie par des exigences et des dispositions spécifiques. C'est pourquoi, la Cour doute que la proposition conduise effectivement à la simplification recherchée.

Mesures Agroenvironnement – climat (article 29) et Agriculture biologique (article 30)

167. Dans son rapport sur l'agroenvironnement, la Cour a recommandé⁶⁷ que pour la prochaine période de programmation, la Commission s'interroge sur

⁶⁶ Article 22.

⁶⁷ Recommandation 4.

l'opportunité de répartir les paiements agroenvironnementaux d'une part en actions agroenvironnementales simples et généralisées bénéficiant d'un taux d'aide relativement faible et, d'autre part, en actions plus ambitieuses bénéficiant d'un taux d'aide plus élevé et ciblées sur les domaines d'intervention prioritaires au niveau de l'UE. Dans ce contexte, le soutien à l'agriculture biologique constituerait une troisième mesure.

168. La Cour considère qu'une suite a été donnée à cette recommandation par l'introduction de la composante «écologique» dans le pilier I et par les dispositions relatives à la mesure de développement rural Agriculture biologique.

Instrument de stabilisation des revenus (article 40)

169. Si les paiements directs au titre du pilier I sont de nature à contribuer aux revenus agricoles, le règlement «développement rural» (pilier II) comporte lui aussi un instrument de stabilisation des revenus, qui fournit une compensation aux agriculteurs subissant une forte baisse de leurs revenus. La Cour estime qu'il convient de faire clairement la distinction entre les objectifs du pilier I et du pilier II, et d'assurer que la décision de financer une mesure au titre de l'un des piliers soit fondée sur la contribution de la mesure à la réalisation des objectifs de ce pilier.

Dispositions communes applicables à plusieurs mesures (chapitre II)

Impact des investissements sur l'environnement (article 46)

170. Aux termes du projet de règlement, pour être admissibles au bénéfice d'un soutien du Feader, les opérations d'investissement sont précédées d'une évaluation de l'impact attendu sur l'environnement, en conformité avec la législation spécifique applicable à ce type d'investissements, lorsque les investissements sont susceptibles d'avoir des effets négatifs sur l'environnement.

171. La Cour considère que la finalité de la disposition réglementaire n'est pas claire puisque l'investissement reste en définitive éligible, même lorsque l'évaluation montre qu'il aurait des effets négatifs sur l'environnement.

Sélection des projets (article 49)

172. Le projet de règlement dispose que l'autorité de gestion du programme de développement rural définit les critères de sélection des opérations financées au titre de toutes les mesures, à la suite d'une consultation avec le comité de suivi. Les critères de sélection visent à garantir l'égalité de traitement des demandeurs, une meilleure utilisation des ressources financières et le ciblage des mesures en conformité avec les priorités de l'Union pour le développement rural. Lors de la définition de critères de sélection, le principe de proportionnalité doit être pris en compte en ce qui concerne les petites subventions. L'application des critères de sélection n'est pas obligatoire dans le cas de certaines mesures, telles que Agroenvironnement – climat⁶⁸, sauf lorsque les fonds disponibles ne sont pas suffisants pour couvrir toutes les demandes recevables.

173. La Cour observe que, pour les mesures agroenvironnementales, les critères de sélection ne seront pas contraignants, à moins que les fonds disponibles ne soient pas suffisants pour couvrir toutes les demandes recevables; c'est pourquoi, la Cour est d'avis que le manque de ciblage des dépenses sur des besoins spécifiques risque de persister.

⁶⁸ Les mesures auxquelles il est fait référence sont les suivantes: Agroenvironnement – climat (article 29), Agriculture biologique (article 30), Paiements au titre de Natura 2000 et de la directive-cadre sur l'eau (article 31), Paiements en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles ou à d'autres contraintes spécifiques (article 32), Bien-être des animaux (article 34) et Services forestiers, environnementaux et climatiques et conservation des forêts (article 35).

174. En outre, le fait d'appliquer un seul taux de participation du Feader (voir point 175) risque d'aggraver la situation de concentration des dépenses sur un nombre restreint de sous-mesures⁶⁹.

Dispositions financières (titre V)

Taux unique de participation financière (article 65)

175. Le projet de règlement prévoit que, pour faciliter la gestion des ressources du Feader⁷⁰, les programmes de développement rural fixent un seul taux de participation du Feader applicable à toutes les mesures d'un programme de développement rural donné. Ce taux unique pour l'ensemble des mesures peut être établi par les États membres mais devrait se situer entre un taux minimal et un taux maximal définis par le règlement. Le taux fixe s'appliquera également à toutes les sous-mesures. Le taux de participation minimum du FEADER est de 20 % des dépenses publiques admissibles, tandis que le taux maximum s'élève à 50 % (il est porté à 85 % pour les régions moins développées, les régions ultrapériphériques et les îles mineures de la mer Égée)⁷¹.

176. Dans son rapport sur l'agroenvironnement, la Cour a recommandé que⁷² pour la prochaine période de programmation, la Commission examine si le taux de contribution de l'UE pour les sous-mesures agroenvironnementales ne devrait pas être différencié, de sorte que les sous-mesures plus susceptibles de produire des effets positifs et durables sur l'environnement bénéficieraient

⁶⁹ Situation décrite dans la recommandation 3 du rapport sur l'agroenvironnement.

⁷⁰ Considérant 54 du projet de règlement «développement rural».

⁷¹ Par dérogation, le taux maximum de participation du Feader est égal à 80 % pour les mesures visées aux articles 15 (transfert de connaissances et actions d'information), 28 (mise en place de groupements de producteurs) et 36 (coopération) et celles relevant de Leader.

⁷² Recommandation 3.

d'un taux de contribution de l'UE plus élevé. La Cour considère que, sur le plan administratif, la fixation d'un taux de participation unique peut apparaître comme une simplification, mais que cette approche ne permet pas de réaliser efficacement les objectifs définis pour l'ensemble des mesures ou sous-mesures de développement rural. Dès lors, elle n'est pas conforme aux recommandations de la Cour.

Maintien du niveau de soutien en faveur de certains domaines (considérant 28 et article 65)

177. Conformément au préambule du projet de règlement (considérant 28), les États membres devraient également maintenir le soutien en faveur de la fourniture de services environnementaux au niveau qui était le sien durant la période de programmation 2007-2013 et être tenus de dépenser un minimum de 25 % de la participation totale du Feader consacrée à chaque programme de développement rural en vue de l'atténuation des changements climatiques et de l'adaptation à ces changements et de la gestion des terres, au moyen des paiements au titre des mesures agroenvironnementales et climatiques, des paiements en faveur de l'agriculture biologique et des paiements en faveur des zones soumises à des contraintes naturelles ou à d'autres contraintes spécifiques.

178. La Cour constate que, même si la préservation des ressources consacrées à l'ancien axe 2 apparaît comme l'un des objectifs du projet de règlement, seul le préambule mentionne l'allocation des ressources recommandée. La Cour considère que si le législateur souhaite que l'affectation des ressources à laquelle il fait référence au considérant 28 soit réellement obtenue, elle devrait figurer dans les dispositions obligatoires et pas seulement dans le préambule.

Base des coûts standard ou des coûts supplémentaires et des pertes de revenus (article 69, paragraphe 2)

179. Conformément au projet de règlement (article 69, paragraphe 2), «Lorsque l'aide est octroyée sur la base de coûts standard ou de coûts supplémentaires et des pertes de revenus, les États membres veillent à ce que les calculs correspondants soient appropriés et exacts, et établis à l'avance sur la base d'un calcul juste, équitable et vérifiable. À cette fin, un organisme indépendant des autorités chargées des calculs et possédant l'expertise appropriée fournit un certificat confirmant l'adéquation et l'exactitude des calculs. Ce certificat est inclus dans le programme de développement rural.»

180. Dans son rapport sur l'agroenvironnement, la Cour a constaté l'existence de problèmes concernant la détermination du montant des aides et a recommandé à la Commission de s'assurer, avant d'approuver les programmes, que tous les éléments pertinents ont été pris en considération pour les calculs et que les principales hypothèses et paramètres utilisés sont appropriés⁷³.

181. L'introduction d'une vérification indépendante de l'adéquation et de l'exactitude des calculs répond aux critiques formulées par la Cour.

Gestion, contrôle et publicité, ainsi que suivi et évaluation (titres VI et VII)

182. La Cour a formulé des commentaires sur les dispositifs de gestion et de contrôle, ainsi que sur le suivi et l'évaluation dans son avis n° 7/2011 et dans la partie consacrée au règlement horizontal (voir points 47 à 59).

4. LE RÈGLEMENT «OCM UNIQUE»

183. Le projet de règlement «OCM unique» établit les règles applicables à l'organisation commune des marchés dans le secteur de l'agriculture.

⁷³ Point 97 et recommandation 2.

184. L'organisation des marchés agricoles a toujours été au cœur de la PAC. L'UE a toutefois réformé la plupart de ses instruments de gestion des marchés dans le contexte des réformes successives de la PAC, et la valeur de l'aide fournie au moyen des mesures d'intervention sur les marchés a progressivement été réduite.

185. Le projet de règlement maintient globalement le cadre existant en ce qui concerne l'intervention sur les marchés (ou leur organisation).

186. Il introduit cependant un certain nombre d'ajustements:

- i) le régime d'aide aux personnes les plus démunies devra être intégré dans un instrument distinct⁷⁴;
- ii) la maîtrise de l'offre (quotas) concernant le lait, le sucre et la plantation de vignes sera supprimée;
- iii) la possibilité de recourir à des mécanismes d'intervention en situation de crise dans les cas de perturbations du marché (perturbations liées à une perte de confiance des consommateurs, à un foyer de maladie animale ou à une volatilité accrue des prix) est généralisée à tous les produits;
- iv) en vue de renforcer le pouvoir de négociation des producteurs de lait dans la chaîne alimentaire, la possibilité, pour les organisations de producteurs, de négocier les clauses des contrats, y compris les prix, a été introduite et l'utilisation des contrats écrits est encouragée;

⁷⁴ Le considérant 24 du projet de règlement «OCM unique» dispose que: «Le régime existant de distribution de denrées alimentaires aux personnes les plus démunies de l'Union adopté dans le cadre de la politique agricole commune devrait faire l'objet d'un règlement distinct afin de refléter ses objectifs en matière de cohésion sociale. Cependant, il convient de prévoir dans le présent règlement l'écoulement des produits détenus dans des stocks publics d'intervention en les mettant à disposition en vue de leur utilisation dans le régime concerné».

- v) la constitution d'organisations de producteurs est favorisée dans les secteurs autres que celui des fruits et légumes⁷⁵.

187. La Cour souhaite souligner que l'actuel règlement «OCM unique» fait l'objet de deux propositions législatives consécutives dont les procédures d'adoption sont en cours, l'une a été lancée en 2010⁷⁶, l'autre concerne le projet de règlement examiné par la Cour dans le cadre du présent avis. En d'autres termes, le projet de règlement examiné (article 163) propose d'abroger un autre règlement qui en est encore au stade de projet. Cela risque d'imposer une charge de travail supplémentaire et de semer la confusion dans la procédure législative.

188. La Cour a établi des rapports spéciaux qui ont porté sur les opérations de stockage public, le marché du lait, la distribution de lait et fruits dans les écoles, le marché du sucre et le régime d'aide aux personnes démunies⁷⁷.

⁷⁵ En outre, le soutien à la mise en place de groupements de producteurs dans le secteur des fruits et légumes est transféré au développement rural.

⁷⁶ COM(2010) 799 final - «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant organisation commune des marchés dans le secteur agricole et dispositions spécifiques en ce qui concerne certains produits de ce secteur (règlement «OCM unique»)». Ce projet de règlement propose d'abroger le règlement (CE) n° 1234/2007 actuellement en vigueur.

⁷⁷ Rapports spéciaux n° 11/2008: «La gestion de l'aide de l'UE aux opérations de stockage public de céréales» (ci-après «rapport sur le stockage public»); n° 14/2009: «Les instruments de gestion du marché du lait et des produits laitiers ont-ils atteint leurs principaux objectifs?» (ci-après «rapport sur le lait»), n° 10/2011: «Les distributions de lait et de fruits dans les écoles sont-elles efficaces?», n° 6/2010: «La réforme du marché du sucre a-t-elle atteint ses principaux objectifs?» (ci-après «rapport sur le sucre») et n° 6/2009: «L'aide alimentaire de l'Union européenne en faveur des personnes démunies: une évaluation des objectifs, ainsi que des moyens et des méthodes utilisés» (ci-après «rapport sur les personnes démunies»).

Intervention sur le marché (partie II - titre I)

Intervention publique et aide au stockage privé (chapitre I)

Suppression de certaines mesures d'écoulement (considérant 47)

189. La Cour a constaté que plusieurs mesures d'écoulement, comme l'utilisation du lait en poudre pour l'alimentation des animaux ou la transformation de lait écrémé en caséines et en caséinates, n'avaient qu'un effet limité sur l'équilibre du marché⁷⁸.

190. Les constatations d'audit de la Cour appuient donc les modifications proposées dans le projet de règlement selon lesquelles «l'aide au lait écrémé et au lait écrémé en poudre produits dans l'Union et destinés à être utilisés pour l'alimentation des animaux et pour la transformation en caséines et en caséinates ne s'est pas révélée efficace pour soutenir le marché; il convient donc d'y mettre un terme, ainsi qu'aux règles applicables à l'utilisation des caséines et des caséinates dans la fabrication de fromages»⁷⁹.

Intervention publique et réserve pour les crises dans le secteur de l'agriculture (articles 13 et 159)

191. Conformément au projet de règlement, «afin de stabiliser les marchés et d'assurer un niveau de vie équitable à la population agricole, un système de soutien des prix différencié en fonction des secteurs a été mis en place et des régimes de soutien direct ont été instaurés [...]. Ces mesures prennent la forme d'une intervention publique ou, le cas échéant, d'un paiement d'aides pour le stockage privé. Il reste nécessaire de maintenir des mesures de soutien des prix tout en les rationalisant et les simplifiant»⁸⁰.

⁷⁸ Points 20 et 21 du rapport sur le lait.

⁷⁹ Préambule – considérant 47.

⁸⁰ Préambule – considérant 12.

192. Dans son rapport sur le lait, la Cour a constaté que «le Conseil a décidé de maintenir l'instrument de l'intervention publique comme «filet de sécurité». Toutefois, en raison de sa minceur, le filet de sécurité risque de présenter une utilité limitée en cas de crise majeure»⁸¹.

193. À cet égard, bien que le projet de règlement ne modifie pas les plafonds autorisés dans le cadre d'une intervention publique concernant le beurre et le lait écrémé en poudre, il prévoit la possibilité de transférer des fonds de la réserve pour toute dépense au titre d'une intervention publique ou d'une aide au stockage privé en vue de faire face à une crise dans le secteur agricole, ce qui accroîtra les montants disponibles pour le «filet de sécurité».

Principes généraux applicables à l'écoulement des stocks d'intervention publique (article 15) - Distribution de denrées alimentaires aux personnes les plus démunies dans l'Union

194. Dans son rapport sur les personnes démunies, la Cour a constaté, entre autres, que le lien entre le régime concerné et les dépenses agricoles est devenu plus ténu et a invité la Commission à se poser la question de savoir s'il convient de continuer à financer une mesure de cette nature au titre de la politique agricole commune. En outre, dans son arrêt du 13 avril 2011, la Cour de justice a estimé⁸² que la majeure partie des denrées alimentaires relevant du régime devrait provenir du stockage public⁸³.

⁸¹ Point 66.

⁸² Arrêt du Tribunal du 13 avril 2011 – Allemagne contre Commission (Affaire T-576/08): Agriculture - Organisation commune des marchés - Distribution de denrées alimentaires provenant des stocks d'intervention au bénéfice des personnes les plus démunies - Règlement (CE) n° 983/2008 - Plan d'attribution aux États membres de ressources imputables à l'exercice 2009 pour le programme de distribution - Mobilisations sur le marché - Recours en annulation.

⁸³ Pour assurer la continuité de l'approvisionnement, le régime d'aide a été modifié au milieu des années 90 de sorte à permettre que les achats sur le marché complètent les stocks d'intervention.

195. La proposition de prévoir le financement du régime d'aides en faveur des personnes les plus démunies au titre d'une autre rubrique du cadre financier pluriannuel apparaît donc comme logique. La Cour observe cependant que le projet de règlement (article 15) comporte des dispositions pour permettre l'écoulement des produits détenus dans des stocks publics d'intervention en les mettant à disposition du régime concerné en vue de leur distribution. La Cour réitère sa constatation concernant les accords de troc⁸⁴ et estime qu'ils devraient être supprimés.

196. S'agissant des autres observations formulées par la Cour, celle-ci ne peut pas encore apprécier la mesure dans laquelle le nouveau règlement applicable au régime de distribution de denrées alimentaires aux personnes les plus démunies dans l'Union permettra de remédier aux faiblesses mises au jour.

Régimes d'aide (chapitre II)

Régimes destinés à améliorer l'accès à l'alimentation (articles 21 à 26)

197. La Cour a relevé un certain nombre de faiblesses affectant l'efficacité des programmes en faveur de la consommation de lait et de fruits dans les écoles.

198. La Cour constate que des éléments clés de la mise en œuvre des régimes seront définis dans les actes délégués devant être adoptés par la Commission, en particulier les règles relatives aux produits admissibles, aux groupes cibles et aux conditions d'octroi de l'aide. Une autre proposition législative⁸⁵ dispose que «la Commission fixe, au moyen d'actes d'exécution, les montants de l'aide pour les produits laitiers concernés autres que le lait compte tenu des composants laitiers de ces produits».

⁸⁴ Point 85 du rapport sur les personnes démunies.

⁸⁵ Article 2 de la proposition de règlement du Conseil établissant les mesures relatives à la fixation de certaines aides et restitutions liées à l'organisation commune des marchés des produits agricoles (COM(2011) 629 final).

199. C'est la raison pour laquelle la Cour n'est pas en mesure de formuler un avis sur la question de savoir si les dispositions relatives à ces régimes tiennent compte des faiblesses mises en évidence dans le rapport sur la distribution de lait dans les écoles.

Règles relatives à la commercialisation et aux organisations de producteurs (partie II - titre II)

Relations et négociations contractuelles dans le secteur du lait et des produits laitiers (considérant 91 et articles 104 et 105)

200. Dans son rapport sur le lait, la Cour a recommandé à la Commission et aux États membres de s'assurer que la concentration des entreprises de transformation et de distribution ne place pas les producteurs de lait dans une situation de véritables preneurs de prix (*price-takers*), et ne limite pas la possibilité pour les consommateurs finals de bénéficier équitablement des baisses de prix⁸⁶.

201. Par rapport à cette préoccupation, le projet de règlement dispose qu'«Afin d'assurer un développement rationnel de la production, et de garantir ainsi des conditions de vie équitables aux producteurs laitiers, il convient de renforcer leur pouvoir de négociation vis-à-vis des transformateurs, ce qui devrait se traduire par une répartition plus équitable de la valeur ajoutée d'un bout à l'autre de la chaîne d'approvisionnement. Par conséquent, [...] il convient d'adopter une disposition [...] pour permettre aux organisations de producteurs constituées par des producteurs laitiers ou leurs associations de négocier les clauses des contrats, y compris les prix, pour une partie ou pour la totalité de la production de leurs membres possédant une laiterie»⁸⁷.

⁸⁶ Recommandation n° 2.

⁸⁷ Préambule – considérant 91.

202. La mesure proposée devrait renforcer sensiblement le rôle des groupements de producteurs et leur permettre d'asseoir leur position dans la chaîne d'approvisionnement. La Cour considère qu'il serait approprié que la Commission contrôle l'efficacité des mesures proposées et qu'elle remédie rapidement aux déficiences potentielles.

203. S'agissant des contrats écrits, la Cour constate que le projet de règlement adopte des approches différentes selon qu'il est question du secteur du lait ou du sucre; ainsi, il revient aux États membres de décider si oui ou non toute livraison de lait cru d'un producteur à un transformateur de lait cru doit faire l'objet d'un contrat écrit entre les parties (article 104), alors que les accords écrits sont obligatoires pour l'achat de la betterave et de la canne à sucre (article 101).

Le présent avis a été adopté par la Cour à Luxembourg en sa réunion du 8 mars 2012.

Par la Cour des comptes

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Président