

Rapport spécial

Le système d'identification des parcelles agricoles: un instrument utile pour déterminer l'admissibilité des terres agricoles malgré une gestion encore perfectible



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

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

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx

Site web: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA

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

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2016

Print	ISBN 978-92-872-5942-4	ISSN 1831-0850	doi:10.2865/416661	QJ-AB-16-025-FR-C
PDF	ISBN 978-92-872-5948-6	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/60476	QJ-AB-16-025-FR-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5929-5	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/482398	QJ-AB-16-025-FR-E

© Union européenne, 2016

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Toute utilisation ou reproduction des photos qui ne sont pas la propriété de la Cour des comptes européenne aux
pages 17, 18, 19, 22 et 23 nécessite l'autorisation expresse du titulaire du droit d'auteur.

Special Report**Le système d'identification
des parcelles agricoles:
un instrument utile pour
déterminer l'admissibilité
des terres agricoles
malgré une gestion encore
perfectible**

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

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

Le présent audit de la performance a été réalisé par la Chambre I, présidée par M. Phil Wynn Owen, Membre de la Cour, et compétente pour les domaines de dépenses relatifs à l'utilisation durable des ressources naturelles. L'audit a été effectué sous la responsabilité de M. Nikolaos Milionis, Membre de la Cour, assisté de: M^{me} Ioulia Papatheodorou, chef de cabinet; M. Kristian Sniter, attaché de cabinet; M. Helder Faria Viegas, manager principal; M. Jan Huth, chef de mission et M^{me} Ramona Bortnowschi, chef de mission adjoint. L'équipe d'audit était composée de: M. Marius Cerchez, M. Jindrich Dolezal, M^{me} Blanka Happach, M^{me} Christine Kleinsasser, M. Sven Kölling, M. Ioannis Papadakis, M. Roberto Resegotti, M. Bruno Scheckenbach et M. Maciej Szymura, auditeurs. MM. Tom Everett et Michael Pyper ont assuré l'assistance linguistique, et M^{me} Monika Schmidt était en charge des travaux de secrétariat.



De gauche à droite: I. Papadakis, I. Papatheodorou, H. Faria Viegas, N. Milionis, M. Szymura, J. Huth, K. Sniter, R. Bortnowschi et R. Resegotti.

Points

Glossaire

I-IV Synthèse

1-7 Introduction

1-3 Contexte

4-7 Spécifications du SIPA

8-12 Étendue, objectifs et approche de l'audit

13-33 Partie I – Malgré les réalisations appréciables en ce qui concerne la mise en œuvre des systèmes d'identification des parcelles agricoles, des améliorations restent possibles

14-15 Réalisations appréciables en ce qui concerne la mise en œuvre des SIPA

16-20 L'ortho-imagerie était en général à jour

21-25 La photo-interprétation n'était pas toujours fiable ou concluante

26-28 Le système de prorata n'était pas toujours appliqué de manière fiable

29 Des outils de détection semi-automatiques en cours de test, mais non encore opérationnels

30-31 Des informations permettant de déterminer si les terres sont effectivement à la disposition de l'agriculteur étaient incluses dans certains SIPA

32-33 Des informations insuffisantes pour évaluer de manière exhaustive le rapport coût-efficacité de la mise en œuvre du SIPA

34-55 Partie II – Le système d'identification des parcelles agricoles a été renforcé pour satisfaire aux exigences de la réforme de la PAC

35-43 L'adaptation des SIPA, par les États membres, aux pratiques de verdissement progressait mais n'était pas encore achevée

44-55 La simplification se poursuit mais reste difficile

56-72	Partie III – La surveillance du SIPA par la Commission a été améliorée mais n’était pas suffisamment axée sur la performance
57-59	Les orientations de la Commission relatives au SIPA se sont améliorées par rapport à la précédente période PAC
60-64	Les plans d’action et les corrections financières ont permis de remédier aux déficiences affectant le SIPA
65-69	La fiabilité des résultats de l’évaluation de la qualité du SIPA a été compromise par les déficiences affectant sa méthodologie et son application
70-72	Les résultats obtenus dans le cadre de l’évaluation de la qualité n’ont pas suffisamment été exploités pour permettre l’amélioration de la qualité des données du SIPA
73-80	Conclusions et recommandations
Annexe I	— Les couches du SIPA visées à l’article 5, paragraphe 1, et à l’article 5, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 640/2014
Annexe II	— Exercice d’évaluation de la qualité 2015 – Éléments de qualité par catégorie de conformité

Réponses de la Commission

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

Centre commun de recherche (JRC) de la Commission européenne: le service scientifique interne de la Commission européenne qui emploie des scientifiques pour mener des recherches et fournir, en toute indépendance, des conseils et un appui en ce qui concerne la politique de l'UE. L'«unité MARS» au sein du JRC met au point et tient à jour la méthodologie d'évaluation de la qualité.

Conditionnalité: mécanisme qui oblige les agriculteurs, pour bénéficier de l'intégralité du montant des paiements, à respecter un ensemble de règles de base en ce qui concerne l'environnement, la santé publique et animale, le bien-être animal et/ou la gestion des terres.

Contrôle sur place: vérification de la légalité et de la régularité des opérations liées aux aides à la surface menée par les inspecteurs de l'organisme payeur et comportant une visite dans les locaux du demandeur ou un examen des images satellites récentes des parcelles (c'est-à-dire la télédétection). Il convient d'effectuer ce type de contrôles sur un échantillon donné d'exploitations agricoles de manière systématique et sur base annuelle. En ce qui concerne les régimes majeurs et leurs conditions, par exemple le régime de paiement de base, le régime de paiement unique à la surface, ou la plupart des mesures de développement rural, les contrôles sur place couvrent 5 % de l'ensemble des bénéficiaires concernés.

Contrôles administratifs: contrôles formalisés et automatisés effectués par les organismes payeurs sur l'ensemble des demandes afin de vérifier l'éligibilité de ces dernières et de détecter toutes les irrégularités éventuelles.

Couche du SIPA: représentation visuelle d'un ensemble de données géographiques dans n'importe quel environnement de cartographie numérique. D'un point de vue conceptuel, une couche est une strate correspondant à la réalité géographique d'une zone particulière.

Déclaration d'assurance (DAS): résultat d'un exercice d'audit financier et de conformité au cours duquel nous examinons la fiabilité des comptes de l'UE et la régularité des opérations sous-jacentes à ces derniers. Les constatations et les conclusions de la déclaration d'assurance sont publiées dans notre rapport annuel.

Demande d'aide géospatiale: un formulaire préétabli de demande d'aide et les documents graphiques correspondants destinés aux agriculteurs, visés à l'article 72, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 1306/2013¹, fournis grâce à une interface d'information géographique informatisée, utilisée pour le traitement des données spatiales et alphanumériques des surfaces déclarées.

Direction générale de l'agriculture et du développement rural de la Commission européenne (DG Agriculture et développement rural): la DG Agriculture et développement rural est responsable de la mise en œuvre de la politique agricole et de développement rural, y compris l'aide aux exploitations, les mesures de marché, le développement rural, la politique de la qualité, les questions financières et juridiques, l'analyse et l'évaluation, ainsi que des relations internationales liées à l'agriculture.

Élément de qualité: un des six éléments spécifiques compris dans l'évaluation de la qualité en vue d'évaluer la qualité d'un SIPA et d'en détecter les faiblesses (article 6 du règlement (UE) n° 640/2014).

¹ Règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 relatif au financement, à la gestion et au suivi de la politique agricole commune et abrogeant les règlements (CEE) n° 352/78, (CE) n° 165/94, (CE) n° 2799/98, (CE) n° 814/2000, (CE) n° 1290/2005 et (CE) n° 485/2008 du Conseil (JO L 347 du 20.12.2013, p. 549).

Évaluation de la qualité: exercice annuel au cours duquel les États membres ou les régions testent la fiabilité des données de leur SIPA sur la base de certains «éléments de qualité». Le JRC met au point et affine la méthodologie d'évaluation de la qualité. La DG Agriculture et développement rural assure le suivi des résultats de l'exercice.

Fonds européen agricole de garantie (FEAGA): il permet de soutenir les agriculteurs sous la forme de paiements directs et de financer la gestion des marchés agricoles ainsi que les actions vétérinaires et phytosanitaires, les programmes alimentaires et les activités d'information, entre autres.

Herbe ou autres plantes fourragères herbacées: toutes les plantes herbacées se trouvant traditionnellement dans les pâturages naturels ou normalement comprises dans les mélanges de semences pour pâturages ou prairies dans l'État membre considéré, qu'ils soient ou non utilisés pour faire paître les animaux.

Mesures agroenvironnementales et climatiques: elles figurent parmi les mesures de développement rural les plus importantes en termes de dotations financières accordées par le Fonds européen agricole pour le développement rural et visent à apporter des avantages publics environnementaux et climatiques.

Mise à jour du SIPA: les activités liées au SIPA entreprises par les États membres pour recenser les changements apportés aux terres au fil du temps, par exemple la délimitation correcte des parcelles, la détermination du degré d'admissibilité des terres agricoles, la délimitation des surfaces non admissibles, la définition de catégories soumises au système de prorata pour chaque parcelle de référence affectée, etc. Cette mise à jour regroupe également les activités liées au SIPA entreprises par les États membres pour garantir la conformité de leur SIPA avec les dernières exigences réglementaires et techniques.

Niveau d'erreur estimatif: la meilleure estimation annuelle que nous puissions établir concernant le niveau d'erreur qui affecte une catégorie de paiements. Elle est calculée à partir des résultats des tests réalisés sur un échantillon représentatif d'opérations et est exprimée en pourcentage de paiements erronés sur la valeur totale des paiements. Ce pourcentage se situe, avec une probabilité de 95 %, dans un intervalle de confiance déterminé par une limite inférieure et une limite supérieure.

Organisme payeur: organisme de l'État membre chargé de gérer les subventions agricoles.

Ortho-imagerie: photographies aériennes, images satellitaires et autres images ortho-rectifiées (dont les distorsions ont été corrigées) obtenues depuis une plateforme aérienne ou satellite.

Parcelle agricole: une surface continue de terres déclarée par un agriculteur, sur laquelle un seul groupe de cultures est cultivé.

Parcelle de référence: superficie géographique délimitée, porteuse d'une identification unique enregistrée dans le système d'identification des parcelles agricoles visé à l'article 70 du règlement (UE) n° 1306/2013, assortie d'une valeur par défaut pour les hectares potentiellement admissibles dans le cadre d'un régime d'aide ou d'une mesure de soutien spécifique.

Prairies permanentes et pâturages permanents (ci-après dénommés conjointement «prairies permanentes»): terres consacrées à la production d'herbe ou d'autres plantes fourragères herbacées (ensemencées ou naturelles) qui ne font pas partie du système de rotation des cultures d'une exploitation depuis cinq ans au moins. D'autres types de végétation adaptés au pâturage comme des arbustes et/ou des arbres peuvent être présents, pour autant que l'herbe et les autres plantes fourragères herbacées restent prédominantes. À la discrétion de l'État membre concerné, les prairies permanentes peuvent également comprendre des surfaces adaptées au pâturage et relevant des pratiques locales établies dans lesquelles l'herbe et les autres plantes fourragères herbacées ne prédominent pas traditionnellement.

Régime de paiement de base (RPB): régime agricole fondé sur des droits au paiement alloués aux agriculteurs au cours de la première année d'application du régime et activés chaque année par ceux-ci.

Suite de tests exécutables: une série de cas d'essai (les éléments de qualité) destinés à être utilisés pour tester le SIPA afin de montrer qu'il présente une série spécifique de comportements.

Superficie maximale admissible: le nombre d'hectares potentiellement admissibles dans le cadre d'un régime d'aide particulier ou d'une mesure de soutien. Dans le contexte des SIPA, la superficie maximale admissible est limitée, entre autres, par la surface de référence de la parcelle de référence.

Surface agricole: l'ensemble de la superficie des terres arables, des prairies permanentes et des pâturages permanents ou des cultures permanentes.

Surface déclarée: superficie totale déclarée (par l'ensemble des agriculteurs) sur la base d'une parcelle de référence et utilisée pour traitement ultérieur par l'organisme payeur.

Surface d'intérêt écologique (SIE): surface désignée en vertu de l'article 46 du règlement (UE) n° 1307/2013² comme bénéfique pour l'environnement et contribuant à améliorer la biodiversité et à préserver l'attrait des paysages. La surface d'intérêt écologique peut comprendre des particularités topographiques, des bandes tampons, des surfaces boisées, des terres mises en jachère, des surfaces portant des plantes fixant l'azote, etc.

Système d'identification des parcelles agricoles (SIPA): système d'information géographique permettant au SIGC de géolocaliser, d'afficher et d'intégrer au niveau géographique ses données constitutives, conformément à l'article 70 du règlement (UE) n° 1306/2013 et à l'article 5 du règlement (UE) n° 640/2014³. Il contient diverses séries de données géographiques provenant de sources multiples qui, rassemblées, composent un catalogue de toutes les superficies agricoles (parcelles de référence) dans l'État membre concerné et des superficies maximales admissibles dans le cadre des différents régimes d'aide de l'UE relevant des premier et deuxième piliers de la PAC. Les SIPA comportent des éléments alphanumériques et graphiques.

Système intégré de gestion et de contrôle (SIGC): système intégré constitué de bases de données des exploitations agricoles, des demandes, des parcelles agricoles et des droits au paiement (dans les États membres qui appliquent le régime de paiement unique). Ces bases de données sont utilisées dans le cadre des contrôles administratifs croisés portant sur l'ensemble des demandes d'aide pour la plupart des mesures relevant du FEAGA (par exemple le régime de paiement unique, le régime de paiement unique à la surface ou d'autres paiements directs).

Visites sur le terrain: visites ad hoc sur place dans le cadre d'une mise à jour du SIPA ou d'une évaluation de la qualité à des fins de clarification lorsque l'interprétation des photographies n'est pas suffisante pour évaluer dans quelle mesure une parcelle de référence est admissible.

Zone de contrôle dans le cadre de l'évaluation de la qualité du SIPA: zone choisie aléatoirement pour procéder à l'inspection de la qualité et pour laquelle des orthophotos nationales actualisées ou des données recueillies par télédétection de très haute résolution sont disponibles.

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

3 Règlement délégué (UE) n° 640/2014 de la Commission du 11 mars 2014 complétant le règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le système intégré de gestion et de contrôle, les conditions relatives au refus ou au retrait des paiements et les sanctions administratives applicables aux paiements directs, le soutien au développement rural et la conditionnalité (JO L 181 du 20.6.2014, p. 48).

I Un système d'identification des parcelles agricoles (SIPA) est un système informatique fondé sur des photographies aériennes ou par satellite recensant l'ensemble des parcelles agricoles des États membres. Il s'agit d'un mécanisme de contrôle essentiel dans le cadre de la politique agricole commune (PAC) conçu pour vérifier l'éligibilité aux subventions liées aux superficies, subventions dont le montant s'est élevé à environ 45,5 milliards d'euros en 2015. Dans sa déclaration d'assurance relative à 2014, la Cour a estimé le niveau d'erreur pour le Fonds européen agricole de garantie (FEAGA) à 2,9 % (2,2 % si l'on exclut les erreurs concernant la conditionnalité). Pratiquement la moitié des erreurs étaient liées à la surface. Le système joue également un rôle croissant dans la vérification de la conformité avec diverses obligations environnementales. Dans les 28 États membres, 44 SIPA nationaux ou régionaux sont actuellement opérationnels, englobant plus de 135 millions de parcelles de référence.

II Nous avons examiné si les SIPA étaient bien gérés par les États membres et faisaient l'objet d'un suivi approprié de la part de la Commission. Des visites d'audit ont été effectuées à la Commission et dans cinq États membres (concernant six SIPA). Nous avons aussi adressé un questionnaire d'enquête à l'ensemble des États membres.

III Nous estimons, en conclusion, que le SIPA est un instrument utile pour déterminer l'admissibilité des terres agricoles; toutefois, sa gestion reste perfectible. Ces dernières années, les résultats obtenus dans le cadre de notre déclaration d'assurance ont montré que les plans d'action et les corrections financières ont permis de remédier aux déficiences affectant le SIPA dans les États membres concernés. Des améliorations restent possibles, en particulier:

- nous avons relevé un certain nombre d'insuffisances dans les processus liés au SIPA affectant la capacité des États membres à contrôler de manière fiable l'admissibilité des terres. Tandis que l'ortho-imagerie utilisée par le SIPA était le plus souvent à jour, la photo-interprétation n'était pas toujours fiable ni concluante. Des informations supplémentaires relatives aux droits de propriété et de bail étaient incluses dans certains SIPA afin de garantir que chaque parcelle avait été déclarée par l'exploitant agricole légitime. En outre, les États membres n'ont pas analysé le rapport coût-efficacité de leurs SIPA en vue de mieux concevoir les contrôles y afférents;
- nous avons constaté que les États membres avaient réalisé des progrès en matière de mise à niveau de leurs SIPA afin de satisfaire aux exigences de la PAC pour la période 2014-2020. Cependant, les SIPA n'étaient pas encore complètement adaptés aux pratiques de verdissement (ou «écologisation»). Certains efforts déployés par la Commission pour simplifier la PAC ont abouti à des résultats mitigés;
- l'amélioration de ses orientations relatives au SIPA, la réalisation régulière de contrôles ainsi que le suivi des plans d'action des États membres et des corrections financières ont permis à la Commission de renforcer son rôle en matière de surveillance. Toutefois, la fiabilité de l'exercice d'évaluation de la qualité annuel portant sur l'efficacité du SIPA dans les États membres a été compromise par des faiblesses affectant la méthodologie appliquée ainsi que par des contrôles et un suivi insuffisants de la Commission.

IV

À la suite de nos observations d'audit, nous formulons les recommandations ci-après.

- a) Sur la base d'une analyse coût-avantages quantifiée et d'une évaluation des risques, les États membres devraient intensifier leurs efforts visant à accroître la fiabilité des données (en améliorant le processus d'actualisation, en clarifiant le recours à l'option du système de prorata et en contrôlant si les terres sont à la disposition de l'agriculteur).
- b) Avec le soutien de la Commission, les États membres devraient élaborer et mettre en place un cadre pour évaluer le coût de fonctionnement et d'actualisation de leurs SIPA afin de mesurer leur performance ainsi que le rapport coût-efficacité des améliorations apportées aux systèmes.
- c) Les États membres devraient s'assurer que l'utilisation de leurs SIPA leur permet, d'abord, d'identifier et d'enregistrer de manière fiable les surfaces d'intérêt écologique, les prairies permanentes et les nouvelles catégories de terres et, ensuite, d'en assurer le suivi efficace.
- d) La Commission devrait réexaminer le cadre juridique actuel du SIPA afin de simplifier et de rationaliser certaines règles pour la prochaine période de la PAC.
- e) La Commission devrait procéder à une analyse coût-avantages pour déterminer si la représentativité des échantillons sélectionnés dans le cadre de l'évaluation de la qualité peut être améliorée afin d'obtenir une meilleure couverture de la population de parcelles dans le SIPA.
- f) La Commission devrait renforcer sa surveillance des résultats de l'évaluation de la qualité en analysant les incohérences des rapports en la matière, en assurant leur suivi, en fournissant aux États membres des informations en retour et en veillant à ce que des plans de mesures correctrices soient élaborés et exécutés, le cas échéant.

Contexte

01

La politique agricole commune (PAC) soutient les agriculteurs, par l'intermédiaire du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA), sous la forme de paiements directs et de mesures visant à réagir aux instabilités du marché ou à relever les défis environnementaux («premier pilier»). La CAP cofinance également les programmes de développement rural dans les États membres de l'UE («second pilier») par l'intermédiaire du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader). Pour la période 2014-2020, la PAC réformée cherche à assurer des paiements d'aides directes mieux ciblés, plus équitables, plus respectueux de l'environnement – davantage «verts».

02

Afin de garantir la régularité des paiements, la PAC s'appuie sur le système intégré de gestion et de contrôle (SIGC), un ensemble de contrôles administratifs et de contrôles sur place complets portant sur les demandes de subvention, géré par les États membres. Le système d'identification des parcelles agricoles (SIPA) est un composant clé du SIGC. Il s'agit d'un système informatique fondé sur l'ortho-imagerie (photographies aériennes ou par satellite) recensant l'ensemble des parcelles agricoles des États membres. Il vise deux objectifs principaux: localiser précisément l'ensemble des terres agricoles admissibles comprises dans les parcelles de référence et calculer leur superficie maximale admissible. Le SIPA est utilisé pour réaliser des vérifications croisées pendant les procédures de contrôle administratif et sert de base pour les contrôles sur place effectués par l'organisme payeur⁴.

03

Les SIPA ont été initialement conçus en vue des contrôles se rapportant à l'aide liée à la surface, laquelle représente actuellement⁵ des paiements jusqu'à hauteur de 40 milliards d'euros pour le premier pilier de la PAC⁶ et d'environ 5,5 milliards d'euros pour le second pilier⁷. Certains États membres ont également utilisé leurs SIPA pour vérifier si les agriculteurs ont respecté certaines règles environnementales relevant de la conditionnalité ou s'inscrivant dans le cadre des régimes de développement rural liés à la surface, comme le soutien agroenvironnemental et l'aide aux zones défavorisées. Pendant la période 2014-2020 de la PAC, une partie de l'aide directe en faveur des agriculteurs doit être payée pour des pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement. Certaines de ces nouvelles obligations en matière de verdissement (voir point 35 de la partie II) doivent faire l'objet d'un suivi à l'aide du SIPA.

- 4 En ce qui concerne la PAC 2007-2013, les dispositions essentielles de la législation sont l'article 17 du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil du 19 janvier 2009 établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs, modifiant les règlements (CE) n° 1290/2005, (CE) n° 247/2006, (CE) n° 378/2007, et abrogeant le règlement (CE) n° 1782/2003 (JO L 30 du 31.1.2009, p. 16), et l'article 6 du règlement (CE) n° 1122/2009 de la Commission du 30 novembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil en ce qui concerne la conditionnalité, la modulation et le système intégré de gestion et de contrôle dans le cadre des régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs prévus par ce règlement ainsi que les modalités d'application du règlement (CE) n° 1234/2007 du Conseil en ce qui concerne la conditionnalité dans le cadre du régime d'aide prévu pour le secteur vitivinicole; pour la période 2014-2020, il s'agit de l'article 70 du règlement (UE) n° 1306/2013 ainsi que des articles 5 et 6 du règlement (UE) n° 640/2014.
- 5 Conformément aux chiffres tirés du budget général de l'UE pour 2015.
- 6 Les crédits de paiement couvrent largement les lignes budgétaires suivantes: 05 03 01 01 – Régime de paiement unique (28 342 millions d'euros); 05 03 01 02 – Régime de paiement unique à la surface, (7 806 millions d'euros). Ils couvrent intégralement des éléments des lignes 05 03 01 03 à 05 03 03 – Autres aides directes, correspondant à un montant global de 4 328 millions d'euros (paiement redistributif, programme spécifique en faveur des régions ultrapériphériques, aide à la surface pour le coton et partie du soutien spécifique (article 68)).
- 7 Les régimes de développement rural liés à la surface inscrits à la ligne budgétaire 05 04 – Développement rural représentent près de la moitié des crédits de paiement, soit 11 162 millions d'euros.

Introduction

Spécifications du SIPA

04

Le fonctionnement du SIPA repose sur les parcelles de référence. Une parcelle de référence est une superficie agricole géographique délimitée, porteuse d'une identification unique⁸. Les agriculteurs sont censés soumettre chaque carte à un examen minutieux et identifier et exclure de leurs demandes toutes les terres non exploitées et les éléments inéligibles sur les parcelles tels que bâtiments, cours, broussailles, chaussées, forêts, lacs, etc.


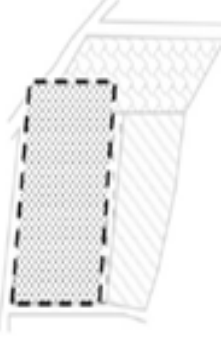
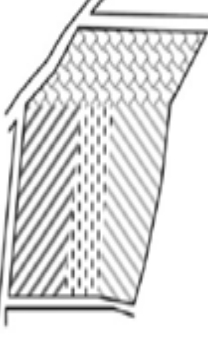
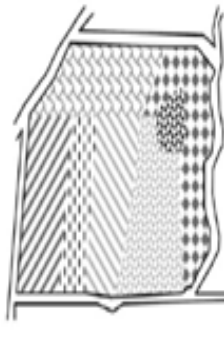
05

Les spécifications techniques du SIPA varient d'un État membre à l'autre étant donné qu'il existe divers types de parcelles de référence (voir **tableau 1**). Les principaux types sont brièvement décrits ci-après.

8 Voir article 2, paragraphe 1, point 25) et article 5, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 640/2014 ainsi qu'article 4, paragraphe 1, point e), du règlement (CE) n° 1307/2013.

Tableau 1

Caractéristiques des types de parcelles de référence

	Parcelle agricole	Parcelle cadastrale	Îlot de l'agriculteur	Îlot physique/topographique
				
Caractéristiques principales	<ul style="list-style-type: none"> - Un seul groupe de cultures - Un seul agriculteur 	<ul style="list-style-type: none"> - Un ou plusieurs agriculteurs - Sur la base de la propriété - Un ou plusieurs groupes de cultures 	<ul style="list-style-type: none"> - Un seul agriculteur - Un ou plusieurs groupes de cultures - Aucune limite naturelle 	<ul style="list-style-type: none"> - Un ou plusieurs agriculteurs - Superficie bordée par certains éléments (fossés, haies, murs, etc.) - Un ou plusieurs groupes de cultures
Source des données principale	Demande de l'agriculteur	Cadastre, registre foncier	Demande de l'agriculteur	Classification administrative

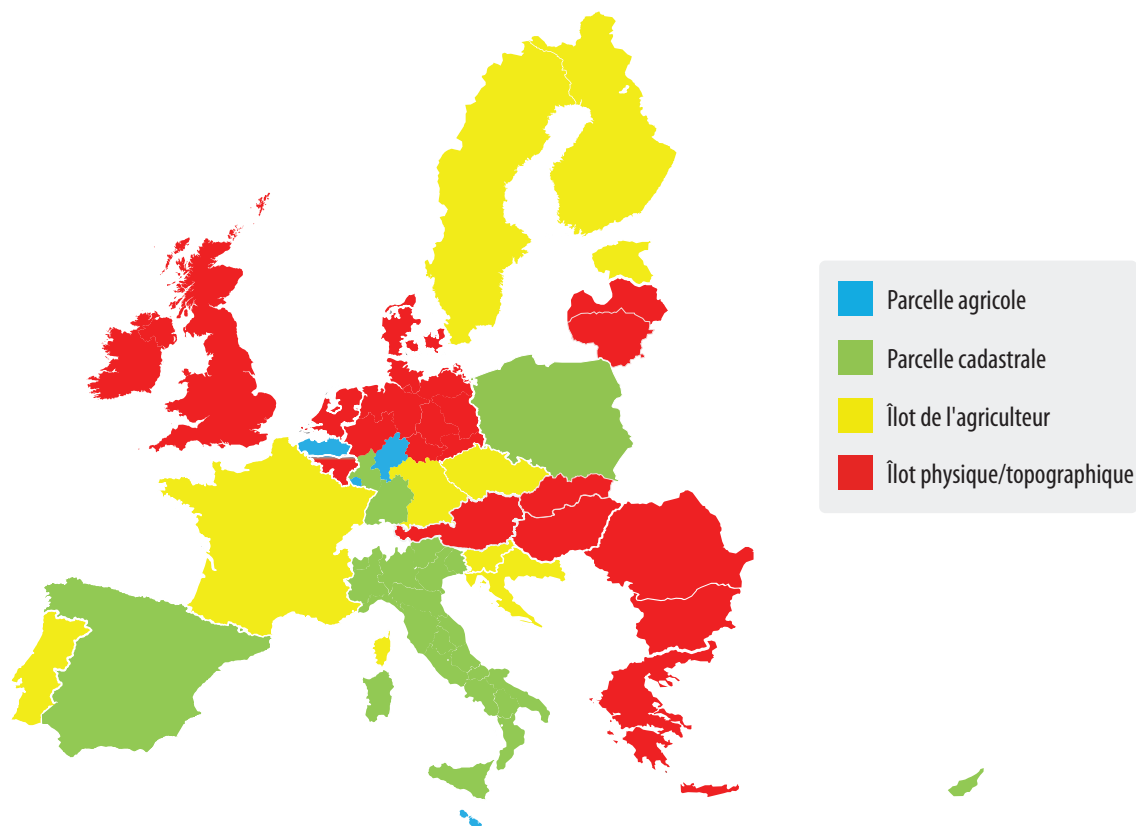
Source: Cour des comptes européenne et Commission européenne (JRC).

06

La Belgique, l'Allemagne et le Royaume-Uni disposent d'un SIPA pour chaque région. Tous les autres États membres de l'UE en possèdent chacun un qui couvre l'ensemble de leur territoire. L'on recense actuellement 44 SIPA au total, englobant plus de 135 millions de parcelles de référence (voir **figure 1**).

07

Les États membres assurent la gestion des SIPA et sont responsables de la qualité des données introduites dans leurs systèmes. La Commission joue un rôle de surveillance. Elle fournit des orientations et un soutien aux États membres, vérifie l'efficacité de leurs SIPA, peut appliquer des corrections financières si des défaillances sont constatées au niveau des contrôles desdits systèmes et assure le suivi des plans d'action. La Commission a également mis en place l'évaluation de la qualité du SIPA, qui impose aux États membres de tester annuellement leurs SIPA.

Figure 1**SIPA, par type, dans l'UE**

Source: Cour des comptes européenne sur la base des rapports 2014 et 2015 relatifs à l'évaluation de la qualité du SIPA.

Étendue, objectifs et approche de l'audit

08

L'objectif du présent audit a été de déterminer si le système d'identification des parcelles agricoles mis en œuvre dans le cadre de la politique agricole commune remplissait sa fonction.

09

Nous nous sommes efforcés de répondre à la question d'audit globale ci-après.
Le système d'identification des parcelles agricoles (SIPA) est-il bien géré?

10

Pour répondre à cette question, nous avons vérifié si le SIPA permettait aux États membres de contrôler de manière fiable le mesurage et l'admissibilité des terres déclarées par les agriculteurs (**partie I**) et si les systèmes étaient adaptés aux exigences de la PAC 2014-2020, notamment celles concernant les obligations en matière de verdissement et la nécessité de simplifier la mise en œuvre de la politique (partie II). Enfin, nous avons examiné si la Commission remplissait de manière adéquate sa fonction de surveillance (**partie III**).

11

Nous avons réalisé l'audit entre juillet 2015 et avril 2016. Il a comporté des visites à la Commission européenne et dans cinq États membres (Autriche, Allemagne (Sarre et Rhénanie-du-Nord-Westphalie), Irlande, Pologne et Royaume-Uni (Écosse)). Ces États membres ont été sélectionnés sur la base des montants qui leur ont été versés, de leur système de parcelles de référence et de l'étendue des travaux d'audit récents qui y ont été réalisés par la Cour et par la Commission. Dans chaque État membre, nous avons mené des entretiens, analysé les procédures et les données, et testé un échantillon de parcelles afin de contrôler la fiabilité des données conservées dans le système. Au total, plus de 400 parcelles de référence, dont plus de 100 ont fait l'objet d'une visite sur place⁹, ont été contrôlées à l'écran¹⁰ en présence des autorités nationales. Cet échantillon a été sélectionné sur la base d'une analyse des risques afin de recenser les domaines susceptibles d'être améliorés au niveau des SIPA.

12

En outre, nous avons adressé un questionnaire d'enquête aux États membres couvrant les 44 différents SIPA dans leur ensemble en vue d'obtenir des données et des informations clés relatives à leur mise en place et mise en œuvre. Nous avons également procédé à une analyse documentaire concernant les précédentes constatations d'audit établies par la Cour et la Commission, ainsi qu'à un examen des études préalables. D'autres contrôles documentaires ont été effectués pour analyser les informations supplémentaires concernant les SIPA mis en œuvre par des États membres ou des régions non visités au cours de l'audit. Enfin, nous avons organisé des entretiens avec des agents de la Commission et examiné les documents pertinents dans ce cadre.

- 9 Les visites sur place ont principalement porté sur l'évaluation de la détermination exacte de la surface agricole admissible ainsi que sur la cohérence entre les informations enregistrées dans le SIPA concerné et le statut réel de la parcelle de référence.
- 10 Ce chiffre ne comprend pas l'ensemble des parcelles de référence analysées à l'écran en Rhénanie-du-Nord-Westphalie. Là, l'équipe d'audit a disposé d'un accès illimité à une version en mode «lecture seule» du SIPA avant, pendant et après la visite d'audit.

Malgré les réalisations appréciables en ce qui concerne la mise en œuvre des systèmes d'identification des parcelles agricoles, des améliorations restent possibles

13

Afin d'être utilisées aux fins prévues, les données du SIPA doivent être actualisées, fiables et complètes de manière à garantir l'efficacité des contrôles administratifs. Les États membres sont tenus de mettre à jour leur ortho-imagerie régulièrement et de l'évaluer correctement. Dans les cas où la photo-interprétation n'est pas concluante, les États membres devraient envisager d'effectuer, sur la base d'une évaluation des risques et des coûts associés à des contrôles supplémentaires, des visites aux parcelles concernées pour en déterminer la superficie maximale admissible. Toutes les informations utiles à l'évaluation de l'éligibilité des terres doivent être intégrées au SIPA. Avec le soutien de la Commission, les États membres doivent également collecter les informations relatives à la performance du SIPA afin d'apprécier le coût des améliorations supplémentaires au regard des avantages escomptés.

Réalisations appréciables en ce qui concerne la mise en œuvre des SIPA

14

Nous avons régulièrement examiné la mise en œuvre des SIPA dans les États membres dans le contexte de notre déclaration d'assurance annuelle. Pour autant que les informations graphiques contenues dans un SIPA soient mises à jour et analysées comme il se doit, le SIPA contribue de manière significative à la prévention et à la détection des erreurs liées à la surface dans les demandes d'aide. Grâce à l'amélioration des orientations diffusées par la Commission (voir points 57 à 59) et à la mise en place de plans d'action par la Commission et les États membres (voir points 60 et 61), la fiabilité des données figurant dans leurs SIPA s'est constamment accrue au cours des dernières années. Les mesures correctrices ont conduit à l'exclusion de surfaces non admissibles du SIPA dans plusieurs États membres et des corrections financières importantes ont été imposées par la Commission (voir points 62 à 64).

15

Dans le cadre de la déclaration d'assurance, nous évaluons chaque année le niveau d'erreur pour le FEAGA. Pour 2014, sur la base de 183 opérations contrôlées, nous l'avons évalué à 2,9 %¹¹. Ce pourcentage, quoique proche du seuil de signification de 2 %, le dépassait toutefois. Les erreurs liées à la surface ont représenté 44 % du niveau d'erreur estimatif pour le FEAGA en 2014. Pour la moitié de ces erreurs, la surestimation était inférieure à 2 %; leur incidence sur le niveau d'erreur estimatif global était donc limitée.

L'ortho-imagerie était en général à jour

16

Les États membres sont tenus de mettre à jour leurs SIPA régulièrement afin de pouvoir vérifier que les agriculteurs ne perçoivent l'aide que pour la surface agricole admissible. Compte tenu des changements naturels ou anthropiques susceptibles d'affecter les parcelles, les États membres concentrent principalement leurs efforts sur le renouvellement fréquent de l'ortho-imagerie et son intégration rapide dans leur SIPA. Cette démarche est nécessaire afin de garantir que le système reflète de manière fiable et correcte les conditions spécifiques des sites.

11 Le niveau d'erreur estimatif pour le FEAGA sans la conditionnalité était de 2,2 % en 2014.

Partie I – Malgré les réalisations appréciables en ce qui concerne la mise en œuvre des systèmes d'identification des parcelles agricoles, des améliorations restent possibles

17

Une ortho-imagerie obsolète comporte le risque que les données du SIPA ne soient plus exactes. La Commission a recommandé qu'en principe l'ensemble des données contenues dans le SIPA soient actualisées tous les trois à cinq ans¹² de sorte que le système reflète la situation sur le terrain. Pour une part considérable de parcelles situées en Écosse, nous avons constaté que les photos figurant dans le SIPA n'étaient pas toujours renouvelées tous les cinq ans (voir **encadré 1**).

12 Rapport annuel d'activité 2014 de la DG Agriculture et développement rural, rapport final, annexe 10, partie 3.2, ABB 03 (disponible en anglais uniquement): il est donc nécessaire de tenir le SIPA à jour et, pour ce faire, les États membres doivent envisager une mise à jour constante de l'ortho-imagerie tous les trois à cinq ans en fonction de l'évolution du terrain (avec ou sans intervention humaine).

Encadré 1

Exemple d'orthophotos obsolètes dans le SIPA

En **Écosse**, nous avons découvert des photos prises en 2008 et 2009, datant en conséquence de plus de sept ans. Les autorités ont estimé que plus de 35 000 parcelles apparaissant dans le SIPA (soit 6,9 % du total) avaient été photographiées avant 2010.

18

Au cours de l'audit, nous avons recensé de bonnes pratiques en ce qui concerne l'acquisition régulière d'orthophotos destinées au SIPA, par exemple en Autriche, en Allemagne (Rhénanie-du-Nord-Westphalie et Sarre) et en Pologne.

19

Certains États membres ont déployé des efforts particuliers pour introduire le nouvel ensemble d'orthophotos en temps utile. En 2015, la Rhénanie-du-Nord-Westphalie a même introduit dans son SIPA des orthophotos prises au printemps de la même année (en tant que «photographies aériennes numériques provisoires»). Une action aussi prompt contribue à maintenir le système à jour et à réduire le nombre d'opérations de recouvrement, chronophages et laborieuses, lorsque des changements se produisent au niveau de l'admissibilité des terres. En outre, les orthophotos anciennes sont conservées dans le système et peuvent être affichées pour révéler l'état antérieur d'une parcelle de référence dans le SIPA.

Partie I – Malgré les réalisations appréciables en ce qui concerne la mise en œuvre des systèmes d'identification des parcelles agricoles, des améliorations restent possibles

20

Nous avons également relevé des cas où de longs retards affectaient l'introduction de nouvelles orthophotos dans le SIPA. En Autriche, cet exercice a pris plus d'une année. En Écosse, des retards importants ont également été enregistrés¹³ concernant la mise à jour du SIPA, en raison principalement du manque d'effectifs pour procéder à la photo-interprétation mais aussi de la réception tardive de la nouvelle ortho-imagerie provenant du contractant.

La photo-interprétation n'était pas toujours fiable ou concluante

21

Outre le renouvellement régulier de l'ortho-imagerie, l'interprétation systématique et précise des nouvelles orthophotos est cruciale pour garantir que la surface agricole admissible est correctement enregistrée et que toute surface non admissible est dûment exclue du SIPA. Les autorités nationales ne seront à même de réaliser des contrôles administratifs fiables sur les demandes des agriculteurs que si elles sont capables d'interpréter correctement les photographies qui leur sont adressées. La Commission recommande aux autorités nationales de procéder à la photo-interprétation de manière systématique dès qu'elles reçoivent la nouvelle ortho-imagerie. Un organisme payeur visité (dans la Sarre) n'avait pas mis en place de processus d'interprétation systématique des photographies.

22

Notre audit a confirmé¹⁴ que la photo-interprétation entreprise pendant les mises à jour du SIPA n'était pas toujours fiable, de sorte que des superficies maximales admissibles incorrectes ont été enregistrées dans les différents SIPA respectifs. Plus précisément, des superficies ou des éléments manifestement inéligibles ont été mal délimités (voir **encadré 2**).

13 En ce qui concerne les vols de 2014, sur 160 000 parcelles survolées, seules 90 000 avaient été traitées avant octobre 2015.

14 Dans ce contexte, voir aussi notre rapport annuel 2014 et, en particulier, la recommandation n° 1 du chapitre 7: «les États membres devraient consentir des efforts supplémentaires pour inclure, dans leurs bases de données SIPA, des informations fiables et actualisées concernant la surface et l'éligibilité des terres agricoles, en particulier des prairies permanentes, ainsi que systématiquement analyser et utiliser toutes les informations disponibles dans le contexte des contrôles administratifs, y compris des orthophotos à jour, afin d'éviter des paiements pour des terres inéligibles» (JO C 373 du 10.11.2015).

Partie I – Malgré les réalisations appréciables en ce qui concerne la mise en œuvre des systèmes d'identification des parcelles agricoles, des améliorations restent possibles

Encadré 2

Exemples d'évaluation erronée de superficies maximales admissibles que la photo-interprétation aurait permis d'identifier

Évaluation erronée de surface non admissible

En **Sarre**, nous avons recensé des parcelles enregistrées comme éligibles dans leur intégralité alors qu'en réalité, il était manifeste sur la base des nouvelles photographies acquises qu'elles étaient, pour la plupart, inéligibles (envahies par la végétation).



© Organisme payeur de la Sarre

Image extraite du SIPA de la Sarre



Source: Cour des comptes européenne

Situation constatée sur place

En **Écosse**, nous avons recensé des surfaces non admissibles incorrectement enregistrées dans le SIPA. Celui-ci contenait une parcelle de référence, constituée en partie d'une pente escarpée et de roches et dépourvue de couverture végétale, enregistrée comme surface complètement éligible. Les flèches rouges indiquent certaines des zones problématiques.



© Organisme payeur de l'Écosse

Partie I – Malgré les réalisations appréciables en ce qui concerne la mise en œuvre des systèmes d'identification des parcelles agricoles, des améliorations restent possibles

Encadré 2

Éléments inéligibles non dûment exclus

En **Autriche**, un lac a été mal délimité. La parcelle comprenait aussi une maison située sur la superficie maximale admissible.



© Organisme payeur de l'Autriche (AMA)

En **Irlande**, une superficie maximale admissible de 1,4 hectare a été attribuée dans le SIPA à une parcelle après que l'agriculteur a déclaré un changement dans ladite zone, et ce en dépit du fait que la parcelle comprenait une cour et un abri et était donc complètement non admissible.

Nous avons relevé en **Rhénanie-du-Nord-Westphalie** d'autres exemples de faiblesses dans la détermination de la superficie maximale admissible correcte.

23

Parfois, la photo-interprétation seule ne suffit pas pour évaluer avec précision l'admissibilité de terres sur la base d'orthophotos. Dans le cas de terres arables ou de prairies ordinaires, la photo-interprétation permet généralement d'identifier de manière fiable la surface admissible qui doit être enregistrée dans le SIPA. Ce n'est toutefois pas toujours le cas avec des types spécifiques de prairies, telles que les forêts pâturées ou les pâturages alpins (voir **encadré 3**).

Partie I – Malgré les réalisations appréciables en ce qui concerne la mise en œuvre des systèmes d'identification des parcelles agricoles, des améliorations restent possibles

Encadré 3

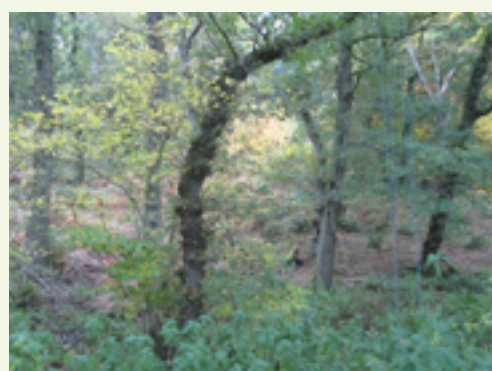
La photo-interprétation seule n'est pas toujours concluante

En **Écosse**, nous avons découvert des parcelles qui avaient été déclarées comme forêts pâturées (voir l'image du SIPA à gauche) mais qui, en réalité, étaient inéligibles au paiement étant donné qu'elles étaient soit non pâturées, soit intégralement non pâturables vu l'absence d'herbe sous les frondaisons (voir l'image du SIPA à droite). Cela n'a pu être confirmé que lors d'une visite sur place. Les parcelles étaient incorrectement incluses dans la superficie maximale admissible et ont bénéficié d'un paiement dans le passé.



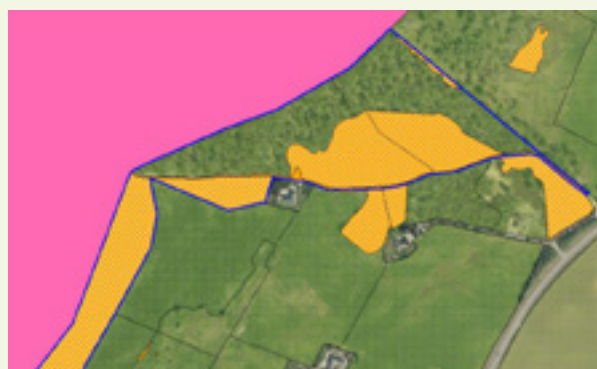
© Organisme payeur de l'Écosse

Image extraite du SIPA écossais



Source: Cour des comptes européenne

Situation constatée sur place



© Organisme payeur de l'Écosse

Image extraite du SIPA écossais



Source: Cour des comptes européenne

Situation constatée sur place

Partie I – Malgré les réalisations appréciables en ce qui concerne la mise en œuvre des systèmes d'identification des parcelles agricoles, des améliorations restent possibles

Encadré 3

Dans certains cas, l'admissibilité de la parcelle dépend de la présence ou non d'herbe sous les arbres ou d'une autre végétation, par exemple des fougères ou des ajoncs. Dans des cas extrêmes, comme cela a été confirmé en **Irlande**, cela pourrait changer radicalement l'appréciation de l'admissibilité, mais la photo-interprétation ne peut en rendre compte.



Source: Cour des comptes européenne

**Des fougères avec de l'herbe par-dessous
(éligible ou partiellement éligible en Irlande)**



Source: Cour des comptes européenne

**Des fougères sans herbe par-dessous
(non éligible en Irlande)**

Nous avons trouvé d'autres exemples de faiblesses affectant des parcelles couvertes de prairies en **Autriche** et en **Rhénanie-du-Nord-Westphalie**.

24

S'il existe des doutes sur l'utilisation effective de parcelles – en particulier des prairies – à des fins agricoles, certaines autorités nationales organisent des visites sur le terrain dans le cadre du processus de mise à jour en vue de soutenir leur photo-interprétation sur écran. Nous avons pris acte des efforts déployés à cet égard en Autriche (pâturages alpins) ainsi qu'en Écosse, mais aussi de l'accumulation considérable de visites qui avaient été programmées sur ce territoire (plus de 76 000 visites de réexamen foncier) afin de s'assurer que les informations enregistrées dans le SIPA étaient à jour mais qui n'avaient pas pu être effectuées en raison principalement d'un manque de ressources.

25

Tandis que des visites appropriées sur le terrain sont la seule méthode permettant de garantir l'exactitude des données dans le cas où la photo-interprétation se révèle non concluante, elles ont un coût. Leur nombre et leur portée doivent en conséquence être planifiés avec soin; pour ce faire, il convient d'apprécier le coût d'un supplément de précision au regard des avantages escomptés en termes de régularité des paiements.

Partie I – Malgré les réalisations appréciables en ce qui concerne la mise en œuvre des systèmes d'identification des parcelles agricoles, des améliorations restent possibles

Le système de prorata n'était pas toujours appliqué de manière fiable

26

Les États membres ont la possibilité d'utiliser un système de prorata dans leur SIPA pour les parcelles de référence couvertes de prairies permanentes qui comportent à la fois des terres agricoles admissibles et des éléments naturels non admissibles, tels des broussailles, des arbres, des rochers, des buissons ou des joncs. Afin de déterminer la surface admissible dans les parcelles de référence, les États membres établissent différentes fourchettes de pourcentages, qui ont une incidence sur le paiement¹⁵. Cela permet de simplifier le processus de détermination de la surface admissible sur des parcelles où le taux d'admissibilité exact ne va pas de soi. Les constructions qui sont l'œuvre de l'homme comme les bâtiments, les rues permanentes ou les murs en béton ne relèvent pas de cette catégorie, mais il convient de les exempter et de les délimiter dans le SIPA avant d'appliquer le système de prorata.

27

Dans le cadre du système de prorata, la photo-interprétation ou les évaluations automatiques, sans autre analyse ou, le cas échéant, confirmation sur place, ne sont généralement pas suffisantes pour déterminer de manière fiable les surfaces admissibles correctes. Au cours de notre audit, nous avons visité plusieurs parcelles alpines en Autriche¹⁶ et terres en propriété partagée (*commonages*) en Irlande¹⁷ ayant fait l'objet d'une évaluation au prorata. Nous avons observé sur place que les inspecteurs et/ou photo-interprètes nationaux éprouvaient des difficultés à délimiter les parcelles de manière systématique, à appliquer la gamme de coefficients d'admissibilité et à fixer des pourcentages d'admissibilité distincts (voir **encadré 4**). Les autorités nationales n'avaient pas prévu de stratégies de gestion des risques appropriées telles que l'établissement de catalogues prorata indicatifs et complets assortis d'une description et de critères d'évaluation clairs correspondant à chaque gamme, des visites sur le terrain dans tous les cas douteux ou des outils techniques supplémentaires pour résoudre ces difficultés de manière satisfaisante.

28

La Commission recommande que les États membres soient extrêmement vigilants lors de l'évaluation des prairies dotées d'un coefficient d'admissibilité inférieur à 50 %, dans la mesure où cela implique un risque élevé d'erreurs¹⁸. En Autriche, un système a été mis en œuvre pour calculer la surface des pâturages de montagne où l'on trouve des arbres, des pierres et autres débris. Les systèmes de prorata autrichien et irlandais autorisaient tous deux de faibles coefficients d'admissibilité (voir **encadré 5** pour un exemple concernant l'Autriche).

15 Article 10 du règlement délégué (UE) 640/2014 de la Commission.

16 Cinq pâturages alpins dans les régions de Basse-Autriche, Styrie, Salzbourg et Haute-Autriche.

17 Quatre parcelles en propriété partagée en Irlande, lesquelles sont généralement de vastes pâturages détenus par plus d'une personne. Chaque actionnaire possède une part théorique de l'ensemble de la surface.

18 JRC, *Technical guidance on the pro rata system for permanent grassland* (Orientations techniques relatives au système de prorata appliqué aux prairies permanentes), DS-CDP-2015-06 final.

Partie I – Malgré les réalisations appréciables en ce qui concerne la mise en œuvre des systèmes d'identification des parcelles agricoles, des améliorations restent possibles

Encadré 4

Exemple d'évaluations au prorata incorrectes attestant des limites de l'imagerie du SIPA

En **Irlande**, une parcelle de prairie couverte en partie par des buissons, des arbres, des fougères et de la bruyère, enregistrée dans le SIPA comme étant admissible à 90 %, a été évaluée au cours de la visite d'audit comme l'étant seulement à 70 %, ce qui signifie qu'une partie du paiement a pu être surévaluée.



© Organisme payeur de l'Irlande

Image extraite du SIPA irlandais



Source: Cour des comptes européenne

Situation constatée sur place

Encadré 5

Exemple de parcelles dotées de faibles coefficients d'admissibilité

Une parcelle de référence boisée, présentée ci-après, avec une couverture herbeuse négligeable sous le couvert des arbres, a été enregistrée dans le SIPA **autrichien** comme admissible à 21 %. Sur place, nous avons constaté que le taux était surévalué.



© Organisme payeur de l'Autriche (AMA)

Image extraite du SIPA autrichien



Source: Cour des comptes européenne

Situation constatée sur place

Partie I – Malgré les réalisations appréciables en ce qui concerne la mise en œuvre des systèmes d'identification des parcelles agricoles, des améliorations restent possibles

Des outils de détection semi-automatiques en cours de test, mais non encore opérationnels

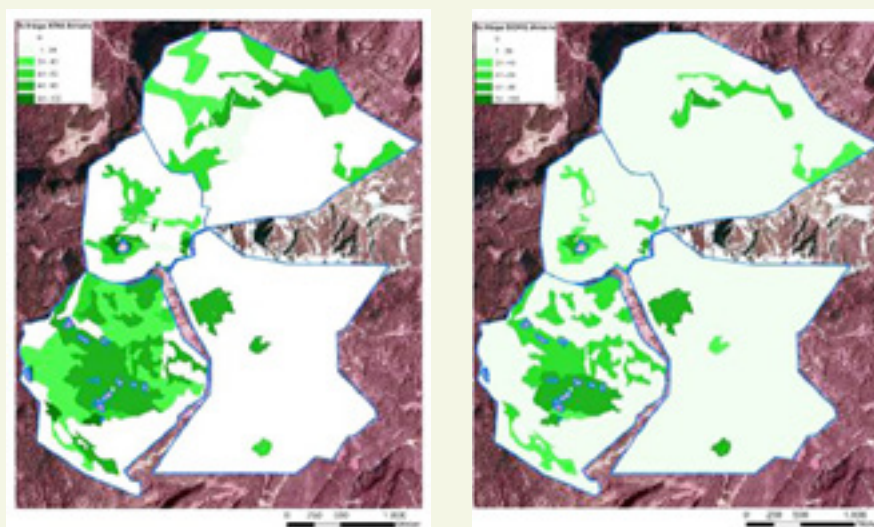
29

Un moyen d'atténuer le risque qu'une surface admissible soit incorrectement enregistrée dans un SIPA et d'obtenir des résultats plus objectifs consiste à concevoir et à mettre en œuvre des outils automatiques permettant la détection des changements. S'appuyant sur l'ortho-imagerie, des logiciels peuvent aider la photo-interprétation par l'identification des formes, des objets, des textures ou des relations avec des segments adjacents. Des États membres comme l'Autriche et l'Irlande réfléchissaient à l'opportunité d'utiliser une série d'outils de ce type pour l'interprétation des données du SIPA. Bien que les tests ne soient pas encore concluants (voir **encadré 6**), nous prenons acte de leur souhait d'améliorer constamment la fiabilité des données et de recourir à des techniques innovantes pour, à la fois, renforcer la fiabilité et réduire les coûts administratifs.

Encadré 6

Les résultats obtenus grâce aux outils de détection semi-automatiques en Autriche

En **Autriche**, une étude a récemment été conduite visant à tester la fiabilité d'un outil de détection semi-automatique, développé par l'université des ressources naturelles et des sciences de la vie de Vienne. Le rapprochement des résultats pour les surfaces admissibles enregistrés dans le SIPA autrichien (image de gauche) avec ceux obtenus au moyen d'un outil de détection semi-automatique (image de droite) laisse apparaître des différences significatives.



Source: © Atzberger, C., *The current capabilities of (semi-)automatic determination of pasture grazing areas using remote sensing* (Les capacités actuelles en matière de détermination (semi-)automatique des zones de pacage au moyen de dispositifs de télédétection), Vienne, 2014.

Partie I – Malgré les réalisations appréciables en ce qui concerne la mise en œuvre des systèmes d'identification des parcelles agricoles, des améliorations restent possibles

Des informations permettant de déterminer si les terres sont effectivement à la disposition de l'agriculteur étaient incluses dans certains SIPA

30

Les agriculteurs doivent disposer de la surface déclarée (en propriété ou dans le cadre d'un bail) pour être habilités à recevoir les paiements afférents au domaine agricole. S'il n'est pas demandé aux agriculteurs de fournir des éléments de preuve concernant leurs droits au regard de la loi sur les terres qu'ils déclarent, le risque existe qu'ils bénéficient de paiements pour des terres qui ne sont pas à leur disposition, comme des terrains publics ou des terrains privés appartenant à d'autres entités. Même si la législation de l'UE ne l'impose pas, nous considérons comme une bonne pratique, lorsque cela est possible et présente un bon rapport coût-efficacité, de compléter les données du SIPA à l'aide d'informations permettant de déterminer si les parcelles sont à la disposition de l'agriculteur. Cela permettrait aux États membres de recouper ces précisions avec les demandes d'aide, comme nous l'avons observé en Écosse (voir **encadré 7**).

Encadré 7

Bonne pratique en matière de vérification des éléments établissant les droits d'utiliser des terres

En **Écosse**, tout changement déclaré en ce qui concerne des droits de propriété ou d'utilisation des parcelles doit être étayé par des documents de référence appropriés, signés par les deux parties impliquées dans le transfert. De même, toute nouvelle déclaration de parcelles doit être corroborée par un document justifiant le droit d'utilisation des terres. Le SIPA écossais contient des informations relatives aux droits de propriété foncière et/ou aux contrats de bail.

31

Les quatre autres États membres audités ne demandent qu'occasionnellement aux agriculteurs d'apporter la preuve qu'ils détiennent des droits de propriété, de bail ou autres sur les terres qu'ils déclarent et ne peuvent donc pas toujours être certains que les parcelles de référence enregistrées dans leurs SIPA sont pleinement et légalement à la disposition de l'agriculteur. En Autriche et en Rhénanie-du-Nord–Westphalie, nous avons relevé des cas où des parties de parcelles jouxtant une zone boisée ou longeant une route n'étaient pas à la disposition de l'agriculteur mais avaient toutefois été déclarées et payées. Les informations pertinentes provenant du registre foncier, déjà compilées dans le SIPA, n'avaient pas été exploitées comme source d'informations additionnelle.

Partie I – Malgré les réalisations appréciables en ce qui concerne la mise en œuvre des systèmes d'identification des parcelles agricoles, des améliorations restent possibles

Des informations insuffisantes pour évaluer de manière exhaustive le rapport coût-efficacité de la mise en œuvre du SIPA

32

Les principales fonctions du SIPA consistent à localiser, identifier et quantifier les terres agricoles. Ainsi qu'indiqué aux points 16 à 29, les États membres consacrent des ressources financières importantes à l'établissement, au fonctionnement et à l'actualisation de leurs SIPA. Nous avons donc cherché à recueillir les informations relatives au coût du SIPA auprès des États membres et de la Commission. Les États membres n'ont pas pu fournir des informations fiables et comparables à cet égard. Ils ont éprouvé des difficultés à quantifier le coût de l'investissement global de leurs SIPA, les frais de fonctionnement annuels y afférents et le coût des éléments spécifiques, tels que le processus de mise à jour du SIPA, les différentes couches du SIPA ou encore l'évaluation de la qualité. Les États membres ne sont dès lors pas en position d'évaluer le rapport coût-efficacité des améliorations apportées au système.

33

La Commission dispose d'informations sur la mise en place des SIPA dans les nouveaux États membres ainsi que sur les coûts de l'imagerie. Toutefois, elle n'avait ni demandé aux États membres de lui transmettre des informations sur les dépenses de fonctionnement, ni fourni des orientations quant à la façon de les produire de manière fiable et comparable. La Commission n'est donc pas en mesure d'évaluer de manière adéquate les coûts associés aux nouvelles exigences du système ou aux développements stratégiques.

Le système d'identification des parcelles agricoles a été renforcé pour satisfaire aux exigences de la réforme de la PAC

34

Une mise à niveau des SIPA des États membres est nécessaire pour satisfaire aux nouvelles exigences de la PAC 2014-2020. Les changements portent principalement sur les nouvelles exigences obligatoires en matière de verdissement qui subordonnent un versement complémentaire de 30 %, en plus du paiement de base, au respect de certaines pratiques potentiellement bénéfiques pour le climat et l'environnement dans l'ensemble de l'UE. Nous avons analysé dans quelle mesure le SIPA peut contribuer au suivi de ces exigences en matière de verdissement. Dans ce contexte, nous avons également examiné l'intégration volontaire, par certains États membres, dans leurs SIPA de particularités topographiques protégées dans le cadre de la conditionnalité et du développement rural. En outre, étant donné que l'une des priorités clés de la Commission est de simplifier la PAC en vue d'obtenir de meilleurs résultats grâce à des règles moins compliquées, nous avons aussi examiné les efforts qu'elle déploie à cet effet.

L'adaptation des SIPA, par les États membres, aux pratiques de verdissement progressait mais n'était pas encore achevée

35

La nouvelle politique agricole commune 2014-2020 a introduit les «paiements directs verts». Pour recevoir ces paiements, les agriculteurs sont tenus de maintenir des prairies permanentes, d'appliquer la diversification des cultures et d'affecter une partie de terres arables à des surfaces d'intérêt écologique¹⁹ (voir **figure 2**).

36

Tandis que le SIPA peut s'avérer un outil efficace pour le suivi des prairies permanentes et de certaines surfaces d'intérêt écologique (voir points 37 à 41), c'est moins le cas pour les exigences de nature plus temporaire comme la diversification des cultures (voir **figure 2**). Ainsi, le SIPA ne constitue pas un instrument approprié pour permettre à l'organisme payeur de contrôler sur le plan administratif si la diversification des cultures a effectivement eu lieu.

19 Règlement (UE) n° 1307/2013.

Partie II – Le système d'identification des parcelles agricoles a été renforcé pour satisfaire aux exigences de la réforme de la PAC

Figure 2

Verdissement: vue d'ensemble succincte

30 % de l'enveloppe consacrée aux paiements directs en faveur de trois pratiques de base:

- **Maintien des prairies permanentes**

- ✓ interdiction de labour dans des zones désignées
- ✓ ratio national/régional avec une marge de flexibilité de 5 %

- **Diversification des cultures**

- ✓ au moins deux cultures lorsque les terres arables d'une exploitation couvrent plus de 10 hectares
- ✓ au moins trois cultures lorsque les terres arables d'une exploitation couvrent plus de 30 hectares
- ✓ la culture principale ne couvre pas plus de 75 % de ces terres arables et les deux cultures principales ne couvrent pas plus de 95 % desdites terres

- **Maintien d'une «surface d'intérêt écologique» couvrant au moins 5 % des terres arables de l'exploitation**

- ✓ ne s'applique qu'aux exploitations comptant plus de 15 hectares de terres arables
- ✓ le ratio pourrait s'élever à 7 % après un rapport de la Commission en 2017 et une proposition législative
- ✓ Les surfaces d'intérêt écologique peuvent comprendre des bordures de champ, des bandes tampons, des terres mises en jachère, des particularités topographiques, des surfaces boisées, des terrasses, des surfaces portant des cultures dérobées, des surfaces à couverture végétale, des surfaces portant des plantes fixant l'azote, des taillis à courte rotation, des zones d'agroforesterie, des bandes de terres bordant des forêts.

Équivalence: les États membres peuvent décider que, plutôt que de recourir à ces trois pratiques, les agriculteurs peuvent adopter des pratiques jugées équivalentes (par exemple, la rotation des cultures au lieu de leur diversification).

Source: Commission européenne.

Partie II – Le système d'identification des parcelles agricoles a été renforcé pour satisfaire aux exigences de la réforme de la PAC

Faiblesses affectant la détermination, par les États membres, des prairies permanentes

37

Il est généralement admis que les prairies permanentes ont des effets positifs sur l'environnement; elles doivent donc être protégées. Il s'agit de terres consacrées à la production d'herbe ou d'autres plantes fourragères herbacées (ensemencées ou naturelles) qui ne font pas partie du système de rotation des cultures de l'exploitation depuis cinq ans au moins²⁰. Des restrictions sont imposées par la loi concernant la reconversion des prairies permanentes en terres arables. Afin d'éviter un recul important, les États membres sont tenus de veiller à ce que le ratio des surfaces consacrées aux prairies permanentes par rapport à la surface agricole totale déclarée par les agriculteurs ne diminue pas de plus de 5 %²¹.

38

Nous avons relevé un exemple de bonne pratique en Sarre où une sous-couche du SIPA permettait de détecter et de contrôler la transformation de composants distincts de parcelles en prairies permanentes au plus petit niveau possible, par exemple dans les cas de division ou de fusion de parcelles. Toutefois, dans les cinq autres États membres/régions visités, les changements apportés aux prairies permanentes existantes ou aux terres supposées devenir des prairies permanentes risquaient de ne pas être décelés compte tenu du suivi inapproprié et des données sources incomplètes figurant dans le SIPA (voir **encadré 8**).

La couche SIE était en cours d'élaboration par les États membres

39

Conformément à la nouvelle législation, les États membres sont tenus d'enregistrer d'ici à 2018 l'ensemble des surfaces d'intérêt écologique dans une couche de leur SIPA afin de vérifier si les agriculteurs ont respecté l'obligation leur incombant de maintenir de manière générale au moins 5 % de leurs terres en tant que surfaces d'intérêt écologique²².

40

Le matériel graphique fourni aux bénéficiaires à compter de l'année de demande 2016 doit indiquer le type, la taille et la localisation des surfaces d'intérêt écologique déterminées au cours de l'année précédente, y compris celles qui ne sont pas permanentes²³. Pour satisfaire à cette disposition, les États membres devront avoir prévu dans leurs SIPA une couche SIE de base avant 2018. Un document d'orientation de la Commission requiert qu'à partir de la première année (2015), la couche SIE comporte toutes les SIE choisies par l'État membre susceptibles de demeurer stables pendant au moins trois ans²⁴. L'interprétation de la Commission vise à garantir que la couche SIE soit progressivement mise en place pour être pleinement opérationnelle avant 2018.

- 20 Article 4, paragraphe 1, point h), du règlement (UE) n° 1307/2013.
- 21 Article 45, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 1307/2013.
- 22 Pour calculer ce pourcentage, les particularités topographiques, par exemple, ne sont pas comptabilisées avec la surface en tant que telle mais sont pondérées et converties en hectares.
- 23 Article 17, paragraphe 4, du règlement d'exécution (UE) n° 809/2014 de la Commission du 17 juillet 2014 établissant les modalités d'application du règlement (UE) n° 1306/2013 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne le système intégré de gestion et de contrôle, les mesures en faveur du développement rural et la conditionnalité (JO L 227 du 31.7.2014, p. 69).
- 24 DG Agriculture et développement rural, document d'orientation concernant la couche SIE (DSCG/2014/31 final rev1).

Partie II – Le système d'identification des parcelles agricoles a été renforcé pour satisfaire aux exigences de la réforme de la PAC

Encadré 8

Faiblesses affectant le contrôle des prairies permanentes

Le type de terres agricoles doit être contrôlé chaque année au moyen du SIPA, afin de déterminer si des terres arables sont devenues des prairies permanentes, ce qui est le cas si, pendant cinq ans ou plus, elles ont généralement été affectées à la production d'herbe et d'autres plantes fourragères herbacées, même si elles ont été labourées ou ensemencées avec un autre type de plantes fourragères herbacées.

Traçabilité de la période de conversion de cinq ans non garantie

En **Autriche**, si des parcelles de référence font l'objet d'un transfert entre agriculteurs ou si leur taille change, les liens aux années précédentes sont perdus. En conséquence, le statut des terres enregistré dans le SIPA ne peut plus être identifié de manière fiable et des prairies permanentes potentielles demeurent non détectées. La même situation se présente en **Pologne** et en **Écosse** étant donné que les SIPA en cause ne comportent pas d'informations relatives à l'âge des prairies non permanentes (par exemple deuxième ou troisième année de couverture herbeuse). Les autorités sont donc incapables de garder trace des parcelles couvertes de prairies afin de garantir qu'elles ont été réenregistrées dans le SIPA comme prairies permanentes à la fin du cycle de cinq ans. Une situation similaire prévaut en **Irlande**.

Localisation précise des prairies permanentes non référencée dans le SIPA

En **Rhénanie-du-Nord-Westphalie**, il n'est généralement pas possible d'établir une distinction dans une parcelle de référence entre prairies permanentes et terres arables. Compte tenu du fait que les plans des surfaces affectées à des fins agricoles, qui font partie de la demande d'aide, n'ont pas été transférés dans le SIPA, la configuration précise des prairies permanentes et des prairies permanentes potentielles n'a pas pu faire l'objet d'un suivi.

41

Dans le questionnaire d'enquête que nous leur avons adressé, les États membres/régions, dans leur majorité (26 sur 44), nous ont informés qu'ils avaient déjà intégralement mis en œuvre la couche SIE dans leurs SIPA, et les 18 autres étaient en voie de le faire avant 2018, ainsi que le prévoit le règlement. La numérisation de l'ensemble des surfaces d'intérêt écologique permanentes sur les terres arables ou adjacentes à celles-ci est progressivement mise en place par les États membres visités. Cependant, l'Écosse n'a encore numérisé aucune SIE dans son SIPA et la Rhénanie-du-Nord-Westphalie n'a pas correctement déterminé les catégories de SIE ni leurs tailles dans tous les cas, ce qui a conduit à des erreurs de calcul, dès lors que les coefficients divergent pour certains éléments tels que les haies ou les bosquets, par exemple²⁵. En Irlande, quand les autorités ont introduit dans le SIPA la couche SIE avec les particularités topographiques permanentes, elles ont décidé d'utiliser une série d'informations différente de celle utilisée par le service national de cartographie pour localiser les éléments des SIE comme les haies et les systèmes d'égouttage. Étant donné que cette couche ne correspond pas techniquement à la couche dans le SIPA irlandais actuel, les limites et les polygones permettant de représenter les éléments des SIE dans le SIPA sont déplacés, ce qui rend problématique leur localisation précise.

²⁵ Voir annexe X du règlement (UE) n° 1307/2013: par exemple, 1 mètre de haie (coefficient de conversion 5 et coefficient de pondération 2) compte pour 10 m² de surface d'intérêt écologique, tandis que 1 m² de bosquet (coefficient de pondération 1,5) compte pour seulement 1,5 m².

Partie II – Le système d'identification des parcelles agricoles a été renforcé pour satisfaire aux exigences de la réforme de la PAC

Faiblesses affectant l'enregistrement des éléments topographiques protégés dans le cadre de la conditionnalité ou du régime agroenvironnemental

42

La protection des SIE constitue le prolongement d'autres politiques ou instruments visant à promouvoir une agriculture plus respectueuse de l'environnement, comme la conditionnalité ou les mesures agroenvironnementales et climatiques s'inscrivant dans la politique de développement rural. Dans ce contexte, les États membres ont défini des normes ciblant la protection des zones sensibles du point de vue de l'environnement et de certains types d'éléments topographiques (tels que les buissons, les arbres, les bandes tampons ou les bosquets).

43

Le cadre juridique actuel de l'UE n'impose pas aux États membres de cartographier les éléments topographiques des SIPA protégés dans le cadre de la conditionnalité. Toutefois, dans leur réponse à l'enquête de la Cour, 28 États membres/régions ont déclaré l'avoir fait conformément à la loi nationale. Seize États membres/régions ont indiqué que ces éléments n'ont pas été intégralement enregistrés dans le SIPA. Trois des cinq États membres visités ont enregistré dans leurs SIPA des éléments topographiques protégés dans le cadre de la conditionnalité. L'identification et l'enregistrement corrects de tels éléments dans les SIPA sont utiles pour garder trace de changements potentiels ou de cas de non-conformité incluant l'enlèvement ou la destruction prohibés d'éléments de ce type au fil du temps et devraient apporter un soutien efficace aux contrôles administratifs croisés. Il en va de même des États membres comme l'Autriche qui octroient une aide agroenvironnementale et climatique pour certains types d'éléments topographiques. Nous avons constaté des faiblesses en ce qui concerne l'identification et l'enregistrement corrects de ces éléments dans les SIPA autrichien et allemand (voir **encadré 9**). Les difficultés suscitées par la mise en œuvre de couches d'éléments topographiques fiables dans les SIPA illustrent les défis à venir au niveau de l'introduction d'une couche SIE globale et efficace.

Partie II – Le système d'identification des parcelles agricoles a été renforcé pour satisfaire aux exigences de la réforme de la PAC

Encadré 9

Exemples d'identification et d'enregistrement incorrects d'éléments topographiques

En **Rhénanie-du-Nord-Westphalie**, les éléments topographiques protégés dans le cadre de la conditionnalité n'étaient pas toujours correctement délimités. Certains composants d'éléments topographiques exclus présentés ci-dessous (indiqués en orange), comme des bosquets ou des rangées d'arbres, étaient en fait admissibles alors que d'autres de même nature continuaient à ne pas être enregistrés.



© Chambred'agriculture de Rhénanie-du-Nord-Westphalie

En **Autriche**, l'organisme payeur enregistrait régulièrement des bandes de surface forestière comme éléments topographiques (bosquets – triangle bleu) même s'il s'agissait d'une composante des forêts avoisinantes. Cela signifie généralement que les exploitations qui cultivent la surface agricole adjacente ne détiennent aucun droit sur celle-ci et qu'en conséquence elles ne satisfont pas aux exigences en matière d'aide dans le cadre du régime agroenvironnemental.



© Organisme payeur de l'Autriche (AMA)

Partie II – Le système d'identification des parcelles agricoles a été renforcé pour satisfaire aux exigences de la réforme de la PAC

La simplification se poursuit mais reste difficile

44

La simplification est un objectif principal de la Commission²⁶. Celle-ci considère la simplification de la PAC comme essentielle pour renforcer la compétitivité de l'économie agricole, préserver et créer des emplois et contribuer au bon développement des régions rurales²⁷. En principe, la simplification doit également être appliquée au SIPA.

45

Parallèlement aux exigences de verdissement, un nouvel ensemble de règles liées au SIPA a été adopté dans des règlements spécifiques²⁸. Ces règles imposent aux États membres des exigences supplémentaires (par exemple la demande d'aide géospatiale obligatoire, un nombre plus élevé de couches dans le SIPA (voir la liste de couches obligatoires dans le SIPA à l'**annexe I**)) et des options additionnelles (à savoir le seuil de stabilité, la règle des 100 arbres). Enfin, l'intégration de nouvelles catégories de terres admissibles pose d'autres défis en ce qui concerne le SIPA compte tenu de pratiques locales établies qui divergent.

La demande d'aide géospatiale – un instrument utile

46

En vue de l'identification de toutes les parcelles agricoles utilisées par un seul bénéficiaire et du traitement des données spatiales et alphanumériques y afférentes, les autorités des États membres sont tenues de fournir à l'ensemble des bénéficiaires un formulaire préétabli de demande d'aide géospatiale et le matériel graphique correspondant d'ici à 2018²⁹. Dans notre questionnaire d'enquête relatif au SIPA, 33 États membres/régions ont fait valoir qu'un tel système était déjà mis en œuvre pour indiquer comment toutes les demandes d'aide recoupaient au niveau géographique les informations contenues dans le SIPA. Dans les 11 États membres/régions³⁰ restants, un système de ce type n'était pas (encore) en place.

47

En principe, les agriculteurs devraient commencer dans un avenir proche à soumettre leurs demandes d'aide en appliquant les méthodes géospatiales; en d'autres termes, la position et la taille de leurs parcelles devront être dérivées de l'imagerie saisie dans le SIPA. Toutefois, à compter de 2018 (quand le système devra être pleinement fonctionnel) et uniquement lorsque les bénéficiaires ne sont pas en mesure de le faire, les autorités nationales ou régionales devraient soit leur proposer une assistance technique, soit fournir les demandes d'aide sur support papier; elles devraient également veiller à ce que l'ensemble des surfaces déclarées soit numérisé.

26 Voir <http://www.consilium.europa.eu/fr/policies/cap-simplification>.

27 Voir http://ec.europa.eu/agriculture/simplification/index_fr.htm.

28 Règlement (UE) n° 1306/2013, règlement délégué (UE) n° 640/2014 de la Commission et règlement d'exécution (UE) n° 809/2014 de la Commission.

29 Article 17 du règlement (UE) n° 809/2014.

30 Ce chiffre inclut huit régions allemandes.

Partie II – Le système d'identification des parcelles agricoles a été renforcé pour satisfaire aux exigences de la réforme de la PAC

48

Comme nos constatations d'audit le montrent, là où elle a été introduite, la demande d'aide géospatiale a considérablement amélioré la qualité des informations enregistrées dans les SIPA (par exemple en Autriche et en Sarre). Au cours des contrôles administratifs, les chevauchements au niveau de la géométrie des parcelles de référence/agricoles ou les incohérences dans les délimitations des parcelles générant des codes d'erreur sont immédiatement décelés. Dans ce contexte, la Pologne a, elle aussi, déjà développé un système électronique de demande d'aide géospatiale afin de permettre aux agriculteurs de soumettre leur demande en ligne. Néanmoins, pendant l'année de demande 2015, moins de 1 % des demandes ont été introduites par voie informatique, les agriculteurs polonais manifestant une préférence pour les demandes traditionnelles sur papier.

Les États membres visités ont décidé de ne pas appliquer le seuil de stabilité

49

Une nouvelle composante du cadre de la PAC 2014-2020 est la possibilité laissée aux États membres de ne pas mettre à jour leurs SIPA si la différence entre la nouvelle superficie maximale admissible d'une parcelle de référence et la superficie maximale admissible précédemment évaluée est inférieure à 2 % (le «seuil de stabilité»)³¹. Cette nouvelle règle vise à simplifier le traitement administratif dans le SIPA. Cependant, la Commission a fourni des orientations³² aux États membres indiquant que, même si aucune mise à jour n'est légalement requise lorsque la différence est inférieure à 2 %, il est toutefois recommandé d'y procéder (notamment pour exclure les éléments inéligibles de la superficie maximale admissible) en cas de modification manifeste³³ de la surface admissible, que la différence soit inférieure ou non au seuil de 2 %. Aucun des États membres visités au cours de l'audit n'a choisi d'appliquer le seuil de stabilité de 2 %.

La règle facultative des 100 arbres – un exercice complexe

50

Le nouveau cadre de la PAC inclut une disposition prévoyant que des surfaces qui présentent des arbres disséminés sur des terres agricoles sont désormais considérées comme des surfaces admissibles sous réserve qu'elles ne comptabilisent pas plus de 100 arbres par hectare et que les activités agricoles peuvent se dérouler comme elles se dérouleraient sur des parcelles non boisées situées dans la même zone³⁴. Les arbres considérés comme «pâturables» (se prêtant au pâturage) ne doivent pas être comptabilisés dans la marge des 100 arbres. L'on entend par arbres «pâturables» des arbres qui, conformément à l'interprétation de la Commission, sont effectivement accessibles dans leur intégralité aux animaux de ferme à des fins de pâturage. Notre analyse a confirmé qu'il est difficile d'identifier de tels arbres par la photo-interprétation, ce qui rend davantage incertaine l'évaluation de l'admissibilité (partielle) des terres à l'aide agricole, entraîne des complications et impose une charge administrative aux États membres.

31 Article 5, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 640/2014.

32 DSCG/2014/33 – final rev 3, section 3.2.

33 Comme l'apparition d'une caractéristique inéligible (par exemple, une nouvelle maison).

34 Article 9, paragraphe 3, du règlement délégué (UE) n° 640/2014: «Une parcelle agricole qui présente des arbres disséminés est considérée comme une surface admissible pour autant que les conditions suivantes soient remplies: a) les activités agricoles peuvent se dérouler comme elles se dérouleraient sur des parcelles non boisées situées dans la même zone; b) le nombre d'arbres par hectare n'excède pas une densité maximale donnée. La densité maximale [...] est déterminée par les États membres et notifiée sur la base des pratiques traditionnelles de culture, des conditions naturelles et des raisons environnementales.»

Partie II – Le système d'identification des parcelles agricoles a été renforcé pour satisfaire aux exigences de la réforme de la PAC

Les nouvelles spécifications relatives aux terres admissibles ont posé des défis en ce qui concerne le SIPA

51

Les dispositions de la PAC 2014-2020 prévoient de nouvelles spécifications et clarifications concernant les terres admissibles. En règle générale, seules les terres agricoles enregistrées dans le SIPA qui sont utilisées essentiellement aux fins d'activités agricoles peuvent prétendre aux paiements versés au titre du premier pilier de la PAC. L'admissibilité est déterminée en fonction du statut des terres (terres arables, prairies permanentes, cultures permanentes) et de leur utilisation. Les activités acceptables sont la production agricole (par exemple la culture) ou le maintien d'une surface agricole dans un état qui la rend adaptée au pâturage ou à la culture. Ce maintien requiert soit que les agriculteurs exercent une activité d'entretien minimale régulière (par exemple annuelle) de cette terre, soit que cette dernière présente certaines caractéristiques qui la rendent adaptée au pâturage ou à la culture. Tous les types de terres sont en principe concernés.

52

Lorsque les États membres ont défini une «activité d'entretien minimale» d'une surface non utilisée à des fins de production, il est peu probable que sa mise en œuvre effective soit vérifiable dans le SIPA. D'une part, seules les surfaces complètement envahies par la végétation pendant plus longtemps qu'une période limitée, indiquant donc une absence d'activité, pourraient être identifiables dans le SIPA en comparant les photographies actuelles avec les informations plus anciennes conservées dans le système. D'autre part, il incombe aux États membres de vérifier le statut correct des parcelles de référence affectées, et, sitôt la vérification réalisée, par exemple au moyen de contrôles sur place, de les enregistrer correctement dans leurs SIPA (voir **encadré 10**).

Encadré 10

Bonne pratique en ce qui concerne l'enregistrement d'une activité d'entretien minimale dans le SIPA

En **Croatie**, un code spécifique est utilisé pour les parcelles de référence déclarées comme faisant l'objet d'une activité d'entretien minimale, les désignant comme «non admissibles à titre temporaire» si les contrôles sur place montrent que l'activité n'a en réalité pas été entreprise. Un code différent est employé pour les surfaces non admissibles à titre permanent. Il s'agit là d'une bonne solution en ce qui concerne l'enregistrement de cas de non-respect de l'exigence d'une activité d'entretien minimale dans le SIPA.

Partie II – Le système d'identification des parcelles agricoles a été renforcé pour satisfaire aux exigences de la réforme de la PAC

53

Une nouvelle catégorie de prairies permanentes admissibles concerne les «surfaces adaptées au pâturage et relevant des pratiques locales établies dans lesquelles l'herbe et les autres plantes fourragères herbacées ne prédominent pas traditionnellement». Les États membres sont tenus d'identifier et de définir les surfaces de ce type et de les enregistrer dans leurs SIPA. Il s'agira généralement de surfaces au potentiel agricole limité couvertes de bruyère (par exemple en Allemagne) ou de pâturages sur terres communales (au Portugal), qui peuvent apparaître à l'examen visuel abandonnés ou mal entretenus. En conséquence, l'interprétation des photographies dans le SIPA, comme nous l'avons constaté en Irlande et en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, n'est souvent pas suffisante pour identifier de manière précise ce type de terres comme admissible. Il en va de même pour l'activité d'entretien minimale (voir point 52). Les autorités nationales devraient privilégier une approche davantage fondée sur les risques, comme des visites sur place ciblées (voir également points 23 à 25) ou l'utilisation d'outils semi-automatiques (voir point 29).

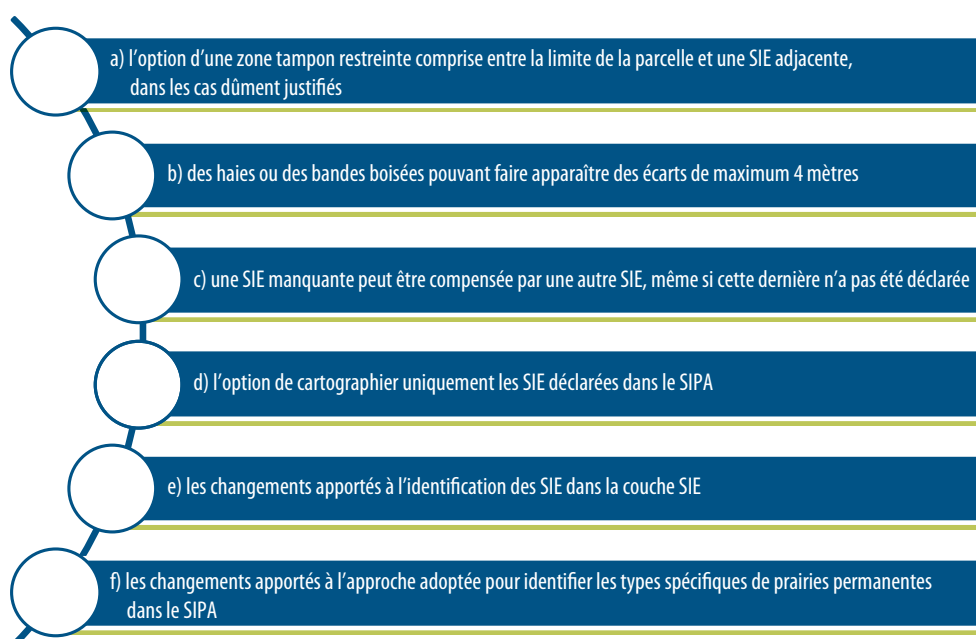
Les efforts actuellement déployés par la Commission pour simplifier le SIPA n'ont pas encore été couronnés de succès

54

Enfin, nous avons examiné les efforts déployés par la Commission, eu égard au SIPA, pour simplifier le nouveau cadre de la PAC 2014-2020 depuis son introduction. Six changements importants affectant potentiellement le SIPA ont été apportés en mai 2015 (voir **figure 3**).

Figure 3

Changements apportés par la nouvelle PAC ayant une incidence sur le SIPA



Source: Commission européenne.

Partie II – Le système d’identification des parcelles agricoles a été renforcé pour satisfaire aux exigences de la réforme de la PAC

55

Notre analyse montre que ces changements s’opèrent en faveur soit du bénéficiaire (points a) à c)), soit de l’organisme payeur (points d) à f)), mais pas nécessairement des deux parties. La complexité des règles et des procédures requises pour traiter les changements a) à c) en particulier a encore augmenté la charge administrative pesant sur les États membres, dans la mesure où il est difficile de vérifier l’exactitude de la zone tampon et les écarts tolérés (pouvant aller jusqu’à un maximum de quatre mètres) dans le SIPA. En outre, le fait que des SIE manquantes ou incorrectement déterminées puissent être compensées par d’autres SIE demande encore plus de temps pour effectuer les contrôles sur place. Il n’est pas possible de formuler une appréciation finale quant au respect des règles par l’agriculteur simplement en comparant les informations relatives aux SIE incluses dans la demande initiale aux informations contenues dans le SIPA: dans les cas de non-conformité, une nouvelle action des autorités nationales peut être nécessaire.

La surveillance du SIPA par la Commission a été améliorée mais n'était pas suffisamment axée sur la performance

56

La Commission exerce un rôle de contrôle important en ce qui concerne le SIPA en contribuant à assurer l'efficacité et l'efficience des SIPA gérés par les États membres. Tout d'abord, elle doit fournir aux États membres une aide et des orientations appropriées afin de promouvoir une interprétation cohérente des règles de l'UE et un contrôle efficace des paiements au titre de la PAC. La Commission contrôle également régulièrement les différents SIPA dans les États membres et les régions afin d'obtenir l'assurance qu'ils fonctionnent correctement et de protéger le budget de l'UE en appliquant des corrections financières si d'importantes faiblesses sont décelées. Les plans d'action élaborés pour remédier aux faiblesses constatées dans les SIPA devraient aussi faire l'objet d'un étroit suivi par la Commission. L'évaluation de la qualité des SIPA doit permettre à la Commission d'avoir une vue d'ensemble fiable de l'efficacité de ces systèmes dans toute l'Union et de pouvoir évaluer les progrès réalisés par les États membres en ce qui concerne les faiblesses décelées. Enfin, identifier le rapport coût-efficacité des contrôles liés au SIPA pourrait contribuer à mieux les cibler, c'est-à-dire les faire porter sur les domaines où ils sont plus efficaces, et à mieux évaluer les coûts de la mise en œuvre et des contrôles des nouveaux développements stratégiques.

Les orientations de la Commission relatives au SIPA se sont améliorées par rapport à la précédente période PAC

57

Au cours de la précédente période de la PAC 2007-2013, la Commission n'a pas établi de lignes directrices spécifiques en matière de SIPA. Cette situation a changé de façon significative en ce qui concerne la PAC 2014-2020 et plusieurs lignes directrices relatives au SIPA ont été émises en 2014 et en 2015³⁵.

58

La Commission a créé une unité³⁶ exclusivement dédiée à la mise en œuvre des paiements directs dans le but de renforcer les orientations et le soutien fournis aux États membres dans la perspective de la mise en place de la réforme de la PAC en 2015. Depuis 2014 en particulier, la Commission a intensifié la diffusion d'informations ainsi que la communication avec les États membres, par exemple en organisant une série de réunions bilatérales, en publiant des documents ou en mettant régulièrement en place des ateliers consacrés au SIPA.

59

Tandis que les orientations de la Commission relatives au SIPA se sont améliorées par rapport à la précédente période PAC, elles sont principalement centrées sur les aspects liés à la légalité et à la régularité et fournissent peu d'informations sur la façon d'améliorer le rapport coût-efficacité du contrôle.

35 DG Agriculture et développement rural: DSCG/2014/31 (Couche SIE), DSCG/2014/32 (Contrôles sur place), DSCG/2014/33 (SIPA), DSCG-2014-39 (Demandes d'aide géospatiales); JRC (en liaison avec la DG Agriculture et développement rural): DS-CDP-2015-06 (Orientations techniques relatives au système de prorata appliqué aux prairies permanentes), DS-CDP-2015-11 (Mise à jour du SIPA) et DS-CDP-2015-10 (Gestion des couches).

36 L'unité D.3 de la DG Agriculture et développement rural existe depuis janvier 2014.

Partie III – La surveillance du SIPA par la Commission

a été améliorée mais n'était pas suffisamment axée sur la performance

Les plans d'action et les corrections financières ont permis de remédier aux déficiences affectant le SIPA

60

Les plans d'action (voir **figure 4**) sont un instrument utilisé par la Commission pour remédier aux faiblesses systémiques du SIPA observées au niveau des États membres. Fin 2015, un ensemble de sept plans d'action conjoints relatifs au SIPA avaient été élaborés par les États membres concernés à la demande de la Commission. Outre les plans d'action dont l'initiative revient à la Commission, les États membres ou les régions peuvent également en élaborer de leur propre chef pour remédier à des défaillances spécifiques. Depuis 2007, dix plans de ce type ont été établis.

61

Contrairement à la PAC 2007-2013, une base juridique explicite existe à présent pour les plans d'action élaborés à la demande de la Commission³⁷. Le règlement prévoit que les plans d'action doivent comporter des indicateurs de progrès clairs et doivent être établis par les États membres concernés après consultation de la Commission. Les plans d'action les plus récents – pour la Grèce, l'Espagne, la France et l'Angleterre – en comportent. Dans son rapport annuel d'activité 2015, la Commission estime que la France n'ayant pas satisfait à certains engagements clés du plan d'action, elle devrait prendre des mesures pour résoudre ces problèmes et fournir des indicateurs de progrès plus précis. À la suite des mesures correctrices appliquées en 2014 et en 2015, la superficie enregistrée comme pâturage permanent est passée de 3,6 millions d'hectares à 1,5 million d'hectares en Grèce tandis qu'en Espagne, les terres agricoles éligibles sont passées de 18,4 millions d'hectares à 15,6 millions d'hectares³⁸.

62

Dans la période entre 1999 et fin 2015, la Commission a pris 49 décisions écartant du financement de l'UE certaines dépenses supportées par les États membres dans le cadre du Fonds européen agricole, notamment en raison d'infractions à des dispositions concernant le SIPA. Trois décisions prises en 2015 concernaient les infractions relatives au SIPA. En 2015, huit États membres³⁹ ont fait l'objet de corrections financières en raison de déficiences liées au SIPA.

63

Dans notre rapport annuel 2014, nous avons examiné si les six États membres sélectionnés⁴⁰ avaient remédié aux déficiences affectant le SIPA de manière efficace et en temps opportun et si la Commission avait appliqué les corrections financières conformément à la législation. Dans tous les cas examinés, des corrections financières avaient été imposées ou des procédures d'apurement de conformité avaient été engagées par la Commission.

37 Article 41, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 1306/2013 entré en vigueur le 1^{er} janvier 2014.

38 Conformément aux informations fournies par la Commission dans sa réponse à l'encadré 7.8 de notre rapport annuel 2014.

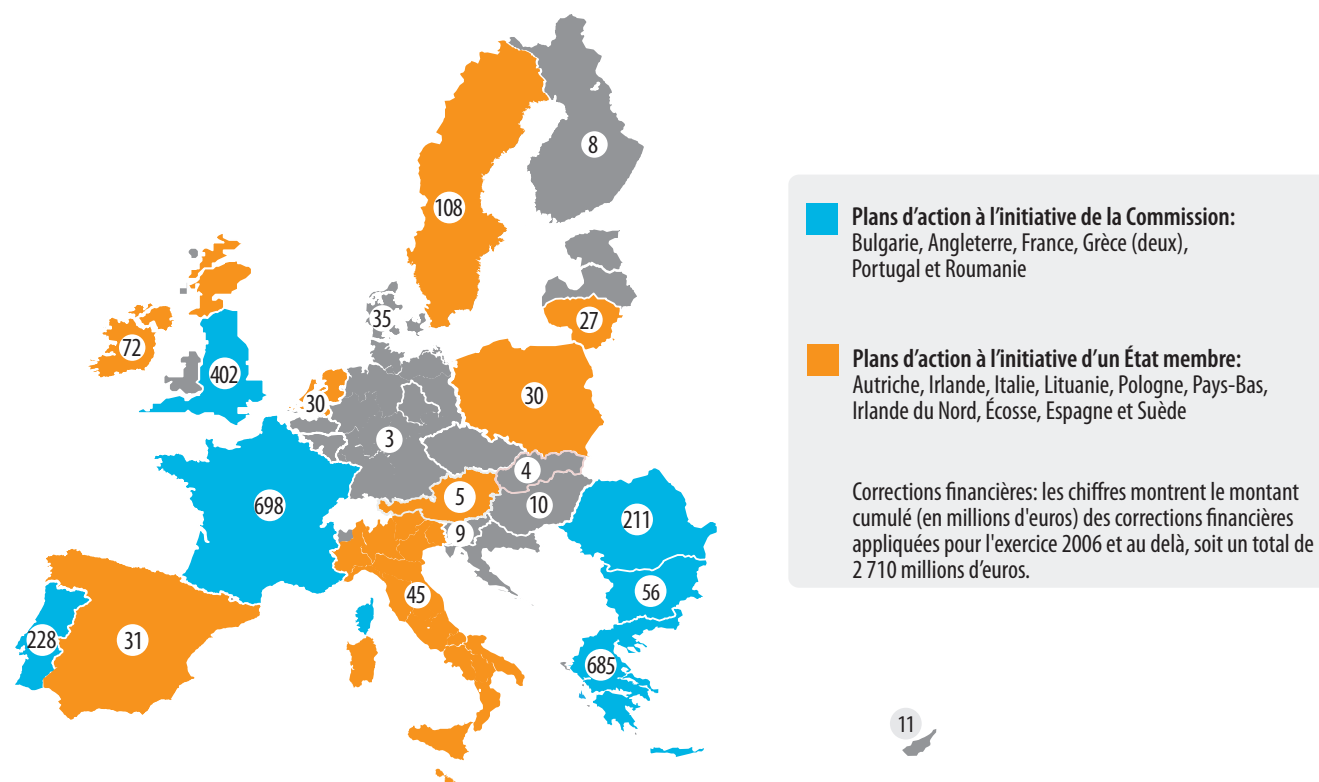
39 La Belgique, la Bulgarie, l'Espagne, la France, l'Irlande, la Lituanie, le Portugal et le Royaume-Uni.

40 La Bulgarie, la Grèce, l'Espagne, l'Italie, le Portugal et la Roumanie.

Partie III – La surveillance du SIPA par la Commission a été améliorée mais n'était pas suffisamment axée sur la performance

Figure 4

Vue d'ensemble des plans d'action relatifs au SIPA et des corrections financières qui y ont été apportées depuis 2006



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données fournies par la Commission.

Partie III – La surveillance du SIPA par la Commission

a été améliorée mais n'était pas suffisamment axée sur la performance

64

Toutefois, un retard relativement long avait souvent été enregistré entre l'année de la demande concernée et l'année civile au cours de laquelle la correction financière avait été finalement appliquée (voir **tableau 2**). Les délais réglementaires prévus pour la PAC 2014-2020 visaient à rationaliser la procédure d'apurement de conformité.

Tableau 2

Exemples de décisions de la Commission relatives au SIPA datées de 2015 écartant du financement de l'UE certaines dépenses supportées par les États membres dans le cadre du Fonds européen agricole

État membre concerné	Années de demande considérées	Numéro de la décision de la Commission
Bulgarie	2009	Décision (UE) 2015/103
Espagne	2006, 2007 et 2008	Décision (UE) 2015/103
France	2008 et 2009	Décision (UE) 2015/103
Lituanie	2007 et 2008	Décision (UE) 2015/103
Portugal	2009	Décision (UE) 2015/1119
Irlande	2008 et 2009	Décision (UE) 2015/1119

Source: Commission européenne.

La fiabilité des résultats de l'évaluation de la qualité du SIPA a été compromise par les déficiences affectant sa méthodologie et son application

65

Depuis 2010, à la suite de la détection de faiblesses récurrentes affectant le SIPA à l'échelle de l'UE et de l'imposition de corrections financières importantes aux États membres (voir points 60 à 64), la Commission a mis en place l'évaluation de la qualité du SIPA⁴¹, outil obligatoire par lequel les États membres sont tenus de déceler toute faiblesse dans le système, de manière proactive et sur base annuelle et, le cas échéant, de prendre des mesures correctrices. L'évaluation de la qualité vise à être un examen systématique et cohérent de la surface agricole et de certains éléments connexes sur le territoire de l'UE. Elle s'appuie sur l'examen d'un échantillon regroupant entre 500 et 1 250 parcelles de référence par SIPA. Actuellement, le cadre de l'évaluation de la qualité comprend six éléments de qualité à tester⁴² (voir **annexe II**). Les changements apportés à la méthodologie relative à l'évaluation de la qualité ont été diffusés chaque année et plusieurs versions ont parfois été en circulation avant qu'une version finale ne soit adoptée. Les changements méthodologiques ont considérablement varié au fil du temps⁴³.

41 La base juridique de cet exercice, précédemment constituée de l'article 6, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 1122/2009, est à présent l'article 6 du règlement (CE) n° 640/2014.

42 L'élément de qualité n° 7 – «le taux d'irrégularités déterminé lors des contrôles sur place» – a été retiré avec effet à l'exercice d'évaluation de la qualité 2015.

43 Ces changements comprenaient, entre autres, la révision ou l'affinement de concepts et de définitions fondamentaux (par exemple «défauts critiques» dans la suite de tests exécutables 5.1), des révisions de la formule permettant de calculer un élément de qualité (par exemple les éléments de qualité n°s 5 à 7 dans la suite de tests exécutables 5.1), l'ajout de nouveaux composants dans un élément de qualité (par exemple l'élément de qualité n° 1 b dans la suite de tests exécutables 5.3), la suppression d'un élément de qualité (l'élément de qualité n° 7 dans la suite de tests exécutables 6.0) ou un changement de numérotation d'un élément de qualité (l'inversion des éléments de qualité n°s 3 et 4 dans la suite de tests exécutables 6.0).

Partie III – La surveillance du SIPA par la Commission

a été améliorée mais n'était pas suffisamment axée sur la performance

66

Une préoccupation régulièrement exprimée par les États membres lors de notre enquête sur le SIPA, et confirmée par les experts participant à l'examen par les pairs de l'évaluation de la qualité⁴⁴, était la complexité de la méthodologie en la matière et la nécessité d'une simplification. Notre audit a confirmé les difficultés auxquelles sont confrontés les États membres pour appliquer correctement et systématiquement la méthodologie relative à l'évaluation de la qualité du SIPA (voir **encadré 11**).

44 *Peer review of the LPIS QA Framework* («Examen par les pairs du cadre de l'évaluation de la qualité du SIPA») réalisé par Sytze de Bruin (université de Wageningen) et Gábor Csornai, (consultant), version 4.0, novembre 2011.

67

Nous avons également relevé des problèmes au niveau de l'approche d'échantillonnage en ce qui concerne l'évaluation de la qualité. Pour fournir des résultats pertinents, l'échantillon sélectionné dans le cadre de l'évaluation de la qualité du SIPA doit être représentatif de l'ensemble de la population des parcelles agricoles dans chaque État membre/région où l'évaluation de la qualité a lieu. Le cadre réglementaire prévoit que les États membres procèdent à l'évaluation de la qualité sur la base d'un échantillon de zones et, à l'intérieur de celles-ci, un échantillon de parcelles de référence dans le SIPA.

Encadré 11

Exemples d'application incorrecte ou incohérente de la méthodologie relative à l'évaluation de la qualité

En **Rhénanie-du-Nord-Westphalie**, après constitution, dans le cadre de l'évaluation de la qualité, de l'échantillon de parcelles pour 2014, l'organisme payeur a procédé à la correction de 237 parcelles de référence (soit environ 30 % de la taille de l'échantillon) lors de l'exercice de mise à jour systématique du SIPA (y compris l'examen des nouvelles photographies reçues en vue d'établir l'évaluation de la qualité). C'est seulement alors qu'ont été réalisés les tests dans le cadre de cette évaluation, sur la base des informations mises à jour dans le système. Par conséquent, les résultats obtenus étaient faussés.

La méthodologie relative à l'évaluation de la qualité du SIPA impose aux organismes payeurs d'effectuer des visites sur le terrain afin de vérifier la situation des parcelles pour lesquelles la photo-interprétation ne permet de tirer aucune conclusion. Toutefois, seuls 17 des 44 répondants à notre enquête ont déclaré effectuer de telles visites. Certaines parcelles de référence en **Irlande**, en **Pologne** et en **Écosse** n'ont pas été mesurées au cours de l'exercice d'évaluation de la qualité, alors que le mesurage était assurément réalisable et même requis par la méthodologie.

L'élément de qualité n° 4 a été interprété de manière incohérente. En **Pologne**, les autorités n'ont pas envisagé que les parcelles identifiables dans le SIPA (c'est-à-dire numérisées et dotées d'un identifiant unique) puissent être évaluées comme ayant un défaut critique. Étant donné qu'il s'agit de conditions préalables à l'intégration dans le SIPA, les parcelles ne pouvaient pas ne pas satisfaire à l'élément de qualité n° 4⁴⁵.

En **Irlande**, en **Autriche** et en **Allemagne** (**Sarre** et **Rhénanie-du-Nord-Westphalie**), nous avons constaté qu'il n'existait pas de séparation adéquate des fonctions entre le personnel chargé de l'évaluation de la qualité et celui responsable de la mise à jour du SIPA, créant ainsi un risque de voir ces agents analyser leurs propres travaux de mise à jour lors de l'évaluation de la qualité.

45 Les autres États membres visités ont invoqué diverses raisons de non-conformité des parcelles avec l'élément de qualité n° 4, notamment: les multiparcelles ou multipolygones, la surface non admissible même si la superficie maximale admissible était supérieure à 0, un périmètre non valide ou l'absence de limites rendant la localisation de la parcelle impossible, plus de deux limites manquantes.

Partie III – La surveillance du SIPA par la Commission

a été améliorée mais n'était pas suffisamment axée sur la performance

68

En ce qui concerne les exercices d'évaluation de la qualité 2010 à 2014, les États membres ont sélectionné les zones tandis que la Commission (JRC) a choisi les parcelles de référence à tester. Au cours de nos visites, nous avons décelé des faiblesses au niveau de la sélection des échantillons par les États membres tant pour les zones que pour les parcelles de référence, affectant la représentativité et la comparabilité des résultats entre les États membres et dans le temps (voir **encadré 12**).

Encadré 12

Des faiblesses décelées au niveau de la sélection des échantillons dans le cadre de l'évaluation de la qualité pour les exercices 2010 à 2014 y afférents

Dans tous les États membres visités au cours de l'audit, les zones retenues pour l'évaluation de la qualité n'ont pas été sélectionnées à partir de la population dans son ensemble mais plutôt parmi celles couvertes par la télédétection⁴⁶, laquelle portait seulement sur une partie congrue du territoire d'un État membre/d'une région. Les parcelles non comprises dans les zones couvertes par la télédétection n'avaient aucune chance d'être sélectionnées. Le fait que les zones retenues pour l'évaluation de la qualité n'incluaient pas nécessairement tous les types de paysage dans l'État membre/la région (comme les pâturages alpins en **Autriche** ou les parcelles en propriété partagée en **Irlande**) posait un autre problème.

En **Irlande**, les zones retenues pour l'évaluation de la qualité n'étaient pas suffisamment dispersées, ce qui laissait planer un doute sur la façon dont elles avaient été choisies.

⁴⁶ Sauf dans les cas où un État membre ou une région ne recourt pas à la télédétection (l'Autriche, l'Écosse).

69

La Commission s'est efforcée d'améliorer l'efficacité de la méthodologie d'échantillonnage relative à l'évaluation de la qualité depuis l'exercice 2015 et de garder les coûts sous contrôle. De ce fait, le nombre de zones retenues pour l'évaluation de la qualité et utilisées pour l'échantillonnage a considérablement diminué. La Commission a réalisé deux tests statistiques pour valider la représentativité de la nouvelle méthodologie d'échantillonnage. Ils ont apporté la confirmation qu'il n'existe pas de différence significative dans la représentativité des échantillons entre 2014 et 2015 même si, dans certains cas, celle-ci avait été compromise par le nombre limité de zones retenues pour l'évaluation de la qualité et pourrait donc être améliorée, moyennant la réalisation d'une évaluation des avantages par rapport aux coûts.

Partie III – La surveillance du SIPA par la Commission

a été améliorée mais n'était pas suffisamment axée sur la performance

Les résultats obtenus dans le cadre de l'évaluation de la qualité n'ont pas suffisamment été exploités pour permettre l'amélioration de la qualité des données du SIPA

70

Un des objectifs de l'évaluation de la qualité est de pouvoir prendre des mesures correctrices, le cas échéant. En cas de non-conformité avec les éléments d'évaluation essentiels, les États membres sont généralement tenus d'élaborer des plans de mesures correctrices. Néanmoins, deux des États membres/régions audités (l'Irlande et l'Écosse) ne satisfaisaient systématiquement pas aux éléments de qualité essentiels mais n'ont pas établi de tels plans. Il ne s'agissait pas de cas isolés. Pour 2014, la Commission a constaté que, sur les 20 États membres ou régions censés avoir présenté un plan de mesures correctrices fondé sur les résultats de leur évaluation de la qualité 2014, six (30 %) ne l'avaient pas fait.

71

La Commission est chargée du suivi des résultats de l'évaluation de la qualité. Elle a réalisé des contrôles de vraisemblance et pris contact avec les États membres et les régions où elle avait décelé des erreurs évidentes ou des erreurs de calcul dans leurs rapports d'évaluation de la qualité. Cependant, la Commission (DG Agriculture et développement rural) n'a pas soumis les résultats de l'évaluation de la qualité qui lui ont été adressés à un examen plus approfondi destiné à vérifier la fiabilité de l'évaluation de la qualité du SIPA ou les causes de non-conformité. Une analyse des tendances des données historiques relatives aux États membres et aux régions, une analyse des valeurs aberrantes mises en lumière par l'évaluation de la qualité ainsi qu'une analyse par type des parcelles de référence faisaient également défaut. La réalisation de telles analyses pourrait aider la Commission à déceler les écarts ou les tendances inexplicables en ce qui concerne les évaluations de la qualité.

72

La Commission a effectué un nombre limité de visites d'information dans certains États membres ou régions afin d'examiner les résultats de leurs évaluations de la qualité et de clarifier la méthodologie et a réalisé des audits isolés sur l'évaluation de la qualité⁴⁷. Certaines évaluations de la qualité concernant le SIPA ont été couvertes pendant les audits liés aux aides à la surface⁴⁸ périodiquement effectués par la Commission, même si les résultats de ces évaluations n'étaient pas explicitement pris en considération avant la sélection des États membres à visiter. À partir des résultats de l'évaluation de la qualité 2014, le JRC a établi des rapports d'examen analytique relatifs à l'évaluation de la qualité du SIPA en ce qui concerne cinq États membres/régions⁴⁹ audités par la DG Agriculture et développement rural en 2015; par la suite, le JRC a été invité à participer aux trois missions correspondantes. Ces visites d'information et audits n'ont pas suffi à obtenir une assurance quant à la fiabilité des résultats de l'évaluation de la qualité reçus chaque année pour l'ensemble des SIPA.

47 En 2014, par exemple, en Irlande et aux Pays-Bas.

48 En 2013, l'évaluation de la qualité du SIPA n'a concerné que l'Espagne, l'Italie et la Suède. Les audits de 2014 ont porté sur l'évaluation de la qualité du SIPA en Bulgarie, en Irlande, en Lituanie, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni – Angleterre.

49 Belgique – Flandres, Danemark, Chypre, Finlande et Royaume-Uni – Écosse.

73

Les informations enregistrées dans le SIPA – un composant essentiel du SIGC – constituent la base pour établir avec exactitude les paiements fondés sur la superficie en faveur des agriculteurs. Le SIPA est soumis à certaines exigences de la réglementation relative à la PAC et devrait fonctionner comme un instrument permettant de contrôler les nouveaux éléments de cette politique. Il est donc essentiel que les données enregistrées dans le SIPA soient fiables afin de garantir que les paiements sont effectués de manière légale et régulière. La fiabilité des données passe par des mises à jour, des contrôles et un suivi efficaces et efficients par la Commission et les États membres.

74

L'audit a porté sur la question suivante: «Le système d'identification des parcelles agricoles est-il bien géré?» Nous estimons, en conclusion, que le SIPA est un instrument utile pour déterminer l'admissibilité des terres agricoles, mais sa gestion reste perfectible.

75

Pour autant que les informations contenues dans les SIPA soient mises à jour et analysées comme il se doit, ces systèmes peuvent contribuer de manière significative à la prévention et à la détection des erreurs liées à la surface dans les demandes d'aide. Ces dernières années, les résultats obtenus dans le cadre de notre déclaration d'assurance ont montré que les plans d'action et les corrections financières ont permis de remédier aux déficiences affectant le SIPA dans les États membres concernés. Cependant, il reste des aspects à améliorer.

76

En ce qui concerne le processus de mise à jour du SIPA, alors que l'ortho-imagerie était en général actualisée, les États membres contrôlés ont éprouvé des difficultés à déterminer correctement la superficie maximale admissible des parcelles de référence. Cela s'est produit le plus souvent dans les cas où les orthophotos seules ne permettaient pas d'évaluer formellement l'admissibilité des terres, par exemple pour certains types de prairies (voir points 14 à 29). Des informations supplémentaires relatives aux droits de propriété et de bail étaient incluses dans certains SIPA afin de garantir que chaque parcelle avait été déclarée par l'exploitant agricole légitime (voir points 30 et 31). Les États membres n'ont pas analysé le rapport coût-efficacité de leurs SIPA en vue de mieux concevoir les contrôles y afférents. Cette démarche aiderait à concevoir des systèmes de contrôle plus efficaces et à soutenir toute future évaluation d'impact des politiques (voir points 32 et 33).

Conclusions et recommandations

Améliorer les processus pour renforcer la fiabilité des données et la mesure de la performance du SIPA

Recommandation n° 1 – Améliorer les processus pour accroître la fiabilité des données du SIPA

En se fondant sur une analyse coût-avantages quantifiée et une évaluation des risques, les États membres devraient, pendant l'actuelle période de la PAC, intensifier leurs efforts en vue d'accroître la fiabilité des données du SIPA sur la base de mises à jour du système réalisées en temps utile et de manière exhaustive. Compte tenu de la complexité de l'évaluation au prorata, les États membres qui ont recours à cette option devraient, pendant l'actuelle période de la PAC, déployer des efforts supplémentaires pour, d'une part, établir un catalogue prorata assorti d'une description et de critères d'évaluation clairs et, d'autre part, utiliser des outils techniques complémentaires en vue d'améliorer l'objectivité de l'analyse fondée sur l'ortho-imagerie et d'en assurer la reproductibilité. Les États membres devraient également envisager la possibilité d'enregistrer les données relatives aux droits de propriété et de bail dans leur SIPA lorsque cela est possible et présente un bon rapport coût-efficacité.

Recommandation n° 2 – Mesurer le rapport coût-efficacité de la mise en œuvre du SIPA

Avec le soutien de la Commission, les États membres devraient, pendant l'actuelle période de la PAC, élaborer et mettre en place un cadre pour évaluer le coût de fonctionnement et d'actualisation de leurs SIPA. Cela devrait leur permettre d'en mesurer la performance, d'une part, et d'établir le rapport coût-efficacité des améliorations apportées aux systèmes, d'autre part.

77

Les dispositions relatives au SIPA relevant du cadre juridique de la PAC 2014-2020 ont entraîné une augmentation du nombre d'exigences que les États membres sont tenus de vérifier. L'adaptation des SIPA aux pratiques de verdissement progresse mais n'est pas encore achevée; par conséquent, les conditions de paiement au titre du verdissement ne peuvent être contrôlées qu'en partie par ce biais (voir points 34 à 41). D'autres éléments favorables à l'environnement tels que les particularités topographiques protégées dans le cadre de la conditionnalité ne sont pas intégrés dans les SIPA et, lorsque les États membres avaient décidé de les inclure de leur propre chef, nous avons relevé des cas d'enregistrement incorrect dans le système (voir points 42 et 43).

78

La simplification se poursuit mais reste difficile – malgré l'avantage que constitue le recours à des outils utiles comme les demandes d'aide géospatiales –, compte tenu du fait que certaines dispositions ne sont pas utilisées dans la pratique (le seuil de stabilité de 2 %) ou posent d'importants défis de mise en œuvre (la règle des 100 arbres ou les nouvelles catégories de terres admissibles). Les efforts actuellement consentis pour simplifier le SIPA n'ont pas encore abouti (voir points 44 à 55).

Conclusions et recommandations

Aborder la complexité juridique de manière plus avisée

Recommandation n° 3 – Enregistrer de manière plus fiable les éléments environnementaux permanents

Les États membres devraient s'assurer que l'utilisation de leurs SIPA leur permet, d'abord, d'identifier et d'enregistrer de manière fiable les surfaces d'intérêt écologique, les prairies permanentes et les nouvelles catégories de terres et, ensuite, d'en assurer le suivi efficace. Ils devraient également évaluer le rapport coût-avantages de l'intégration dans leurs SIPA de tous les éléments topographiques protégés dans le cadre de la conditionnalité ou des régimes agroenvironnementaux en vue d'améliorer le contrôle et la protection de tels éléments favorables à l'environnement et à la biodiversité.

Recommandation n° 4 – Rationaliser certaines règles relatives au SIPA dans le cadre juridique actuel

La Commission devrait procéder à un nouvel examen du cadre juridique actuel afin de simplifier et de rationaliser les règles relatives au SIPA pour la prochaine période de la PAC, par exemple en reconsidérant la nécessité du seuil de stabilité de 2 % et la règle des 100 arbres.

79

Le contrôle par la Commission de la légalité et de la régularité des opérations dans les SIPA s'est amélioré par rapport à la précédente période PAC. Les travaux d'audit de la Commission sont exhaustifs, des plans d'action sont mis en place si nécessaire et les corrections financières sont appliquées (voir points 56 à 64).

80

Cependant, les orientations de la Commission relatives au SIPA concernent essentiellement les aspects liés à la légalité et à la régularité et ne sont pas axées sur la façon de renforcer l'efficacité globale du système. En particulier, la Commission a mis en place l'évaluation de la qualité du SIPA afin de permettre aux États membres de déceler de manière proactive les éventuels points faibles du système et, le cas échéant, de prendre des mesures correctrices. Cet exercice est censé apporter une valeur ajoutée au SIPA, mais la fiabilité des résultats de l'évaluation de la qualité est compromise par des faiblesses dans l'application de la méthodologie (potentiellement dues à sa complexité) mais aussi par des problèmes liés à l'approche d'échantillonnage (voir points 65 à 69). En outre, les résultats de l'évaluation de la qualité ne sont pas utilisés de manière efficace pour améliorer les données dans le SIPA étant donné que des plans de mesures correctrices ne sont pas toujours élaborés. La Commission n'a pas suffisamment exploité les résultats de l'évaluation de la qualité pour favoriser l'amélioration des SIPA (voir points 70 à 72).

Conclusions et recommandations

Redéfinir l'accent mis par la Commission sur l'accroissement de la valeur ajoutée apportée par l'évaluation de la qualité du SIPA pour la période actuelle

Recommandation n° 5 – Améliorer la représentativité des échantillons sélectionnés dans le cadre de l'évaluation de la qualité

Avant le commencement de l'exercice d'évaluation de la qualité 2017, la Commission devrait procéder à une analyse coût-avantages pour déterminer si la représentativité des échantillons sélectionnés dans le cadre de l'évaluation de la qualité peut être améliorée afin d'obtenir une meilleure couverture de la population de parcelles dans le SIPA.

Recommandation n° 6 – Assurer un meilleur suivi des résultats de l'évaluation de la qualité

À compter de 2016, la Commission devrait renforcer sa surveillance des résultats de l'évaluation de la qualité en analysant les incohérences des rapports en la matière, en assurant leur suivi, en fournissant aux États membres des informations en retour et en veillant à ce que des plans de mesures correctrices soient élaborés et exécutés, le cas échéant. Elle devrait également procéder à une analyse de tendance annuelle détaillée pour chaque État membre et chaque type de parcelle de référence de sorte que les problèmes potentiels puissent être détectés en temps utile.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre I, présidée par M. Phil WYNN OWEN, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 7 septembre 2016.

Par la Cour des comptes



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Président

Les couches du SIPA visées à l'article 5, paragraphe 1, et à l'article 5, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 640/2014

- o Ensemble de la superficie des terres arables, des prairies permanentes et des pâturages permanents ou des cultures permanentes (article 4, paragraphe 1, point e), du règlement (UE) n° 1307/2013).
- o Terres agricoles assorties d'engagements agroenvironnementaux et climatiques (article 28, paragraphe 2, du règlement (UE) n° 1305/2013).
- o En vertu de l'article 32, paragraphe 2, point b), du règlement (UE) n° 1307/2013, les surfaces qui ont donné droit à des paiements en 2008 au titre du régime de paiement unique ou du régime de paiement unique à la surface établis respectivement aux titres III et IV *bis* du règlement (CE) n° 1782/2003 et:
 - i) qui ne satisfont plus aux conditions d'«hectare admissible» en raison de la mise en œuvre de la directive «Habitats» 92/43/CEE, de la directive-cadre sur l'eau 2000/60/CE, et de la directive «Oiseaux» 2009/147/CE;
 - ii) qui, pendant la durée de l'engagement concerné de l'agriculteur, sont boisées conformément à l'article 31 du règlement (CE) n° 1257/1999, à l'article 43 du règlement (CE) n° 1698/2005, ou à l'article 22 du règlement (UE) n° 1305/2013 ou au titre d'un régime national dont les conditions sont conformes à l'article 43, paragraphes 1, 2 et 3, du règlement (CE) n° 1698/2005 ou à l'article 22 du règlement (UE) n° 1305/2013;
 - iii) qui, pendant la durée de l'engagement concerné de l'agriculteur, sont des surfaces mises en jachère conformément aux articles 22, 23 et 24 du règlement (CE) n° 1257/1999, à l'article 39 du règlement (CE) n° 1698/2005 ou à l'article 28 du règlement (UE) n° 1305/2013.
- o Éléments d'information permettant de déterminer la superficie maximale admissible en ce qui concerne:
 - i) les mesures de développement rural liées à la surface,
 - ii) le régime de paiement de base,
 - iii) le régime de paiement unique à la surface,
 - iv) le paiement redistributif,
 - v) les paiements pour les pratiques agricoles bénéfiques pour le climat et l'environnement,
 - vi) les paiements pour les zones soumises à des contraintes naturelles,
 - vii) les paiements en faveur des jeunes agriculteurs,
 - viii) le soutien couplé facultatif,
 - ix) les aides spécifiques au coton,
 - x) le régime des petits agriculteurs,
 - xi) le programme POSEI (mesures en faveur des régions ultrapériphériques),
 - xii) les îles de la mer Égée.

- o Éléments d'information permettant de déterminer la localisation et la taille des SIE.
- o Éléments d'information justifiant l'application de dispositions spécifiques en ce qui concerne:
 - i) les zones de montagne et d'autres zones soumises à des contraintes naturelles ou à d'autres contraintes spécifiques visées à l'article 32 du règlement (UE) n° 1305/2013,
 - ii) les zones Natura 2000 relevant de la directive 2000/60/CE,
 - iii) les terres agricoles bénéficiant d'un agrément pour la production de coton conformément à l'article 57 du règlement (UE) n° 1307/2013,
 - iv) les surfaces naturellement conservées dans un état qui les rend adaptées au pâturage ou à la culture, visées à l'article 4, paragraphe 1, point c) iii), du règlement (UE) n° 1307/2013,
 - v) les surfaces désignées par les États membres pour la mise en œuvre régionale et/ou collective de surfaces d'intérêt écologique conformément à l'article 46, paragraphes 5 et 6, du règlement (UE) n° 1307/2013,
 - vi) les terres notifiées à la Commission conformément à l'article 20 du règlement (UE) n° 1307/2013,
 - vii) les prairies permanentes qui sont écologiquement sensibles dans les zones relevant des directives «Habitats» et «Oiseaux»,
 - viii) les autres surfaces sensibles visées à l'article 45, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 1307/2013,
 - ix) les zones désignées par les États membres conformément à l'article 48 du règlement (UE) n° 1307/2013.

Exercice d'évaluation de la qualité 2015 – Éléments de qualité par catégorie de conformité

Première catégorie de conformité – pour évaluer la qualité du SIPA	Élément de qualité n° 1	La quantification correcte de la superficie maximale admissible
	Élément de qualité n° 2	La proportion et la répartition des parcelles de référence pour lesquelles la superficie maximale admissible tient compte des superficies non admissibles ou pour lesquelles elle ne tient pas compte de la superficie agricole
	Élément de qualité n° 3	L'existence de parcelles de référence présentant des défauts critiques ¹
Deuxième catégorie de conformité – pour détecter d'éventuelles faiblesses dans le SIPA	Élément de qualité n° 4	La catégorisation des parcelles de référence pour lesquelles la superficie maximale admissible tient compte des superficies non admissibles, pour lesquelles elle ne tient pas compte de la superficie agricole ou met en lumière un défaut critique ²
	Élément de qualité n° 5	Le rapport entre la superficie déclarée et la superficie maximale admissible à l'intérieur des parcelles de référence
	Élément de qualité n° 6	Le pourcentage de parcelles de référence ayant fait l'objet de modifications au fil des ans

Source: article 6 du règlement (UE) n° 640/2014 et le portail du JRC³.

1 Note: élément de qualité n° 4 avant 2015.

2 Note: élément de qualité n° 3 avant 2015.

3 Voir https://marswiki.jrc.ec.europa.eu/wikicap/index.php/LPISQA_Legacy/ETS/Decisions.

Synthèse

I

La Commission estime que le système d'identification des parcelles agricoles (SIPA) contribue de manière significative à la prévention et à la réduction des erreurs dans les régimes d'aide auxquels il s'applique.

III Premier tiret

Le SIPA est la pierre angulaire du système intégré de gestion et de contrôle (SIGC). C'est un instrument qui permet d'effectuer la majorité des contrôles administratifs. Il aide à prévenir, à détecter et à corriger les erreurs à un stade précoce du traitement des demandes d'aide. De plus, conjointement à la demande d'aide géospatiale, le SIPA contribue à la prévention des erreurs en amont et favorise leur rectification en temps utile.

Nonobstant ce qui précède, il incombe aux États membres de garder leur SIPA à jour et d'interpréter correctement les orthophotos. La méthodologie d'évaluation de la qualité du SIPA mise au point par la Commission aide les États membres à détecter les faiblesses liées au traitement ou à la photo-interprétation erronés des images et à prendre des mesures correctrices.

III Troisième tiret

Le suivi des résultats de l'évaluation de la qualité du SIPA assuré par la Commission a été renforcé depuis la période visée par l'audit.

IV a)

Cette recommandation est adressée aux États membres.

En ce qui concerne l'intérêt, la pertinence et l'utilité de contrôler, au moyen du SIPA, si les terres sont à la disposition de l'agriculteur, voir la réponse de la Commission au point 30.

IV b)

La Commission accepte la recommandation qui lui est faite de soutenir les États membres en facilitant les échanges de bonnes pratiques et en réalisant une étude de faisabilité.

IV c)

Cette recommandation est adressée aux États membres.

IV d)

La Commission accepte la recommandation.

Toutes les règles relatives au SIPA seront réexaminées et, le cas échéant, révisées pour la nouvelle politique agricole commune (PAC) de l'après-2020.

IV e)

La Commission accepte la recommandation.

Le contrôle de la représentativité des échantillons s'inscrit dans un processus continu.

IV f)

La Commission accepte la recommandation et a déjà commencé à la mettre en œuvre.

Pour les années de demande 2014 et 2015, des retours d'information ont été fournis aux États membres sur leurs rapports d'évaluation de la qualité du SIPA, sous la forme de lettres officielles, notamment d'observations sur les mesures correctrices exigées mais non exécutées.

Toutes les mesures correctrices ont été analysées et il a été exigé de modifier celles qui étaient jugées inadéquates ou insuffisantes. Une évaluation spécifique des risques est en cours d'élaboration et est utilisée par la Commission dans le cadre de ses tâches de suivi pour déterminer quels États membres sont susceptibles d'avoir des difficultés à appliquer correctement la méthodologie d'évaluation de la qualité du SIPA, et notamment à détecter les problèmes dans le système et à les résoudre en prenant les mesures correctrices appropriées.

Partie I

13

Le SIPA est la pierre angulaire du SIGC, ainsi que le principal instrument de contrôle de la majorité des paiements directs. Un SIPA fiable, à jour et précis est d'une grande importance pour l'accomplissement des objectifs politiques, et peut en outre permettre aux États membres d'étudier le rapport coût-efficacité de leur système afin d'améliorer les performances.

20

En ce qui concerne les cas où des retards affectaient l'introduction de nouvelles orthophotos dans le SIPA, la Commission a recommandé à de nombreuses reprises aux États membres de mettre à jour leur SIPA avant de commencer le traitement des demandes¹.

22

La Commission fait observer que les résultats de l'évaluation de la qualité du SIPA, fondés sur un échantillon statistiquement représentatif, indiquent que le niveau de surdéclaration à l'échelle de l'Union est inférieur à 2 %. La détermination correcte de la superficie maximale admissible pour chaque parcelle de référence figurant dans le SIPA n'est pas une entreprise réaliste, à moins d'engager des dépenses considérables².

¹ C'est explicitement indiqué à la section 4.4 du document DS-CDP-2015-11- FINAL- LPIS Update («l'objectif est de faire en sorte que les nouvelles images soient prêtes et disponibles en vue de leur utilisation dans le traitement de la demande d'aide géospatiale»). Il est en outre précisé que le traitement des orthophotos ne doit normalement pas prendre plus de trois mois.

² L'analyse des résultats de l'évaluation de la qualité du SIPA qui ont été communiqués permet d'estimer comme suit la surévaluation significative moyenne de la superficie maximale admissible par parcelle de référence (élément de qualité n° 1b-/limite inférieure de l'intervalle) à l'échelle de l'Union européenne: 2013: 0,93 %; 2014: 1,14 %; 2015: 0,64 %. Les données permettent de quantifier comme suit les biais systémiques (QE1a): 2013: + 0,41 %; 2014: - 1,16 %; 2015: - 0,34 %. Le nombre de parcelles de référence inspectées était respectivement de 39 700, 42 550 et 41 300.

Encadré 2 – Exemples d'évaluation erronée de superficies maximales admissibles que la photo-interprétation aurait permis d'identifier

La Commission ne conteste pas les exemples d'évaluation erronée de superficies maximales admissibles donnés par la Cour des comptes. Les cas précis cités en exemples ne sont toutefois pas représentatifs des autres SIPA considérés dans leur ensemble. Dans l'Union européenne, les divers SIPA diffèrent par bien des aspects et les caractéristiques des surfaces agricoles sont également très variables.

23

La Commission a recommandé aux États membres d'effectuer des visites rapides sur le terrain en cas de doute sur le caractère concluant de la photo-interprétation pour ce qui est de l'admissibilité des terres. Comme indiqué au point 25, les visites rapides sur le terrain ont un coût; par conséquent, la Commission a fourni des orientations et mis en place des plateformes et des ateliers pour rendre l'utilisation de la photo-interprétation plus efficace.

29

Les orientations techniques relatives au système de prorata appliqué aux prairies permanentes (DS-CDP-2015-06 final) recensent des bonnes pratiques permettant d'aider les États membres à mettre en œuvre ce système.

De plus, dans le cadre de l'atelier sur le contrôle et la gestion des terres agricoles dans le SIGC, qui s'est tenu du 23 au 25 mai 2016, la technologie de détection et de télémétrie par ondes lumineuses (Light Detection And Ranging – LIDAR) utilisée par l'Espagne a été présentée comme une solution possible.

30

La législation de l'Union européenne n'impose pas de compléter les données du SIPA à l'aide d'informations permettant de déterminer si les parcelles sont à la disposition de l'agriculteur, ni de procéder à des recoupements systématiques avec les informations permettant de déterminer si les parcelles sont à la disposition de l'agriculteur. La Commission recommande aux États membres d'effectuer des contrôles sur place en cas de doute quant à la détermination des parcelles qui sont à la disposition de l'agriculteur.

32

Au titre de la gestion partagée, les États membres décident, conformément au cadre juridique en vigueur, de la manière la plus rentable de mettre en œuvre la PAC. La Commission a organisé plusieurs ateliers pour diffuser les bonnes pratiques, notamment sur des thèmes comme les moyens d'identifier et de qualifier les terres agricoles pour améliorer le rapport coût-efficacité.

33

La Commission connaît le coût des principales fonctions du SIPA et en tient compte dans le cadre de ses propositions de législation de l'Union. En outre, il existe une grande variété de SIPA et les États membres choisissent différentes solutions de mise en œuvre. Au titre de la gestion partagée, il incombe aux États membres de faire leurs choix politiques en tenant compte du rapport coût-efficacité de leur SIPA.

Partie II

38

Grâce aux orientations sur le SIPA, les États membres sont informés de l'obligation de géolocaliser les prairies permanentes (au plus petit niveau possible) et des modalités à cet égard. Dans le cadre de l'évaluation de la qualité du SIPA, en particulier pour ce qui est de l'élément de qualité n° 2, les États membres doivent évaluer la qualité de cette classification et prendre des mesures correctrices appropriées si nécessaire.

Encadré 8 – Faiblesses affectant le contrôle des prairies permanentes

L'analyse des résultats de l'évaluation de la qualité du SIPA révèle que la classification des terres agricoles est l'un des principaux domaines dans lequel des mesures correctrices sont prises par les États membres.

Voir également la réponse de la Commission au point 38.

40

Bien que la Commission recommande aux États membres d'inclure toutes les surfaces d'intérêt écologique (SIE) potentielles dans la couche SIE du SIPA, dans le contexte de l'initiative de simplification, la Commission a allégé les exigences minimales en matière d'exhaustivité de la couche SIE. À la section 5.10 des lignes directrices pertinentes sur l'exhaustivité de la couche SIE (DSCG/2014/31 FINAL REV 1), il est indiqué, à titre d'exigence minimale, que la couche SIE doit comprendre, après vérification et avant paiement, au moins toutes les SIE déclarées qui sont stables dans le temps.

44

La simplification de la PAC est un processus continu qui respecte trois grands principes: l'acte de base n'est pas modifié (stabilité de la politique); l'agriculteur est gagnant; et il convient d'assurer une bonne gestion financière. La Commission confirme que, à son avis, la simplification concerne bien le SIPA.

45

L'introduction de la demande d'aide géospatiale est une simplification pour les agriculteurs au stade de la demande. De même, le seuil de stabilité de 2 % vise à éviter que les organismes payeurs mettent à jour inutilement et trop fréquemment les parcelles de référence dans le SIPA pour des variations mineures de la surface mesurée. Enfin, la règle relative à la densité maximale d'arbres (dite «règle des 100 arbres») a également pour but de fournir des critères clairs, simples et faciles d'utilisation pour l'évaluation de l'admissibilité des parcelles qui présentent des arbres disséminés.

46

Selon les données de la Commission, 14 États membres, quatre Länder allemands et la Flandre assuraient déjà une couverture complète du territoire en 2015, bien qu'une couverture minimale de 25 % ne soit obligatoire que depuis 2016.

48

La demande d'aide géospatiale constitue elle aussi clairement une simplification pour les agriculteurs, dans la mesure où, si des informations stables et fiables leur sont fournies, ils peuvent simplement confirmer «d'un clic» la validité des informations préétablies au stade de la demande.

50

Pour déterminer la surface de prairies permanentes admissible, les États membres peuvent utiliser soit le prorata soit la densité maximale d'arbres (la «règle des 100 arbres»). Dans les deux cas, les États membres doivent analyser à l'avance et déterminer les espèces considérées comme pâturables qui ne seront pas exclues de la surface admissible. L'augmentation de la charge administrative trouve directement son origine dans les choix des États membres.

La densité maximale d'arbres et le système de prorata visent à fournir aux administrations nationales des moyens plus simples et directs d'évaluer la superficie maximale admissible des parcelles de référence qui présentent des arbres disséminés, car il serait fastidieux de délimiter chaque arbre inadmissible.

52

Le SIPA est un instrument efficace pour contrôler les éléments stables d'admissibilité des parcelles agricoles, mais il n'en reste pas moins que certaines conditions d'admissibilité, telles que les activités d'entretien, sont plus difficiles à contrôler au moyen du SIPA. Dans le SIPA, il existe une différence de traitement entre les terres non entretenues (c'est-à-dire sans activité agricole) et les terres abandonnées. Les deux sont inadmissibles, mais les terres non entretenues peuvent n'être qu'un phénomène temporaire, alors que les terres abandonnées risquent davantage d'être inadmissibles de manière permanente.

53

Voir les réponses de la Commission aux points 23 et 33.

55

La Commission estime que la simplification évoquée au point b) est bénéfique à la fois pour les bénéficiaires et pour les organismes payeurs.

Partie III

56

L'évaluation de la qualité du SIPA est un processus annuel dont l'objectif ultime est d'améliorer la qualité et la fiabilité du SIPA en analysant les faiblesses techniques détectées et en prenant des mesures correctrices pour y remédier.

59

La Commission intègre des bonnes pratiques et tient compte du rapport coût-efficacité dans ses documents d'orientation et dans ses orientations techniques, en étroite coopération avec les États membres.

64

Des corrections financières sont imposées par rapport aux exercices financiers, si bien que les demandes introduites au cours d'une année de demande donnée sont payées au cours de l'exercice financier suivant. De plus, les corrections financières incluent normalement les dépenses engagées au cours des 24 mois précédant l'introduction de la demande. La règle des 24 mois permet de couvrir des périodes plus longues et donc d'étendre la protection du budget de l'Union.

65

L'élément essentiel à contrôler dans le cadre de l'évaluation de la qualité du SIPA est la parcelle de référence du SIPA sur laquelle se trouve la surface agricole pouvant faire l'objet d'une demande d'aide.

L'évaluation de la qualité du SIPA se veut un examen systématique et cohérent des divers systèmes mis au point indépendamment par les États membres. Elle vise à détecter les éventuelles faiblesses de ces systèmes, afin que les États membres puissent y remédier de leur propre initiative.

Les versions non définitives de la méthodologie ont effectivement été mises en circulation à plusieurs reprises (pour permettre aux États membres de réagir) afin de réunir et de prendre dûment en considération toutes les observations valables des États membres avant la publication de la version définitive.

La plupart des révisions de la méthodologie découlaient des modifications apportées à la législation et de demandes spécifiques des parties prenantes au SIPA (États membres), qui souhaitaient que leurs modes particuliers de mise en œuvre du SIPA soient davantage pris en considération.

66

La méthodologie relative à l'évaluation de la qualité du SIPA est en fait simple. Elle compare les informations enregistrées avec ce qui est mesuré lors de l'exercice, puis les résultats sont analysés.

L'apparente complexité des orientations actuelles est due i) à l'introduction d'options de traitement à la demande des États membre, pour tenir compte de leurs différentes stratégies de mise en œuvre du SIPA, et ii) aux exigences strictes en matière de format de la documentation imposées par la série de normes ISO19100.

Encadré 11 – Exemples d'application incorrecte ou incohérente de la méthodologie relative à l'évaluation de la qualité

Indépendamment du problème potentiel en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, la Commission ne considère pas systématiquement que l'évaluation de la qualité du SIPA soit faussée quand un certain nombre de parcelles de la population de l'échantillon ont été mises à jour dans le cadre de la mise à jour systématique du SIPA au cours de la période comprise entre l'échantillonnage et la réalisation effective de l'évaluation. Une telle situation peut témoigner d'une gestion efficace des mises à jour du SIPA.

Dans le cadre des ateliers relatifs au SIPA ou aux contrôles sur place qui ont eu lieu en 2014 et en 2015, la Commission a organisé plusieurs séances pour attirer l'attention des États membres sur la nécessité des visites sur le terrain.

Le principe d'«examen à la loupe» (double regard) introduit dans la suite de tests exécutables 6.0 prévoit explicitement la nécessité d'un opérateur indépendant.

Réponse groupée de la Commission aux points 67 et 68:

En 2015, une modification a été apportée à la stratégie d'échantillonnage et à la fourniture d'images afin de résoudre ce problème. Depuis l'exercice 2015, l'échantillonnage des zones retenues pour l'évaluation de la qualité et la sélection de l'échantillon de parcelles de référence à analyser sont effectués par la Commission, indépendamment des États membres. La même méthodologie, qui garantit à la fois la représentativité de la population et la cohérence dans toute l'Union européenne et dans le temps, est désormais appliquée à tous les SIPA.

Encadré 12 – Des faiblesses décelées au niveau de la sélection des échantillons dans le cadre de l'évaluation de la qualité pour les exercices 2010 à 2014 y afférents

Les zones couvertes par la télédétection ayant pour la plupart été sélectionnées de manière aléatoire, en principe, toutes les parcelles de référence avaient les mêmes chances d'être retenues. La responsabilité de la sélection de ces parcelles a néanmoins été transférée au centre commun de recherche (JRC) afin d'assurer une meilleure sélection, plus impartiale, des échantillons.

70

Lorsque l'examen des résultats révèle certaines faiblesses nécessitant une intervention ciblée, un plan de mesures correctrices doit être élaboré. La décision d'élaborer un tel plan ne doit être prise qu'après l'examen des résultats de l'évaluation de la qualité du SIPA.

Lors de l'analyse de l'évaluation de la qualité du SIPA, la Commission a détecté des cas de défaillances au niveau d'éléments de qualité essentiels, et malgré cela, aucune mesure correctrice n'avait été mise en place par les États membres. Ceci a été porté à leur attention lors des ateliers sur le SIPA et, depuis 2015, ces cas sont suivis de près.

Réponse groupée de la Commission aux points 71 et 72:

Depuis 2015, un suivi complet des rapports est assuré pour la période couverte par l'audit. Les rapports d'évaluation de la qualité et les mesures correctrices communiqués par les États membres sont toutefois analysés depuis 2014.

L'attention de la Commission s'est portée sur la fiabilité et la cohérence des chiffres fournis dans les rapports. Le cas échéant, une analyse des tendances sera effectuée dans le cadre du suivi renforcé de l'évaluation de la qualité du SIPA. La méthodologie d'évaluation de la qualité ayant évolué au fil des ans, l'analyse globale des tendances n'est pas simple car les données ne sont pas tout à fait comparables.

La Commission entend effectuer des visites de soutien à la mise en œuvre dans certains États membres afin de les aider à améliorer la qualité de leur SIPA.

La Commission savait que les résultats de l'évaluation de la qualité du SIPA pour l'année de demande 2011 n'étaient, à l'époque, pas les plus fiables, étant donné qu'il s'agissait de la première année d'essai.

Conclusions et recommandations

76

La législation de l'Union européenne n'impose pas de compléter les données du SIPA à l'aide d'informations permettant de déterminer si les parcelles sont à la disposition de l'agriculteur, ni de procéder à des recoupements systématiques avec les informations permettant de déterminer si les parcelles sont à la disposition de l'agriculteur. La Commission recommande aux États membres d'effectuer des contrôles sur place en cas de doute quant à la détermination des parcelles qui sont à la disposition de l'agriculteur.

Recommandation n° 1 – Améliorer les processus pour accroître la fiabilité des données du SIPA

Cette recommandation est adressée aux États membres.

Recommandation n° 2 – Mesurer le rapport coût-efficacité de la mise en œuvre du SIPA

La Commission accepte la recommandation qui lui est faite de soutenir les États membres en facilitant les échanges de bonnes pratiques et en réalisant une étude de faisabilité.

78

Le seuil de stabilité de 2 % vise à éviter que les organismes payeurs mettent à jour inutilement et trop fréquemment les parcelles de référence dans le SIPA pour des variations mineures de la surface mesurée. Enfin, la règle relative à la densité maximale d'arbres (dite «règle des 100 arbres») a également pour but de fournir des critères clairs, simples et faciles d'utilisation pour l'évaluation de l'admissibilité des parcelles qui présentent des arbres disséminés.

Recommandation n° 3 – Enregistrer de manière plus fiable les éléments environnementaux permanents

Cette recommandation est adressée aux États membres.

Recommandation n° 4 – Rationaliser certaines règles relatives au SIPA dans le cadre juridique actuel

La Commission accepte la recommandation.

Toutes les règles relatives au SIPA seront réexaminées et, le cas échéant, révisées pour la nouvelle politique agricole commune (PAC) de l'après-2020.

80

En ce qui concerne les évaluations de la qualité du SIPA transmises à la Commission par les États membres, le cas échéant, il est demandé à ces derniers de fournir un retour d'informations contenant des explications sur le contenu des plans de mesures correctrices (ou sur l'absence de tels plans). De plus, les résultats généraux et les observations de la Commission sont présentés aux États membres et évoqués avec eux lors des ateliers annuels. En 2016, des observations ont également été formulées au sein du comité des paiements directs afin de sensibiliser les représentants des États membres au réel avantage que constitue l'évaluation de la qualité du SIPA pour l'amélioration de leur SIPA (voir également les réponses de la Commissions aux points 70 et 22).

La méthode d'échantillonnage fait l'objet d'un suivi continu par la Commission.

Recommandation n° 5 – Améliorer la représentativité des échantillons sélectionnés dans le cadre de l'évaluation de la qualité

La Commission accepte la recommandation.

Le contrôle de la représentativité des échantillons s'inscrit dans un processus continu.

Recommandation n° 6 – Assurer un meilleur suivi des résultats de l'évaluation de la qualité

La Commission accepte la recommandation et a déjà commencé à la mettre en œuvre.

Pour les années de demande 2014 et 2015, des retours d'information ont été fournis aux États membres sur leurs rapports d'évaluation de la qualité du SIPA, sous la forme de lettres officielles, notamment d'observations sur les mesures correctrices exigées mais non exécutées.

Toutes les mesures correctrices ont été analysées et il a été exigé de modifier celles qui étaient jugées inadéquates ou insuffisantes. Une évaluation spécifique des risques est en cours d'élaboration et est utilisée par la Commission dans le cadre de ses tâches de suivi pour déterminer quels États membres sont susceptibles d'avoir des difficultés à appliquer correctement la méthodologie d'évaluation de la qualité du SIPA, et notamment à détecter les problèmes dans le système et à les résoudre en prenant les mesures correctrices appropriées.

COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

Publications gratuites:

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

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

Publications payantes:

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

Étape	Date
Adoption du plan d'enquête/début de l'audit	3.6.2015
Envoi officiel du projet de rapport à la Commission (ou à toute autre entité auditée)	13.6.2016
Adoption du rapport définitif après la procédure contradictoire	7.9.2016
Réception des réponses officielles de la Commission (ou de toute autre entité auditée) dans toutes les langues	13.9.2016

Un système d'identification des parcelles agricoles (SIPA) est un système informatique fondé sur des photographies de parcelles agricoles et utilisé pour contrôler les paiements effectués au titre de la politique agricole commune (PAC). Ces paiements se sont élevés à environ 45,5 milliards d'euros en 2015. Selon nous, le SIPA est un instrument utile pour déterminer l'admissibilité des terres agricoles mais sa gestion reste perfectible. Nous avons relevé un certain nombre d'insuffisances dans les processus liés au SIPA affectant la capacité des États membres à contrôler de manière fiable l'admissibilité des terres. Nous avons constaté que les États membres avaient réalisé des progrès en matière de mise à niveau de leurs SIPA afin de satisfaire aux exigences de la PAC pour la période 2014-2020. Cependant, les SIPA n'étaient pas encore complètement adaptés aux pratiques de verdissement (ou «écologisation»). La surveillance du SIPA par la Commission a été améliorée mais n'était pas suffisamment axée sur la performance.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications